



NT

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

MIGUEL EDUARDO MORENO AÑEZ

30-

A NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
O EXEMPLO BOLIVIANO

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração de Empresa de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas. Área de Concentração: Organização, Planejamento e Recursos Humanos, como requisito para obtenção de Título de Doutor em Administração.



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



253/95



1199500253

Sob a Orientação do Professor **Doutor Peter Spink.**

São Paulo, 1994.

SP-00007361-3

Escola de Administração de	
Empresa de São Paulo	
N.º de Chamada	Data
35 (84) M843N	23.3
Registrado por	N.º Volume
tk	053/95

teste
e.1

MIGUEL EDUARDO MORENO AÑEZ

**A NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
O EXEMPLO BOLIVIANO**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador.....

Prof.....

Prof.....

Prof.....

Prof.....

São Paulo, junho de 1994.

A meus pais, GREGORIO E MARIA LUISA, razão da minha existência, pela ajuda na realização de minha missão na vida.

A meus sogros, JOÃO CABRAL E LILIAN, dedicados e carinhosos familiares, pelo reconhecimento da importância deste trabalho.

A minha querida esposa, LEILA, permanente fonte de incentivo, compreensão e amor, pelo apoio em me dedicar integralmente a este trabalho.

A minhas filhas, LUISE, MARIANA E JULIANA, motivação de todo o meu esforço, pela esperança de um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

Desejo manifestar a minha sincera gratidão, pela generosa ajuda prestada por tantos parentes, amigos, professores, alunos e críticos desinteressados, que o espaço não permite que todos sejam citados, mas cuja amizade e estímulo me fazem trabalhar melhor a cada instante.

Alguns deles foram: Cecília, Fernando, Jorge, Ernesto, Lorgio, Jorge Vargas e M. Do Céu, Deise, Marinho e Denise, Floro, Pedro Holanda e Ana Maria, J. Correia, Fernando Ventura, Julio Cesar Gissy, Vera Ferro, Jorge Santangelo, Jackson e Rosane, Toninho, Cesar Cronenbol e Fatima, Profs. Irismar, Thomas, Carlos Rios, João Batista, Sebastião Figueredo, Graça, Maria da Penha, Rosenite, Mauricio Serva, Carlos Rivas, Flavio V., Welington....

Pela oportunidade deste trabalho, a EAESP/FGV através do Curso de Doutorado em Administração, e a UFRN através do seu Dpto. de Ciências Administrativas, Mestrado em Administração, Direção do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e PICD/CNPQ.

Pelas informações e colaboração da Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz, Ministério de Planejamento, Servicio Nacional de Caminos, Comité Pro-Santa Cruz, Universidade Privada de Santa Cruz, através de seu Reitor José Antonio de Chazal, e Nações Unidas, CEPAL, através da Bibliotecária Maria Pulclcheria A. em Brasília.

A meus colegas Profs. da UFRN, José de Arimatéia, Teresa de Souza e Telma Pignatoro, pelo apoio moral, e pelas facilidades que me proporcionaram às minhas atividades acadêmicas, para que pudesse concluir este trabalho.

A Erwin e Carlos irmãos de toda hora, jamais esquecerei por tudo que fizeram por mim.

A Dr. Floro e Da. Bianor, pelos transtornos causados pela minha ausencia em Natal, minha profunda gratidão.

A Pablo e Lorena, primos inesquecíveis por compartilhar as horas difíceis, estarão sempre em meu coração.

A Marcasa e Dina, pela paciência com que ouviram e criticaram minhas idéias, pela leitura cuidadosa e revisão final.

Ao Prof. Ramon Garcia, por ter me feito entender que a aventura do conhecimento é uma atividade lúdica e produtiva.

Ao Prof. Peter Spink, pela orientação dada a este trabalho com amizade e apoio inestimável, sobre todo pela evidencia desta realidade.

A todos o meu muito obrigado..

ÍNDICE ANALÍTICO

	Página
AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	xi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA	13
1.1- PROBLEMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA	18
1.1.1- Enfoque Jurídico-Legal.....	20
1.1.2- Enfoque Organizacional	24
1.1.3- Enfoque Comportamental.....	27
1.1.4- O enfoque Sociológico:(Análise de Políticas Públicas e Teorias de Organizações Modernas).....	35
1.2- OS NOVOS CRITÉRIOS DEFINIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	46
1.3- O PARADIGMA COMPLEXO MULTIDIMENSIONALDA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
1.4- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADEQUAÇÃO COMO PROCESSO POLÍTICO AO MODELO EMERGENTEÀ PRAXIS SOCIAL.....	63
1.5- O FENÔMENO DA REFORMA ADMINISTRATIVA	67
CAPÍTULO 2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO.....	77
2.1- O PROJETO DA MODERNIDADE	81
2.2- ASCENSÃO DA NOVA DIREITA	86

2.3- AS RECEITAS NEO-LIBERAIS E ADISSOLUÇÃO SOCIAL	90
2.4- INGOVERNABILIDADE E CORRUPÇÃO	97
CAPÍTULO 3 ANÁLISE DO CASO BOLIVIANO: HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	99
3.1- BREVE HISTÓRIA POLÍTICO ADMINISTRATIVA	99
3.2- ADMINISTRAÇÃO NA ÉPOCA PRÉ-COLONIAL OU INCAICA (1438 -1525)	103
3.3- ADMINISTRAÇÃO COLONIAL (1510 - 1541)	109
3.4- A REPÚBLICA: O ESTADO FEUDAL (1825 - 1899)	130
3.5- O ESTADO LIBERAL - (1888 - 1952)	136
3.6- A REVOLUÇÃO DE 1952	141
3.7- SITUAÇÃO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BOLIVIANA	144
CAPÍTULO 4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS: PROBLEMAS E CONTEÚDOS	151
4.1- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA REFORMA	151
4.1.1- Decreto de 12 de fevereiro de 1838,	154
4.1.2- Constituição Política do Estado de 1871	156
4.1.3- Lei de Organização Política e Administrativa de 1888	159
4.1.4- Lei da Contraladoria Geral da República	160
4.1.5- Lei Orgânica de Administração Departamental de 1931	161
4.2- EXPANSÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA E SOCIAL	163
4.2.1- Primeiro período de Iniciação da reforma	165
4.2.2- Segundo Período de Institucionalização	169
4.2.3- Constituição Política do Estado de 1967	171

4.2.4- Lei de organização administrativa de 1972	183
4.3- DISPOSIÇÕES ÚLTIMAS	186
4.3.1- Projeto de Lei do Orçamento Geral da Nação	193
4.4 - PRESSÃO NO SENTIDO DE REFORMA ADMINISTRATIVA: A DESCENTRALIZAÇÃO	200
CAPÍTULO 5 ADMINISTRAÇÃO E DEMOCRACIA INFORMAL NA BOLÍVIA	205
5.1- CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA: O eixo indígena	205
5.2- ORGANIZAÇÕES CONSTRUTIVAS	210
5.2.1- Comunidade Camponesa	210
5.2.1.1- Características e Funções -	212
5.2.1.2- Organização e funcionamento -	216
5.2.2- A Junta Vicinal	219
5.2.2.1- Funções -	221
5.2.2.2- Organização	224
5.3- ORGANIZAÇÕES REMINDICATORIAS	230
5.3.1- A Central Operária Boliviana	230
5.3.1.1- Organização	235
5.3.1.2- Funcionamento	237
5.3.2- Os Comitês Cívicos	239
DISCUSSÃO DO CASO BOLIVIANO	246
A República na Teoria	263
A República na Prática	267

O Primeiro "Estado"	272
O Segundo "Estado"	276
O Terceiro "Estado"	280
Os Três "Estados" em Um	285
ANEXO 1 Decretos Supremos de Silles que dan origen a la Descentralización	289
ANEXO 2 YPFB FUE DESCENTRALIZADA EN TRES EMPRESAS SUBSIDIARIAS - DECRETO SUPREMO 21060	291
ANEXO 3 REFORMA TRIBUTARIA	298
ANEXO 4 FONDO REGIONAL DE DESARROLLO RURAL	299
ANEXO 5 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SALUD Y EDUCACIÓN	301
ANEXO 6 Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo	302
ANEXO 7 Ley de Capitalización	303
ANEXO 8 Ley de Participación Popular	304
BIBLIOGRAFIA	305

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos	Página
Gráfico Nº 1. TRIÂNGULO DA ADEQUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	53
Gráfico Nº 2. Paradigma Complexo Multidimensional da Administração Pública	62
Gráfico Nº 3. Ecológia Andina	249
Gráfico Nº 4. Distribuição Simbólica das Terras no Tawantinsuyo e na Colônia	250
Gráfico Nº 5. Esquema de Reciprocidade Andina	253
Gráfico Nº 6.	255
Gráfico Nº 7. Castas ou grupos étnicos	257
Gráfico Nº 8. Ocupações	258
Gráfico Nº 9. Administração Pública no Sistema Colonial	260
Gráfico Nº 10.	261
Gráfico Nº 11.	264
Gráfico Nº 12.	265
Gráfico Nº 13.	266
Gráfico Nº 14.	268
Gráfico Nº 15.	270
Gráfico Nº 16. "Administração do Público"	273
Gráfico Nº 17. "Administração para o Público"	278
Gráfico Nº 18. "Administração pelo Público"	283

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o desenvolvimento histórico-institucional da Administração Pública, no caso Boliviano, e destacar a necessidade de uma mudança paradigmática na Administração Pública daquele país, através da análise das reformas administrativas realizadas dos planos, programas, sistemas e modelos de prestação de serviços implantados.

Uma das principais preocupações dos governos na América Latina - especificamente do governo boliviano - nos últimos anos é a melhoria da gestão da Administração Pública com objetivo de incrementar tanto a eficácia, eficiência e efetividade do setor público mediante reformas nos processos de gestão, assim como, melhorar o relacionamento entre a Administração e seus cidadãos.

Por outro lado, esta necessidade de mudança converteu-se, também, em exigência de ordem econômica, pela interdependência existente entre o setor público e o setor privado, além, de ter uma política de contenção do gasto público, assim como, pelas pressões constantes de ordem social dos usuários dos serviços públicos.

Kliksberg¹, menciona que a "procura histórica por conhecimento administrativo é hoje intensa". Acrescenta que na "América Latina nunca ocorreu uma pressão tão forte e concreta exigindo resultados organizacionais e capacidade administrativa, quanto a que a opinião pública e as forças sociais exercem diariamente". Esta situação para o autor decorre de razões históricas bastante concretas, é, pode prever, sem dificuldades sua intensificação na década de 90.

Por outro lado, ao observarmos o pensamento científico do conhecimento da administração, durante muito tempo, foi considerado como um conhecimento prático, útil.

¹ KLIKSBERG, Bernardo. A gerência na década de 90. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(1):59-85, jan./mar. 1988.

concreto, desejoso de cumprir com eficácia sua tarefa. A ciência administrativa reduzia-se a arte de bem administrar.

A idéia de um conhecimento desinteressado, teórico, numa palavra "científico" da administração, surgiu muito mais recentemente; e a ruptura epistemológica que ela pressupõe, em relação a atitude anterior continua entravada pela herança dos reflexos e formas de pensar antigos, enraizados numa tradição secular. Por outro lado, o domínio de investigação da ciência administrativa ampliou-se e diferenciou-se atraindo a atenção não apenas sobre a administração pública, mas também, sobre outras formas de administração extra-estatal; de sorte que, ainda hoje, uma relativa confusão envolve a definição do objeto, do propósito e dos métodos da ciência administrativa, fragmentando deste modo o seu saber, e tornando difícil, é até impossível o intercâmbio com outros sistemas de representação.²

² CHEVALIER, Jacques; & LOSCHAK, Daniele. A ciência administrativa. Portugal, Publicações Europa América, 1980. p.49.

Nos últimos cinquenta anos, um imenso número de pensadores visionários, reformadores intelectuais, analistas acadêmicos, críticos sociais e vários grupos de pessoas comuns têm exigido mudanças na ordem social básica. Esses indivíduos e grupos acordaram problemas a partir de perspectivas diversas, dependendo do que avaliavam como as causas subjacentes aos mesmos em três categorias:

"Aqueles que enxergam os problemas como decorrência de defeitos na estrutura das organizações sociais das instituições; por esse motivo, buscam novas formas de organizar o empreendimento humano;

Aqueles que localizam as origens dos problemas nos relacionamentos desequilibrados entre homens e mulheres, entre grupos raciais e étnicos, entre classes sociais e econômicas assim, lutam por novas formas de relacionamentos, e, finalmente,

Aqueles que percebem as raízes dos problemas na natureza essencial ou condicionada dos seres humanos, e assim buscam novas formas de ser"³.

³ HARMAN, Willis; & HORMANN, John. O trabalho criativo: O papel construtivo dos negócios numa sociedade em transformação. São Paulo, Cultrix, 1990. p.71-2.

Estas três categorias, obviamente não são definitivas nem distintas: mas sim, sobrepõem-se e abrangem temas semelhantes. Cada exemplo dado numa das três categorias implica em questões acerca da natureza fundamental dos seres humanos, do exercício do poder e da postura das autoridades. Cada uma das respostas, oferecem esclarecimentos que representam um grande desafio à cultura ocidental e que, quando considerados como um todo configuram um novo mundo em formação⁴.

A Bolívia é um país profundamente heterogêneo. A zona andina e a zona oriental são marcadamente diferentes em seus aspectos geográficos, econômicos, étnicos e culturais. No entanto, historicamente, a estrutura administrativa boliviana tem seguido um modelo centralizador, que tem se mostrado inadequado à realidade diferenciada destas regiões.

Acreditamos que as formas centralizadas dos sistemas e modelos presentes, tornaram-se um fator inibidor do

⁴ Op. Cit., 1990. p.72

desenvolvimento natural das estruturas organizacionais do setor público que efetivamente prestam serviços, bem como, para o desempenho autônomo das comunidades servidas.

A forma adotada para a organização política de um Estado, influencia de maneira muito significativa a forma de organização da administração pública, embora não seja o único fator determinante.

A adoção do federalismo como forma de Estado composto, tende a gerar uma distribuição administrativa mais descentralizada. Por outro lado, a forma de governo unitário reflete um certo grau de centralização para a administração pública.

Na teoria, o sistema unitário é mais eficiente no trato com realidades uniformes, onde a adaptabilidade não é o fator predominante, mas sim, o desempenho mais eficiente de tarefas padronizadas. No entanto, quando estão em jogo realidades díspares, que exijam um profundo conhecimento de suas peculiaridades, o sistema descentralizado é mais eficaz. Esta eficácia é obtida porque permite um contato mais próximo

entre a Administração Pública e a comunidade, facilitando o relacionamento entre ambas, além de identificar as necessidades existentes.

Obviamente, o governo de um país tem dois componentes: centralização e descentralização. O ponto vital é encontrar um equilíbrio entre estas tendências que se adapte à realidade do país.

A Bolívia, por ocasião da sua independência, em 1825, adotou um modelo centralizador, unitário, e, em todos os 170 anos de sua evolução histórica, não conseguiu adaptar este sistema à sua realidade e fazê-lo evoluir. Parece que esta inadequação, que se revela na hiper-centralização, tem sido um dos obstáculos ao seu desenvolvimento.

Assim sendo, a forma que adota para a Organização do Estado, é fator determinante da forma que adota para a Organização da Administração Pública, mesmo que, a correspondência entre uma e outra, nem sempre, se expressem da mesma maneira.

Considerando que a centralização administrativa, reúne em um determinado órgão todas as atribuições administrativas que correspondem à pessoa jurídica integral (Administração Pública) da qual essa organização somente é parte integrante.

A centralização administrativa (referida do Estado) importa, conseqüentemente, na potencialidade de uma de suas organizações para exercer o poder administrativo, designar os agentes da administração e concentrar o poder de decisão, o que envolve submeter, totalmente, a organização ao órgão centralizador.

Por outro lado, a descentralização, atribui entre os diferentes órgãos sob seu domínio territorial ou institucional, a potencialidade administrativa de decidir, eleger e nomear funcionários, aplicar seus recursos e propor uma melhor distribuição de serviços públicos, em suma, administrar seu desenvolvimento com independência do órgão central. Assim sendo, o sistema administrativo da Bolívia está ajustado à forma política unitária, desencadeando uma aguda centralização com relação aos serviços públicos, onde as atribuições fazem convergir para a Presidência da

Há razões mais que suficientes para cremos que é necessário empreender um programa de transformação e melhoria

Esta é uma das principais idéias - força na hora de iniciar um processo de transformação. A administração pública não deve tornar-se um objeto de si mesma; isto é, servirá para algo. Não servirá apenas para dar trabalho aos funcionários, nem para cumprir normas, tampouco para ditá-las ou, estabelecer regulamentos mais ou menos complicados que podem ou não ser obedecidos, mas, para oferecer e dar serviços, sendo os destinatários destes serviços, os próprios cidadãos.

O objetivo de uma mudança paradigmática na Administração Pública é contar com uma administração que esteja a serviço dos cidadãos considerando-os como "clientes" dos serviços públicos que presta.

Repubblica toda a atividade do funcionamento estatal, hiper-atrofiando, demasiadamente, a organização central, e, produzindo uma anemia progressiva em todos os demais setores da administração.

da Administração Pública. As organizações cresceram, mas a população ficou onde sempre esteve, pagando por um serviço de má qualidade. Alguns dados demonstram que o gasto público total em relação ao PIB, depois de um crescimento na década de 70, estabilizou-se, é, em alguns casos, como na Bolívia tem decrescido.

Por outro lado, a simples observação da realidade, nos leva facilmente à conclusão de que, o sistema estatal de nosso tempo tem crescido em complexidade em relação aos que nos tem precedido historicamente tanto na sua estrutura, como nas suas funções e meios de ação.

Na Bolívia, nas últimas décadas tem-se registrado um crescimento de pessoal neste setor, sendo o estado o mais importante empregador no país, e, em consequência deste fenômeno centenas de milhares de pessoas dependem do orçamento geral da nação.

A idéia de mudança paradigmática na Administração Pública decorre das novas demandas sociais por melhor capacidade gerencial, provocadas pela crise econômica, assim

como pelas exigências feitas ao Estado com relação à economia nos gastos públicos e intervenção ativa em uma infinidade de áreas economico-sociais fundamentais.

Por outro lado, verifica-se no plano político, a exigência por parte dos cidadãos que não se quer só uma democracia meramente eleitoral, mas sim, sistemas ou mecanismos que facilitem a participação ativa dos cidadãos, possuindo características organizacionais definidas (como transferência total da gestão pública e seu controle social) e que não apenas garantam plenamente os direitos dos cidadãos frente à máquina do Estado, como lhes propiciem canais de intervenção na atividade estatal.

Este é o centro da análise que queremos desenvolver X neste estudo. A este respeito, propomos uma pauta de cinco pontos. O primeiro passo é dedicado ao exame da crise dos paradigmas de pensamento é o do conhecimento administrativo ao setor público na América Latina. O segundo é o exame da situação atual do Estado na América Latina. O terceiro passo, é uma recapitulação mais particular da administração pública do caso concreto boliviano. O quarto passo é dedicado à revisão das reformas da Administração Pública, seus problemas

e conteúdos. No quinto passo analisamos a administração informal ou paralela da administração pública, herdadas das comunidades indígenas pré-incaicas, cujo surgimento é fruto de satisfazer suas necessidades básicas, frente a um Estado centralista, que quase não chega às comunidades rurais, menos ainda é capaz de cumprir satisfatoriamente sua ação nas comunidades locais, pois se apresenta como um Estado excludente. O último ponto destina-se ao confronto das análises anteriores com a realidade boliviana frente ao que aconteceria se fosse usado o mencionado paradigma.

Nossa análise, vai ater-se aos aspetos formais, leis e decretos às intenções (conteúdo do discurso), e às práticas concretas de atuação.

Foram utilizados para tanto, os documentos oficiais, trabalhos, artigos, teses, depoimentos, relatórios de avaliação, consultas aos usuários, leis e decretos, entrevistas com pessoas-chave que, participaram desse segmento da nossa história administrativa.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

Neste capítulo procuraremos descrever alguns pressupostos de análise do estudo da administração pública na América Latina, examinando o processo que se criou, difundiu e transformou em idéias predominantes, criando diretrizes para o desenvolvimento da disciplina em questão, tratando de nos posicionar perante à realidade atual em algumas questões relevantes ao tema da Administração Pública, Estado, Reformas Administrativas, as quais nos ajudará a entender melhor a essência dos fenômenos administrativos, problema crucial, que atravessa a administração pública.

Isto significa, em termos operacionais, uma tentativa de compreender aqueles conjuntos de pressupostos, valores e técnicas que permitiram, durante determinados períodos históricos, sinalizar os limites gerais do seu objeto, -campo de estudo- e propósitos de seus métodos, os

quais com certeza nos auxiliaram na compreensão, assim como, reconhecer a elaboração dos problemas e métodos legítimos para nossa pesquisa¹.

A administração pública na América Latina, tanto no setor oficial como no setor privado, tem sido caracterizada por diversos autores² como um "campo à deriva" que atualmente enfrenta uma "crise intelectual" e necessita de uma "nova perspectiva", um campo que está se tornando isolado e passa por um período de "tensão e mudança"³.

As diferentes abordagens teóricas como alternativa oferecida para solucionar os problemas intelectuais e paradigmáticos do campo de estudo, mostra-se no entender de

¹ Este conjunto de pressupostos, valores e técnicas é chamado por diversos autores um paradigma. Ver KUHN, Thomas. *Estruturas das revoluções científicas*. São Paulo, Perspectiva, 1975.; também, NICHOLAS, Henry. Paradigms of Public Administration. In: *Public Administration Review*, vol. (35)4: 378-86, Jul./ago., 1975.

² Ver RABELL, S. Leonardo. La situación actual y perspectiva del estudio de la administración pública para la década de los noventa. In: *Revista de Administración Pública*, Universidade de Puerto Rico, vol. XXI, n. 2, junio, 1989.; Também, NICHOLAS, Henry. Paradigms of public administration. In: *Public Administrative Review* (35)4: 378-86, July/Aug., 1975.

³ Apud MEZZOMO, M. Tânia & LAPORTA, B. Claudio. A RAP e a evolução do Campo de administração pública no Brasil (1965-52). In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (28)1:5-17, jan./mar. 1994. p. 5

Mezzomo e Laporta "tão estranha às suas tradições, ou tão enraizada em outras disciplinas, que optar por elas destruiria sua integridade com um foco separado de investigação"⁴.

Para o autor, nos últimos anos, a administração pública, vem experimentando um período de revisão, motivado por razões econômicas e políticas. As razões econômicas fundamentam-se nas recentes transformações globais que enfraqueceram, de um lado, as propostas de intervenção à moda dos países do socialismo real, e de outro, as proposições de cunho neo-liberal. No campo político, a emergência do conceito de cidadania e surgimento de movimentos sociais exigindo o atendimento das reivindicações por melhores serviços também contribuíram para que a administração pública passasse a reestruturar seus métodos de análise e investigação"⁵.

⁴ Id. *ibid.* p. 6.

⁵ Id. *ibid.* p. 6.

Neste sentido, muitos aspectos da prática administrativa são compreendidos na medida em que forem estudados dentro de seu contexto evolutivo da sociedade como um todo, principalmente o do setor público. Isto é, tanto mais válido, quanto maior a interdependência entre administração pública e os grandes processos da sociedade - a economia, a política, a cultura,....-. Nessa síndrome de interdependências, a administração pública, ao mesmo tempo em que deve buscar a racionalidade global que a atual conjuntura econômica exige no contexto das dificuldades internacionais, deve também prever a necessária autonomia capaz de preservar a sua própria missão no seio da sociedade.

A busca por conhecimento científico no campo da administração pública é uma constante histórica, política e administrativa, que cada país na América Latina manifestou em diferentes congressos e reuniões⁶, tanto pelas inúmeras tentativas (como veremos mais adiante) de reformas, através da importação de modelos estrangeiros, como pelos esforços próprios de criação de soluções nacionais de administração

⁶ Ver KLIKSBERG, Bernardo. op. cit., 1988

pública, onde, é conhecida a orientação gerencial da administração nos países em desenvolvimento, orientação modernizante, importada, através da implantação de reformas administrativas e da assistência técnica internacional, muitas vezes sem bases suficientes de sustentação autóctone e sem relação com o processo do desenvolvimento histórico local ou regional.

Neste sentido, muitas vezes, o propósito da administração e os objetivos do Estado são sacrificados pelas tecnologias administrativas, através do culto à eficiência e da racionalização burocrática. Assim sendo, a administração pública, como prestadora de serviços para determinados fins e objetivos do Estado, não pode ser um instrumento político e ideologicamente neutro; ao contrário, ela é chamada a desempenhar um papel político, administrativo e cultural historicamente situado e especialmente delimitado.

A compreensão desses problemas é um grande desafio para o estudioso da administração pública, principalmente em se tratando de maneira global na América Latina.

1.1- PROBLEMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

A problemática da administração pública na América Latina, no campo do conhecimento deste processo de conformação e evolução de paradigma é uma necessidade particularmente destacada pela natureza complexa de seu objeto de estudo, onde na realidade, não existe uma Teoria da Administração Pública unificada e coerente⁷ -o um paradigma claramente estabelecido- que oriente de maneira exclusiva o ensino, os programas de pesquisa, as reformas e a produção do conhecimento.

A administração pública apresenta-se hoje como um conjunto de discursos fragmentados, estratificados no tempo e justapostos no espaço, mais do que reunidos num projeto global e articulados em torno de uma problemática coerente. Não é nada fácil, na verdade, perceber o que existe a priori de comum entre o discurso dos juristas sobre o Estado, o dos funcionários sobre a sua prática cotidiana, o dos sociólogos

⁷ Ver, CHEVALLIER, Jacques & LOSCHAK, Danièle. *A ciência administrativa*. op. cit., 1980.

sobre a burocracia, ou ainda, dos gestores sobre as técnicas decisoriais⁸.

Discursos que, todavia, representam cada qual a seu modo, uma parte do saber sobre os fenômenos administrativos, gerando com isto ambigüidade e confusão com relação a seu conteúdo e limites, pois, nenhuma destas distintas interpretações predomina entre a comunidade acadêmica e profissional⁹.

A explicitação do paradigma dominante que deveria conduzir a uma tomada de consciência teórica e complexa, acerca da capacidade real da disciplina, para explicar e orientar a ação social, objeto de estudo. Isto contribuirá para evitar que se gerem, por um lado, expectativas exageradas, e por outro, análises ingênuas que pretendam

⁸ Ver, RABELL, S. Leonardo. La situación actual y perspectiva del estudio de la administración pública para la década de los noventa. In: *Revista de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico*, 1989, p. 23.

⁹ Id. *ibid.*, p.23

modificar uma realidade, cuja complexidade escapa a seus marcos de referência¹⁰.

Dado que, o reconhecimento de um quadro de referência passa pela desmistificação da realidade, é necessário começar a nossa revisão pela análise da evolução do campo da administração pública na América Latina, indicando que esta pode ser estudada sob quatro enfoques ou paradigmas¹¹ analíticos diferentes : o enfoque jurídico-legalista, o enfoque organizacional, o enfoque comportamental e o enfoque sociológico¹².

1.1.1- Enfoque Jurídico-Legal

10 FLORES, Gilberto & NEF, Jorge. Nuevos enfoques em administração pública: Elementos para la discusión. In: Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, 1984.

11 Segundo KUHN, Thomas. A estruturas das revoluções científicas. op. cit., 1975. Os paradigmas compartilhados são a unidade fundamental para o estudo de um campo por uma comunidade de estudiosos; são eles que darão a esse campo o nível de disciplina.

12 O modelo analítico utilizado neste trabalho para explicar a evolução da administração pública é semelhante ao esquema adotado por Wahrlich, Beatriz Marques de Souza em seu estudo sobre "Evolução das Ciências administrativas na América Latina", Revista de Administração Pública, v. XIII, n. 1, jan./mar., 1979, p. 31-68.; Outro esquema analítico utilizado é o de SANDER, Benno. "Administração da Educação no Brasil: Evolução e conhecimento. Fortaleza, Edições UFC, 1982

Em geral, as referências feitas à administração ao longo da história Latino Americana até a década de 1930, utilizaram um "enfoque jurídico", essencialmente normativo e estritamente vinculado à tradição do direito administrativo romano. Os autores dessa fase, foram buscar seus elementos teóricos nos países da Europa, principalmente na França, Espanha e em Portugal, utilizando um esquema semelhante ao utilizado naqueles países.

Esse fenômeno é natural se considerarmos que, além da tradição civil da Europa, a maioria dos países Latino Americanos importou a cultura e os ideais políticos e administrativos da Espanha, França e Portugal e, em menor escala da Alemanha, antes de fazê-lo em relação aos Estados Unidos da América.

Esta tradição do direito romano trouxe aos países Latino Americanos a infra-estrutura legal apropriada para a incorporação da cultura e dos princípios de administração, desenvolvidos nos países da Europa continental. Esta característica do direito administrativo não ofereceu um mecanismo adequado para a adoção automática dos princípios e técnicas de administração fundamentados na tradição do

direito anglo-americano. Produzindo-se nestas condições, a problemática inicial a eloquente dicotomia entre o legalismo e o experimentalismo.

O legalismo é uma das características básicas do direito romano, que inspira a tradição jurídica herdada pelos países Latino Americanos. Já o experimentalismo do direito anglo-americano, enfatiza a ordem, a regulamentação, a codificação, enfim, um sistema fechado de conhecimento compreensivo da administração. O legalismo prega a legislação antecipatória, em oposição à legislação baseada na experimentação. A lei torna-se, então, um ideal a ser atingido em vez de um parâmetro a ser aplicado em circunstâncias concretas.

Muñoz Amato¹³, diz que, a concepção legalista da administração pública a identifica "com as regras jurídicas e reduz seu problema à elaboração das leis e regulamentos de

¹³ MUÑOZ, Amato Pedro. *Introdução à administração pública*. Fundação Getúlio Vargas, 1958. p. 19. Apud WARHLICH, Beatriz. *Evolução das ciências...* op. cit., 1979.

aplicação geral, com todos os pormenores necessários para seu cumprimento automático"¹⁴.

Para Wahrlich, o enfoque jurídico da administração pública na América Latina, não é mais o dominante, de um modo geral, mas ainda é bastante forte. Conforme Enrique Saraiva¹⁵, esclarece esta influência lembrando que:

"La mayoría de los estudios acerca de la administración pública latinoamericana, caracteriza a ésta como excesivamente atada a lo jurídico y señala al formalismo como defecto y causa de ineficiencia.

"La influencia de la teoría administrativa norteamericana se hace sentir en este aspecto. Los críticos que recogen la acusación evidencian su ignorancia de una categoría ecológica destacada en los pueblos de América Latina: su apego a la norma formal.

"Conviene esclarecer algunas confusiones sobre este tema y procurar explicar esta cualidade de nuestra cultura. Ello

¹⁴ WAHRlich, Beatriz. *Evolução das ciências...* op. cit., 1979.

¹⁵ SARAIVA, Enrique. A teoria general de la admipistração y la reforma administrativa. In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. Instituto Nacional de Administração Pública, México, 1975, p. 375-376. Apud WAHRlich, Beatriz. *Evolução das ciências...* op. cit., 1979.

revelará por qué, a pesar de las críticas al legalismo, toda reforma administrativa comienza, en América Latina, con el dictado de leyes y decretos que implantan y organizan legalmente el proceso reformista.

Dentro desta linha de raciocínio, Guerreiro Ramos¹⁶, na Nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina, também destaca o formalismo, a corrupção e descontinuidade no processo de reformulação política como alguns dos problemas da administração pública na América Latina.

1.1.2- Enfoque Organizacional

A efervescência política e intelectual da década de 1920 a 1940, criou condições necessárias para amplos movimentos reformistas nas instituições Latino Americanas. Assim, no campo da administração pública começou, então o enfoque organizacional e das ciências da administração que se estendeu até a década de 1960. Instalando-se, na

¹⁶ GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ignorância da Administração pública na América Latina. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 17(1):32-65, 1983.

administração pública o reinado da tecnocracia como sistema de organização, baseado na predominância dos técnicos que adotaram soluções racionais para resolver problemas administrativos, em detrimento de seus aspectos humanos e sociopolíticos, preocupando-se essencialmente com a economia e eficiência.

A administração pública daquela época está baseada nos princípios da administração clássica, preconizados por Henri Fayol, na França Luther Gulick e Lyndall Urwick na Inglaterra, Max Weber na Alemanha, Frederick W. Taylor, Harrington Emerson, Henry Gantt, Frank e Lilian Gilbreth, W. F. Willoughby e Frank J. Goodnow nos Estados Unidos¹⁷.

Na realidade, o predomínio dos técnicos e a adoção de soluções pragmáticas, à semelhança do enfoque jurídico, tem caráter essencialmente normativo e seus protagonistas acreditavam na reforma moral da administração e dos administradores como solução para os problemas

¹⁷Apud SANDER, Benno. *Administração da educação*. op. cit., 1982, p. 15-16.

administrativos... Nessa mesma orientação, os seus defensores pregaram mais uma vez, a dicotomia entre política e administração, na linha de Goodnow¹⁸ e do postulado tradicional da teoria política de que o poder deve estar dividido entre o executivo, o legislativo e o judiciário.

No entanto, como instrumento de análise e prescrição, este modelo veio revelar-se disfuncional nas sociedades em que essas três fontes de poder são altamente superpostas e em que, acima de tudo, o executivo ocupa espaço significativo do legislativo e do judiciário¹⁹.

Os estudos dessa fase preocuparam-se, em grande parte, em caracterizar a situação em termos de concordância ou discrepância, entre o comportamento observado e os princípios da administração científica, gerencial e burocrática de Taylor, Fayol e Weber, respectivamente, em geral eram estudos descritivos e exploratórios da realidade

18 GOODNOW, J. Frank. *Politics and Administration: A Study of Government*. New York, MacMillan, 1900. Apud SANDER, Benno. op. cit., 1982. p. 16.

19 SANDER, Benno. op. cit., 1982

com pouca explicação dos fatos e insuficiente preocupação teórica, reconhecendo-se sua atuação sobre variáveis técnicas sem procurar manejar integralmente as interrelações destas variáveis com a ação política²⁰.

1.1.3- Enfoque Comportamental

Após a segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se na administração pública o enfoque comportamental, uma nova corrente doutrinária proveniente dos Estados Unidos da América. O enfoque comportamental surge como reação aos princípios e às práticas tradicionais da administração clássica que inspiraram o enfoque anterior. O início do comportamentalismo é geralmente identificado com o movimento psicossocial das relações humanas à sombra dos estudos de Hawthorne, em 1927, nos Estados Unidos, movimento preparado por Marry Parker Follet²¹ e protagonizado, inicialmente por

²⁰ FLORES, G. & NEF, J. op. cit., 1984, p. 153

²¹ Os principais ensaios de Mary Parker Follet foram editados, após sua morte, por Henry C. Metcalf e Lyndall Urwick, em *Dynamic Administration, The Collected Papers of Mary Follet*, New York, Harper and Row, 1942. Apud SANDER, Benno. op. cit., 1982.

Elton Mayo²² sendo, posteriormente, ampliado por Chester Barnard²³ e Herbert Simon²⁴ com seu conceito de comportamento administrativo.

As bases teóricas do enfoque se encontram na chamada ciência do comportamento, conforme destaca Bennis²⁵, particularmente a psicologia social ou a psicossociologia, também deram contribuição às teorias organizacionais. A utilização dessas disciplinas, na administração é particularmente importante na dinâmica de grupo, no comportamento organizacional, no treinamento em liderança da teoria da personalidade, dinâmica interpessoal. Evidentemente, na América Latina, o enfoque das ciências do comportamento²⁶ tem sido mais utilizado na administração de empresa do que na administração pública. Sua aplicação tem

22 MAYO, Elton. *Problemas humanos de uma civilização industrial*. Buenos Aires, Galatea-Nueva Visión, 1959. Apud SANDER, Benno. op. cit., 1982.

23 BARNARD, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo, Atlas, 1971.

24 SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970.

25 BENNIS, Warren G. *Changing organizations*. New York, McGraw-Hill, 1966. Apud WARHLICH, Beatriz. op. cit., 1979.

26 Entre os principais autores destas teorias salientam-se, além dos já citados, C. Argyris, Katz e Kahn, Lawrence e Lorsch, D. McGregor, etc.

enfrentado dificuldades, apesar dos desenvolvimentos teóricos acadêmicos.

Neste sentido, as novas idéias sobre organização e administração eram naturalmente de difícil e complexa operacionalização. Embora tenham tido grande aceitação no mundo acadêmico da América Latina, foi pouca sua penetração no mundo administrativo.

Nas últimas décadas, como resposta à complexidade ambiental das instituições latinoamericanas e às renovadas aspirações de seus membros, o enfoque comportamental se reencarna, sob nova forma e com novos instrumentos, no movimento do desenvolvimento organizacional²⁷ que, na realidade, é um novo esforço para compatibilizar aspectos estruturais e pessoais nas organizações humanas.

²⁷ Ver, PINTO, F. Rogério. Desenvolvimento organizacional intercultural: aplicação na América Latina. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(3):47-48, jul./set., 1979.

Apesar dos resultados obtidos, especialmente no setor empresarial, os estudos do desenvolvimento organizacional na América Latina têm identificado inúmeras inadequações do enfoque à realidade latinoamericana, o que tem dificultado sua aplicabilidade na administração pública.

A dinâmica subjacente aos principais problemas de nosso tempo -a corrupção, o crime, a poluição, o poder nuclear, a inflação, a ingovernabilidade, a hipertrofia do Estado, a burocratização- e a crescente importância dos fatores ambientais de natureza econômica, cultural e política nas organizações, geraram novas abordagens teóricas na administração pública, como por exemplo: a administração para o desenvolvimento²⁸, a ecologia administrativa²⁹, abordagem

²⁸ Para uma análise da administração para o desenvolvimento ver por exemplo HEADY, Ferrel. *Administração pública: Uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.; Também, MOTTA, P.R. *Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca de relevância*. In: *Revista de Administração Pública*, V.1, n.3, jul./set., 1972, p. 39-35.; Ver ainda, HONEY, John. *Toward Strategies for public Administration development in Latin America*. Syracuse, University Press, 1968.

²⁹ O enfoque da ecologia administrativa adota um referencial interdisciplinar para estudar a administração pública de países em desenvolvimento, concebido por RIGGES, W. Fred. *Administração nos países em desenvolvimento: A teoria da sociedade prismática*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968; _____. *A ecologia da administração pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

contingencial³⁰, e a administração paricipitativa³¹, que deram origem a novos critérios de definição para os atos e fatos administrativos.

As concepções teóricas da chamada "administração para o desenvolvimento" surgida na década de 60, como um processo de administrar as atividades do Estado Moderno que, em função de seu conteúdo histórico, tendem a relacionar-se, de modo crescente, com a programação e a execução do desenvolvimento econômico e social, levando o Estado a exercer, em grau cada vez mais significativo, o comando racional sobre o processo de reforma, que, embora, seja um produto basicamente importado pela América Latina por meio de assistência técnica estrangeira, apresenta vários elementos oriundos de experiências, cujos resultados da análise incorporam dados de sucessos e fracassos -mais fracassos- nas

³⁰ Para uma discussão da abordagem contingencial ou situacional, ver a abrangente contribuição de **CHIAVENATO**, Idalberto. Novas abordagens na Teoria Administrativa. In: **Revista de Administração de Empresas**, Vol. XIX, n.2, abr./jun., 1979, p. 27-42.

³¹ Ver revisão sobre fundamentos e formas participativas em **MENDOÇA**, Luis. **Participação na Organização**: Uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo, Atlas, 1987.; **ARCHER**, Georges & **SERIEYX**, Herve. **A empresa do 3 Tipo**. São Paulo, Nobel, 1989.; **MELO**, M. Caterina. Processo de participação como meios não-institucionalizados na regulação de conflitos. In: **Revista de Administração de Empresa**, 24(44):11-18, out./dez., 1989.; Para um aprofundamento das questões do trabalho e como elas se refletem em formas participativas de gestão, é imperativo conhecer as obras de **MOTTA**, Fernando Prestes, **Burocracia e Autogestão**. São Paulo, Brasiliense, 1981.

tentativas anteriores de reformar a administração pública na América Latina³².

A proposição básica da ecologia da administração pública, a mesma que foi difundida na América Latina, é que a administração deve ser analisada como parte da cultura do seu povo, como um subsistema social que reflete os valores e os estilos operacionais da sociedade de que depende. Esta corrente ecológica, tem inspiração para sua análise nas teorias de sistemas sociais que a compõem como uma rede coerente de interações, em que se apoiam os principais valores do sistema social maior.

Na medida em que se alteram as condições sociais, econômicas e políticas, também vão se modificando as maneiras de análise e concepção das organizações do trabalho e produção. Afora as formas clássicas de se organizar, em função de fatores específicos e um tanto rígidos, como especialização do trabalho e distribuição de poder,

³² WARHLICH, Beatriz. op. cit., 1979.

autoridade e responsabilidade. outras concepções foram surgindo nas últimas décadas. Como destaca Paulo Roberto Motta³³, essas novas idéias de se analisar e projetar a organização, têm girado em torno de temas às vezes ambíguos e fluidos, como informação, decisão e criatividade mas por isso mesmo, capazes de retratar mais fielmente a verdadeira natureza ou necessidade da moderna organização do trabalho.

A busca da flexibilidade se deu ao longo dos anos, a partir das constatações crescentes de que as antigas propostas de rigidez, baseadas nas antecedências da estrutura sobre outras dimensões organizacionais, não mais se coadunavam com a realidade, nem com as necessidades das empresas e instituições públicas no mundo contemporâneo.

Na primeira metade do século, a construção da teoria organizacional se fundamentava nas idéias burocráticas e na crença da possibilidade de controle administrativo sobre a

³³ Para uma maior compreensão e identificação de autores, ver MOTT, P. R. *Gestão contemporânea*. Rio de Janeiro, Record, 1991.; Ver também, TOFLER, Alvin. *A empresa flexível e outras obras*.; A obra de Eric Trist é extensa, ver principalmente no que se refere a flexibilidade.

realidade: assim propunham-se modelos de ordem, uniformidade e conformidade. Ressaltavam-se todas as dimensões administrativas que facilitassem a padronização de comportamentos e o alcance da eficiência através da economia de escala.

Esses modelos preencheram a necessidade de se instituir novos padrões de eficiência e eficácia em um mundo de mudanças mais vagarosas e mais previsíveis. No entanto, a utilidade desses modelos foi diminuindo, principalmente a partir do final da década de 50, à medida que se acentuavam os passos da evolução social e econômica. Novas idéias eram necessárias, a instâncias dos antigos modelos servia para mostrar, ainda mais, as grandes limitações quanto às suas possibilidades. Tornou-se necessário reverter as práticas organizacionais existentes para conquistar novas idéias de flexibilidade, mais ajustáveis às mudanças, ambigüidades e contradições do mundo contemporâneo.

Na perspectiva teórica gerencial, a produção de modelos de flexibilidade passou por várias etapas. Foram demonstradas, ao longo dos anos, as vantagens de estruturas mais facilmente modificáveis e adaptativas às mudanças

rápidas que caracterizam a sociedade moderna. Assim, foram sendo buscados novos conceitos e novas crenças sobre a estruturação organizacional.

1.1.4- O enfoque Sociológico: (Análise de Políticas Públicas e Teorias de Organizações Modernas)

Nas últimas décadas observa-se que existe uma utilização crescente da ciência social ou do enfoque sociológico, nos estudos de administração pública na América Latina, os quais começam a desenvolver-se durante a década de 1960, como resposta alternativa aos enfoques gerencialistas que se apoiam na dicotomia entre política e administração. Neste sentido, os estudiosos se vem preocupando crescentemente com a utilização de quadros de referências concebidos nos limites impostos pela realidade da região. É nessa perspectiva que, para Guerreiro Ramos³⁴, a função administrativa é fundamentalmente sociológica e antropológica.

³⁴ GUERREIRO RAMOS, Alberto. Fundamentos Sociológicos da administração Pública. In: *Jornal do Brasil*, Parte II, 11 de Novembro de 1952, Seção 2, p. 8.

essencialmente política para Celso Furtado³⁵ e Rogério F. Pinto³⁶, ou ainda sociopolítica para Nelson de Mello e Souza³⁷.

De acordo com estes e outros autores dessa fase, a eficiência da administração pública se determina primordialmente pela atuação de variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e apenas secundariamente pela atuação de variáveis jurídicas e técnicas. A administração pública nos países em desenvolvimento é prejudicada principalmente por problemas não técnicos, onde o principal foco de resistência é sociopolítico e é derivado das características estruturais das sociedades subdesenvolvidas.

Na atualidade, é geralmente aceito que o contexto da administração pública contemporânea se caracteriza por uma

³⁵ FURTADO, Celso. *Political Obstacles to Economic Growth in Brazil*. *International Affairs*, 41, April, 1965.

³⁶ PINTO, F. Rogério. *Ecología política del BNDE: Un estudio de política, Desarrollo y Administración Pública*. Washington, DC, Organização de Estados Americanos, Departamento de Assuntos Econômicos, 1969.

³⁷ SOUZA, Nelson de Mello e. *Public Administration and Economic Development*. In: Robert T. Daland, ed., *Perspectives of Brazilian Public Administration*. Los Angeles, University of Southern California, 1963, Vol. I, p. 145-171.

atitude pessimista sobre a intervenção do governo na economia, assim como em sua capacidade para manejar com eficiência, honestidade e responsabilidade, os problemas prioritários da sociedade. Esta aparente perda de fé nas instituições públicas tem provocado bastante reflexão a respeito, cujo resultado é uma renovada ponderação o redescobrimento dos enfoques clássicos sobre a rede pública. Desta forma, constata-se o reaparecimento na literatura revisada dos temas relacionados com a ética governamental, os valores democráticos a participação da cidadania e a responsabilidade pública

Grande parte dos conceitos teóricos que dominam o campo da administração pública na América Latina, provêm das análises de políticas públicas e a teoria de organizações modernas. Neste sentido, o estudo da política pública começa a se desenvolver nos Estados Unidos durante a década de 70³⁸. A sua aplicação nos países da região, ganha destaque na década de 80, período este que se caracteriza, no plano

³⁸ Ver, BEAUREGARD, Gonzalez Ortiz. El concepto de la política pública en la administración norteamericana. In: *Revista de Administração Pública*, Universidade de Puerto Rico, vol.18, n. 1, out./nov., 1985. p.57-70.

político, pela transição para um sistema democrático, assim como mecanismos que facilitem a participação ativa dos cidadãos, com características definidas -como a transferência total da gestão pública e seu controle social- onde não apenas se garantam plenamente os direitos dos cidadãos frente à máquina do Estado, como lhes propiciem canais de intervenção na atividade estatal³⁹.

Além da reorganização política e social, que atravessam os países da região, também vivenciam o esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador, o que faz na opinião de Mezzomo, que os reflexos da crise econômica atinjam também o próprio âmago do Estado. Sem deixar que se tenha uma preocupação em termos orçamentários, assim como, em termos sociais, em decorrência da dívida externa adicionada com a dívida interna que cada país tem⁴⁰.

³⁹ KLIKSBERG, Bernardo. *A gerencia na década de 90*. op. cit., 1988.

⁴⁰ MEZZOMO, Tânia. op. cit. 1994

A produção teórica na perspectiva política em relação a administração pública é a de uma sociedade com crescente nível de constestação e organização, onde as pressões são exercidas mais clara e abertamente, os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade ampliam seu controle sobre o setor público, os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existe uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder. Neste contexto, torna-se óbvia a reconceituação do que seja desenvolvimento⁴¹.

As teorias de organização moderna partem do pressuposto de que para conseguir uma compreensão adequada da sociedade organizada faz-se necessário outros critérios complementares à eficiência, economia e efetividade. Incluindo elementos adicionais baseados na igualdade, no consenso, na negociação, na responsabilidade pessoal e na descentralização.

⁴¹ FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, FGV, 24(4):278-88, 1984. Apud MEZZOMO, T. op. cit., 1994.

A diversidade na orientação profissional, cultural, étnica e política implica no desenvolvimento de acercamentos mais flexíveis para abordar os problemas nos níveis intra e interorganizacionais. O caráter plural da sociedade, assim como os diversos grupos e indivíduos que participam na organização, demandam enfoques que permitam a busca de consenso, negociação e flexibilidade nos desenhos organizacionais para dirigir com êxito as incertezas e contingências pelas quais atravessam a administração pública.

A renovada teoria da organização tem incorporado elementos do método fenomenológico, da dialética marxista, e da psicanálise freudiana, entre outras. Na atualidade, um certo setor da produção intelectual nos países da região se utiliza do enfoque da teoria da ação ou a perspectiva incrementalista. Novos conceitos começam a surgir, tais como: intersubjetividade, teoria da ação, construção da realidade e outros.

Inspirado nos escritos de Hegel e do Jovem Marx -via interpretação da escola de Frankfurt, especialmente nas diversas obras de Jurgen Habermas se cria um enfoque crítico ao estudo das organizações e da administração pública

contemporânea. Sua crítica é dirigida aos conceitos da racionalidade instrumental, os sistemas de regras e regulamentos para exercer a ação racional, a linguagem organizacional que distorce a comunicação, os mecanismos ideológicos que servem para legitimizar a dominação no lugar do trabalho, o endeusamento da tecnologia como força liberadora e a mistificação de conceitos que enganam ao trabalhador em sua vida real nas organizações⁴².

Uma das características do contexto da administração pública durante a década de 80 e início dos 90, é o exceptismo geral sobre a capacidade do Estado para administrar a sociedade, em decorrência do processo acelerado da transformação dos valores e instituições herdadas do pós-guerra e da crise global da economia, iniciada na década de 70, verifica-se o esgotamento do Estado para assegurar o modelo de acumulação e o consenso social nas sociedades industriais.

⁴² Ver, HABERMAS, Jürgen. *La construcción del materialismo histórico*. Tauros, Madrid, 1976; BURRELL, Gibson & MORGAN, Gareth. *Sociological paradigms and organizational analysis*, Heineman, London, 1979. Apud RABELL, S. Leonardo. op. cit., 19__

De acordo com o informe da Comissão Trilateral sobre a Governabilidade da Democracia, assinala que "as demandas sociais cresceram de maneira exagerada, enquanto a capacidade dos governos para responder às mesmas estavam estancadas, devido principalmente às limitações fiscais e ao crescimento desenfreado da máquina Estatal. Em consequência, os governos democráticos se encontravam sobrecarregados de demandas e incapacidades para responder de forma efetiva às exigências de crescimento econômico e estabilidade política, levando neste sentido, muitos países da região a questionarem as bases sobre do Estado Benfeitor"⁴³.

Para alguns setores da academia -no geral identificado com as posturas do neo-liberalismo- a atual crise tem sido causada pela crescente e indevida participação do Estado na regulação do mercado nas suas respostas, pouco articuladas, às excessivas demandas de alguns setores da população. Em consequência, o debate sobre o papel do Estado na economia, especialmente na prestação de serviços, é de

⁴³ GROZIER, Michel, et alii. *Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, New York, 1975. Apud RABELL, S. L. op. cit., 1989.

importância fundamental para o estudo da administração pública. Por esta razão, é que muitos dos estudos revisados na literatura atual recolocam as relações entre o público e o privado⁴⁴ nas economias de mercado, e pelas suas graves consequências para as condições de legitimidade e equidade social⁴⁵.

As restrições aos gastos públicos e à privatização, constituem elementos importantes do contexto de tarefas que se definem em grande medida às orientações teóricas do campo da administração pública. O neo-liberalismo adotado nos países da região e os processos de privatização, tem sido incrementado nos últimos anos, e de fato não parece que diminuirá na década de 90. Portanto, o estudo do campo da administração pública tem que repensar e elaborar explicações sobre o papel do Estado na economia (mercado), assim como, tem que se definir conceitualmente, os objetivos, vantagens,

⁴⁴ Ver, **PARCERIA PÚBLICO PRIVADO: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. Orgs. E.S. Lodovici e G. M. Bernarreggi; org. da ed. brasileira Henrique Fingermañ. São Paulo, Summus, 1993.

⁴⁵ **RABELL**, Leonardo S. Los límites y paradojas del Estado Benefactor. Escuela Graduada de Administración Pública. UPR, 1991.; **CASTAÑER**, M. Juan. El debate del papel del Estado en la prestación de servicios. Ponencia presentada en el XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, Puerto Rico, 1988. Apud **RABELL**, S. Leonardo. op. cit., 1988.

limites e mitos da privatização⁴⁶, particularmente os efeitos desta política sobre a equidade social e a democracia.

Na atualidade, os diversos trabalhos revisados, da literatura pesquisada sobre o tema, demonstram certas posições críticas a este processo, o que determina um interesse em buscar alternativas de novas formas organizacionais distintas como: a descentralização, modernização administrativa, competências entre distintas agências, consórcios, parcerias e outras.⁴⁷

Diante da complexidade das bases epistemológicas da administração pública moderna, não é fácil fazer um levantamento teórico de seus desenvolvimentos atuais é muito menos formular modelos descritivos e prescritivos adequados à nossa realidade. O atual estado do conhecimento da

⁴⁶ GUERRERO, Omar. La privatización de la administración pública. In: *Revista de Administración Pública*. Universidad de Puerto Rico, vol. XXI, n.2, junio, 1989.

⁴⁷ Sobre estas novas idéias e formas de organização ver as recentes proposta apresentadas com originalidade sobre mudanças na administração pública Americana sobre o governo empreendedor apresentado por: OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Trad. Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Junior. Brasília, MH. Comunicação, 1994.

administração pública e privada assim como da análise da experiência histórica acumulada pelas diversas escolas, requerem um levantamento das reais necessidades e condições atuais e uma cuidadosa ingerência sobre as tendências da teoria administrativa na administração pública baseada num esforço de síntese da teoria de Guerreiro Ramos, Benno Sander, Peter Spink e outros⁴⁸, com o propósito de proporcionar aos envolvidos na matéria, uma discussão aberta dos primeiros passos para uma nova proposta do estudo e exercício da administração pública.

Apesar de se poder falar de quatro estados ou quatro fases históricas do campo da administração pública, esses estados ou fases, no entanto, são altamente superpostos no

⁴⁸ O modelo analítico utilizado neste trabalho para explicar a evolução da teoria da administração pública é semelhante ao esquema adotado por Beatriz Marques de Souza Wahrlich e m seu estudo sobre Evolução das Ciências Administrativas na América Latina. Revista da Administração Pública, Vol. XII, n. 1, jan./mar., 1979, p. 31-68.; Também fundamento-se nos trabalhos de Henry Nicholas. Paradigms of public administration. Public Administration Review (35): 378-86, jul./ago. 1975; Tânia M. Mezzomo. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, (28)1: 5-17, jan./mar., 1994; Leonardo Santana Rabell. La situación actual y perspectivas de estudio de la administración pública para la década de los noventas. Revista de Administración Pública, _____.

No estudo histórico da administração pública existem outros esquemas analíticos como por exemplo, o de José Alípio Goulart. Sociologia e administração pública no Brasil. In: Revista do Serviço Público, XVI, março de 1954; o de Alberto Guerreiro Ramos. Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1956.; Benno Sander. Perspectiva na Pedagogia e na Administração da Educação. Ambos autores estudaram a evolução da Teoria da Administração Pública brasileira sobre três enfoques: Jurídico, Técnico e Sociológico.

sentido de que o início de uma fase não significa o término de outra. Na base dessa colocação está a consciência das limitações, ao lado das potencialidades, do modelo analítico adotado no trabalho. Às vezes, o modelo, como geralmente ocorre em todo modelo analítico utilizado nas ciências sociais, é uma simplificação da realidade, em vez de uma expressão compreensiva dessa realidade.

1.2- OS NOVOS CRITÉRIOS DEFINIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A dinâmica subjacente dos principais problemas de nosso tempo além dos fatores ambientais, de natureza econômica, cultural e política nas organizações, sugerem-nos novas abordagens que objetivem explicar suas relações complexas com o ambiente social. Edgar Morin trata da multidimensionalidade e complexidade, criando uma nova epistemologia para a ciência, em geral, assim como para a política e a Teoria das Organizações.

A vasta obra de Morin⁴⁹, desenvolvida dentro da tradição dos sociólogos franceses, traz a criatividade, a originalidade e o compromisso social, demonstrando que a relação Homem - Organização vai além do biologismo concepção estreita e hermética da vida, e do antropologismo, concepção isolada e sobrenatural do homem, para propor uma teoria aberta de natureza humana, baseada na ideia de auto-organização e dentro de uma cosmo-visão de complexidade.

No Método I, Morin explica as relações entre os mundos da natureza e dos homens, afirmando que "estou cada vez mais convencido de que a ciência antropológica tem que articular-se na ciência da natureza, e de que esta articulação requer uma reorganização da própria estrutura do saber, onde a Teoria das Organizações deverá ser a coluna

⁴⁹ MORIN, Edgar. *O paradigma perdido*. Lisboa, Publicações Europa-América, 1973. *O Método I: A natureza da natureza*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1977. *O Método II: A vida da vida*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1980. *O Método III: O conhecimento do conhecimento*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1986. *O Método IV: As ideias: sua natureza*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1991. *Ciência com consciência*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1982. *Sociologia*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1984. e outras.

vertebral da articulação entre os diferentes campos do conhecimento"⁵⁰.

Karl Pribram, Ken Wilber, Fridjof Capra e outros cientistas, têm demonstrado uma nova compreensão das ciências, utilizando-se do PARADIGMA HOLOGRÁFICO, como modelo de descrição da realidade. No Brasil, o paradigma holográfico tem sido utilizado por autores como Paulo Roberto Motta⁵¹, que em "O Alcance da Flexibilidade: A Organização Atomizada e Holográfica", aborda a organização descentralizada, como unidades autônomas que refletem, a princípio, o todo organizacional.

Alberto Guerreiro Ramos em suas inúmeras obras, destacando-se "A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações, faz críticas à ciência social centrada no mercado e à teoria da organizações do século XX, segundo ele, essa lógica econômica, que se vem

⁵⁰ MORIN, Edgar. O método I... op. cit., 1977.

⁵¹ MOTTA, P. R. Gestão Contemporânea: A ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro, Record, 1991.

acentuando nos últimos três séculos, modela as organizações, cujos conceitos e métodos são impostos ao próprio indivíduo através de um processo acrítico de internalização. Na perspectiva de Guerreiro Ramos, a teoria organizacional, como ciência social tradicional, baseia-se nos pressupostos de que o ser humano é calculista e utilitarista e que a "lógica do mercado" orienta a organização da vida humana coletiva.

A herança da obra de Guerreiro Ramos, traz uma nova abordagem de organização, centrada no homem, diz ele, "o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente definido, e se transforma num ator político"⁵². Na sociedade moderna, o homem político deu lugar ao homem social, como resultado do poderoso processo de socialização tanto na sociedade capitalista como no mundo comunista. Ao atrofiar a dimensão política na vida humana coletiva, a ciência social contemporânea desconsidera a regulação substantiva sobre o processo econômico.

⁵² GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riquezas das nações. Rio de Janeiro, FGV, 1981. p. 12.

A parte mais original da obra de Guerreiro Ramos é a concepção de seu paradigma paraeconômico⁵³, um modelo pluridimensional de análise e prescrição que envolve uma visão da sociedade e da organização constituída de múltiplas dimensões ou unidades e um sistema de administração preparado para formular políticas e tomar decisões capazes de coordenar as diferentes dimensões. Baseado no conceito de racionalidade substantiva, a dimensão humana ocupa lugar central no seu modelo paraeconômico. Na sua concepção, o ser humano, como ente racional e político, é o regulador do sistema social. Por esta razão, ele vê a organização moderna delimitada de tal forma que sempre haja espaço vital para a permanente auto-atualização do ser humano.

Dentro desta linha de pensamento, Benno Sander⁵⁴, na sua obra *Consenso e Conflito: Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação*, aborda a organização na ótica de Guerreiro Ramos, ele parte da concepção do homem racional, com o homem político-social.

⁵³ Idem, *ibidem*, capítulos VII e VIII.

⁵⁴ SANDER, Benno. *Consenso e conflito: Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação*. São Paulo, Pionera, 1984.

para estabelecer a relação entre as dimensões humanas e antropossociopolítica, reforçada pela complementaridade também substantiva e instrumental, definindo o paradigma multidimensional de análise da administração, que contempla as dimensões: humana, sociopolítica, pedagógica e econômica.

Peter Spink⁵⁵, em recentes trabalhos busca uma outra raiz para a questão da administração pública, a partir de que seja possível articular "uma outra administração para o desenvolvimento", seus argumentos, passam pelo reconhecimento de que a administração pública e sua reforma, fazem parte de um campo de interdependência cuja consequência é a representação intersubjetiva que a pessoa enquanto ser social, tem dois conceitos chaves -Estado e Cidadania-, nos quais se produz e reproduzem em diversos níveis do cotidiano.

⁵⁵ SPINK, Peter. Reforma administrativa, modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento. In: *Executivo*, Porto Alegre, v.12, n.2, p. 11-21., ago./dez., 1989.; Também SPINK, Peter. Descentralização: Luto ou luta. In: *Poder Local: governo e cidadania*. Org. Tânia Fischer. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.; Os argumentos conceituais básicos destes trabalhos foram utilizados por FELICISSIMO, J.R. Os impasses da descentralização política administrativa local na democratização do Brasil. In: *Revista da Administração de Empresas*, São Paulo, n.32, p. 6-15, 1992.

Para o autor a administração pública e sua reforma são um processo político de adequação constante ao modelo emergente da praxe social⁵⁶, onde na sua tese sobre organizações modernas, no futuro deverá adequar-se ao triângulo (Gráfico Nº 1) da "administração do público", "administração pelo público" e "administração para o público".

Permitindo desta maneira, que a superordenação da relevância sobre critérios tradicionais de administração dependam da adequação da escala de valores e também das pressões psicossociais e políticas dos atos e fatos administrativos, assim como, pela participação intencional definidas pelos participantes da organização, de acordo com valores sociais coletivos, e com escolhas feitas em função das interpretações conscientes da realidade e dos fenômenos da situação emergente.

⁵⁶ SPINK, Peter. **Reforma administrativa: Modelos e processo**. Documento preparado para o colóquio dos cinco países africanos sobre Estado e Administração Pública para o Desenvolvimento. Praia, República de Cabo Verde, 4 -11 Maio, 1989.

Gráfico Nº 1.
TRIÂNGULO DA ADEQUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



Fonte: SPINK, P. Reforma Administrativa: Modelos e Processos. Praia, Cabo Verde, 1989 p. 23.

A abordagem dessas diferentes dimensões demonstra que a ação administrativa vai além da racionalidade medida segundo critérios clássicos de eficiência e eficácia, sugerindo a efetividade, a relevância e a adequação como critérios políticos, filosóficos e sociais da administração.

Para Motta⁵⁷ a efetividade vai além dos critérios de eficiência, para preocupar-se com objetivos mais amplos de equidade e desenvolvimento econômico social e sustentável. Já para Spink, a "adequação do processo de mudanças organizacional seguirá um caminho de fora para dentro e de baixo para cima, uma vez que a questão chave não é a efetividade do serviço, mas a relação emergente da administração com o cidadão"⁵⁸.

A teoria e a prática da administração Pública e de outras ciências relacionadas com as organizações complexas, baseadas num conceito físico, biológico, antropológico, filosófico sociológico e político, exigem do administrador mais que um domínio técnico, um compromisso definido com a qualidade de vida humana, que deve ser o próprio objetivo das ciências sociais, dentro das organizações tanto públicas como privadas.

⁵⁷ MOTTA, P. R. Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca de relevância. In: *Revista de Administração Pública*, v.VI, n. 3, jul./set. 1972.

⁵⁸ SPINK, Peter. *Modelos e processos...* op. cit., 1989.

Entretanto, diversas organizações e/ou instituições trabalham o conhecimento administrativo, num enfoque simplista e mecanicista⁵⁹, sem aprofundar as contribuições de autores como Edgar Morin, Alberto Guerreiro Ramos, Frifjof Capra e outros.

Diante da diversidade desta e outras orientações analíticas sugerem-nos, uma realidade complexa, inserida num meio social em transformação permanente, que reclama renovadas soluções e modelos para sua adequada administração. Este trabalho de delimitação de modelos, toma como referência conceitual básica os autores citados para entender a administração pública no âmbito do desenvolvimento teórico recente.

1.3- O PARADIGMA COMPLEXO MULTIDIMENSIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

⁵⁹ Ver os diversos trabalhos de, GARCIA, Ramon. A base de uma administração autodeterminada: O diagnóstico emancipador. In: *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, FGV, 20(2), 1980.; _____. Acidentes em sistemas sociotécnicos de alto risco: Uma proposta de planejamento institucional par os sistemas de energia elétrica. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(4): 161-91, out./dez., 1992.; _____. Em busca de um modelo complexo de gestão para as organizações acadêmicas. (Mimeo).; _____. Uma proposta alternativa de pesquisa: a investigação emancipadora. In: *Revista de Administração Pública*, 18(2), 1984.; _____. Enfrentado a crise: a prática da administração estratégica na Unibras. In: *Revista de Administração Pública*, 22(3), 1980.

O conhecimento acumulado dos estudos revisados no presente trabalho, nos oferecem preciosos elementos para uma síntese teórica da administração pública em face da imensa tarefa que cabe a sociedade em transformação. Esta síntese seria o resultado de um esforço multidisciplinar visando os estudos da administração pública a partir da própria delimitação da evolução histórica do campo da administração pública.

Nessa linha, a recente enunciação da evolução do campo da administração pública, conjuntamente com o paradigma emergente, constitui uma proposta inicial, buscando enfrentar o desafio intelectual no campo específico da administração pública, fundamentando-nos na evolução do pensamento administrativo que caracterizou historicamente a administração pública na América Latina.

Do ponto de vista histórico, a teoria administrativa do século XX foi desenvolvida por três grandes escolas -

Clássica, Psicossocial e Contemporânea⁶⁰. A tese Clássica foi exposta no princípio deste século, no bojo da consolidação da Revolução Industrial, por três movimentos- Administração Científica de Taylor, a Administração Geral de Fayol e Administração Burocrática de Weber. Os protagonistas da escola clássica conceberam a organização como um sistema mecânico e racional, em que a mediação administrativa se pauta pelo critério da *eficiência econômica*.

A antítese Psicossocial foi desenvolvida, a partir da grande recessão que se abateu sobre o mundo no final da década de 20, pelo movimento das relações humanas de Mayo, Roethlisberger e Dikksom e pelo comportamento administrativo protagonizado por Barnard e Simon. Os protagonistas da escola Psicossocial concebem a organização como um sistema orgânico e natural, em que a mediação administrativa se preocupa com a

⁶⁰ SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: É hora da relevância. In: *Revista do CRUB*, Ano IV, n. 9, Brasília, 1982, p. 9-15. A história da administração tem sido estudada de muitas formas, com um número maior ou menor de escolas e movimentos cronológicos e de abordagens ideológicas. Neste trabalho, se tentará vincular enfoques analíticos com fases históricas e abordagens ideológicas, usando a referência conceitual básica utilizada pelo autor mencionado. Nesse sentido, serão identificadas três grandes escolas de administração com o começo de quatro respectivas faces históricas marcadas por acontecimentos econômicos e políticos bem determinados: a consolidação da Revolução Industrial, a Recessão de 1929, a II Guerra Mundial e a Crise Econômica e Política dos anos 70.

integração funcional de seus elementos componentes à luz da *eficácia institucional* com critério predominante.

Após a II Guerra Mundial, a síntese contemporânea tentou superar as duas orientações anteriores à luz do critério de *efetividade política*, atribuindo especial atenção às várias situações do ambiente extenso, que afetam as organizações. No âmbito da escola contemporânea sobressaem vários caminhos paralelos, como o desenvolvimento organizacional, a ecologia administrativa, o desenvolvimento institucional, a abordagem situacional, a teoria da contingência e a ciência do management.

Hoje, ao lado do enfoque neo-clássico das ciências gerenciais, aparecem as teorias críticas baseadas na fenomenologia, no existencialismo, no método dialético e na abordagem de ação humana, que têm na *relevância cultural* o critério-chave para orientar os atos e fatos administrativos.

Na atualidade, os recentes questionamentos críticos e as novas perspectivas teóricas no campo da administração, cujas tendências se dirigem a um resgate da noção de

"público", o surgimento de uma cidadania participativa, e o resgate dos valores éticos e democráticos, surgidos da instabilidade econômica e política internacional da crise de 70, que caracterizou também a década de 80 se estende nos anos 90. Os enfoques recentes estão baseados no resgate da história, filosofia, epistemologia, e na abordagem da teoria da ação, assim como a emergência das ciências da complexidades, tendo como critério-chave a *adequação política social*, com a adoção de uma postura mais criativa e aberta às inovações.

Tendo em vista, que a história da administração pública pode ser concebida em termos de cinco paradigmas subsequentes - administração para a eficiência, administração para a eficácia, administração para a efetividade, administração para a relevância e administração para a adequação- os quais são hoje adotados como cinco paradigmas paralelos, preocupamos-nos com a concepção de um novo paradigma resultante, de uma nova síntese teórica da prática da administração pública.

Antes, porém, este paradigma complexo deve ser entendido aqui conforme a concepção de Edgar Morin, proposta

na seguinte definição: "Um paradigma contém, para todos os discursos que se efetuam sob seu domínio, os conceitos fundamentais ou as categorias mestras da inteligibilidade, ao mesmo tempo que o tipo de relações lógicas de atração/repulsão (conjunção, disjunção, implicação ou outras) entre conceitos ou categorias."⁶¹

Neste sentido, esta síntese se constitui num paradigma global, baseado na análise das confluências e contradições entre o paradigma da administração da adequação e os quatro paradigmas específicos adotados no decorrer da história da administração pública. Na realidade, de acordo com essa solução, ao invés de delimitar os fenômenos administrativos em termos de paradigmas isolados, eles são concebidos como realidade global com dimensões e planos multicêntricos.

É desta maneira que os cinco paradigmas específicos podem ser sintetizados num paradigma global, denominado

⁶¹ MORIN, Edgar. *O método IV: As ideias: a sua natureza, vida, habitat e organização*. Portugal, Publicações Europa América, 1991.

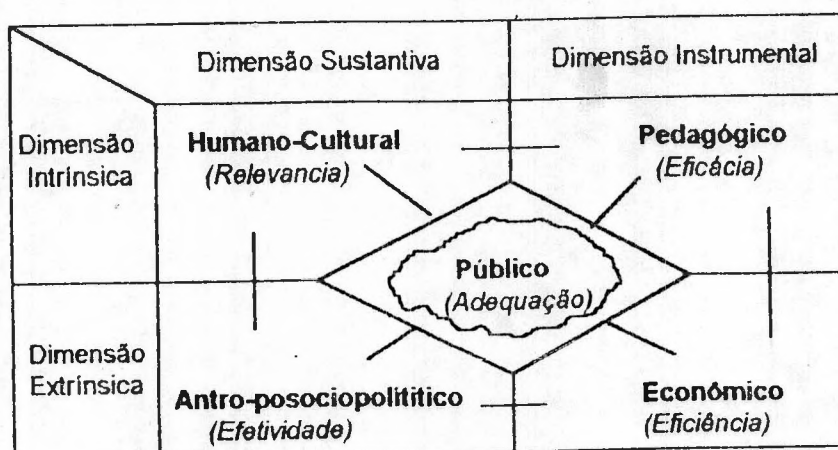
"Paradigma Complexo Multidimensional da Administração Pública" e constituído de cinco dimensões integrantes - econômica, pedagógica, política, cultural e o conceito de público- correspondendo a cada dimensão um critério administrativo predominante, respectivamente, eficiência, eficácia, efetividade, relevância e adequação.

A concepção do Paradigma Complexo Multidimensional da Administração Pública parte de três pressupostos básicos. O primeiro pressuposto é o de que os fenômenos e fatos administrativos são realidades globais constituídas de dimensões ou planos multicêntricos com ênfase ora opostas ora complementares. O segundo pressuposto é o de que no campo da administração existem dimensões intrínsecas de natureza cultural e pedagógicas ao lado de dimensões extrínsecas de natureza política e econômica. O terceiro pressuposto é o de que o ser humano como ente individual e social, politicamente engajado na sociedade, constitui a razão de ser da existência do sistema político institucional.

É esta concepção antropossociopolítica do ser humano que define a natureza e a utilização do 'paradigma complexo multidimensional da administração pública como instrumento

heurístico e prescritivo. Estes conceitos se traduzem num esquema multidimensional, gráficamente representado na gráfico Nº 2, em duas dimensões substantivas e duas dimensões instrumentais que se cruzam com duas dimensões intrínsecas e duas extrínsecas.

Gráfico Nº 2.
Paradigma Complexo Multidimensional da Administração Pública.



Fonte: Adaptado de SANDER, Banno. Consenso e Conflito. São Paulo, Pionera, 1984. p. 93.

A concepção do paradigma complexo multidimensional da administração pública parte de uma definição filosófica segundo a qual as dimensões instrumentais são reguladas pelas dimensões substantivas. Estas estão diretamente comprometidas, no nível extrínseco, com a consecussão dos

próprios fins e objetivos políticos da sociedade. Nos termos desse paradigma complexo multidimensional, a administração pública orienta-se por conteúdos substantivos e éticos de validade geral, como a liberdade e a equidade que, por sua vez, oferecem a moldura organizacional para a participação democrática na promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva.

A abordagem dessas dimensões está relacionada a critérios de orientação, objetivando a contextualização dos conteúdos da administração pública de modo a levar o cidadão a compreender a realidade concreta, onde o concreto social e o organizacional se interrelacionam numa complexa rede de relações, o Estado, cujo conteúdo é também um produto social - a cidadania. Tal realidade exige de uma consciência social, que vai além da representação ideal de princípios e valores abstratos.

1.4- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADEQUAÇÃO COMO PROCESSO POLÍTICO AO MODELO EMERGENTE À PRAXIS SOCIAL

A complexa trama de relações sociais múltiplas, tanto internas quanto externas nas organizações públicas, implica na existência de um processo político de adequação constante, que cabe em grande parte situar a administração pública no contexto atual da ciência política e da teoria das organizações modernas definindo a "adequação" como uma categoria formal e concreta.

Etimologicamente, "adequação" (do latim *adaequatione*) significa "ato de adequar-se", "ajustamento", "adaptação", "correspondência exata", "identidade". Na acepção filosófica, a "adequação" é definida como: "conformidade ou correspondência exata entre os termos de uma relação. Diz-se de uma representação que tem exata correspondência ou conformidade com o seu objeto.⁶²

Para Spinoza, uma idéia é adequada quando possui todas as propriedades ou denominações intrínsecas e extrínsecas da idéia verdadeira (Ética II. Def. 4). Para

62 HOLANDA, F. Aurélio Buarque. *Novo dicionário da língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1975. p. 36.

Libiniz, um conhecimento adequado é um conhecimento distinto cujos, elementos mesmos são distintos, isto é, uma noção que é integralmente analisada em noções simples, de modo que se conheça a priori sua possibilidade (Discours de Métrab, Cap XXIV).⁶³

De acordo com essas definições, a adequação desempenha um papel instrumental entre partes ou fenômenos substantivos de determinada realidade. No entanto, a dinâmica concreta das interações coletivas dadas no espaço da rede do público, onde o agir intra e interorganizacional, mostra-se como um todo cujo processo político e social de adequação coletiva, é essencialmente substantivo, pois ele é parte intrínseca e extrínseca do conjunto de fenômenos componentes do todo social. Na realidade a adequação como categoria concreta limita e determina significativamente as forças componentes do construto coletivo Estado-Cidadão.

⁶³ LALANDE, Andre. **Vocabulário Técnico e Crítico de la Filosofía**. Buenos Aires, Edição El Ateneo, 1966. p. 23.

Uma explicação do conceito de adequação é feita por Spink, para quem os processos aos quais o termo se refere "não é algo que se faz para os outros", "nem algo que se faz catalizando os outros". Ao contrário, "é algo que faz parte junto com os outros".⁶⁴

Para o autor, "fazer parte" exige, "uma reflexão profunda sobre os papéis a serem assumidos e o formato organizacional desejado para o encaminhamento da questão sobre a administração e sua reforma". Ele afirma, que dada a multiplicidade de papéis não é surpreendente que algumas tentativas de reforma da administração têm-se pautado pela noção de uma rede multicêntrica de inovação onde a manutenção da dinâmica é estimulada através das transferências de experiências e eventos específicos destinados a discutir linhas possíveis de práticas e suas implicações para as diversas partes presentes, identificando assim, o "que compete a quem".

Neste sentido, esta visão globalizadora da realidade social como rede organizacional se aproxima e se insere no conceito do Paradigma Complexo Multidimensional da Administração Pública, em que a abordagem da "adequação do público" expressa todas as ações e interações mútuas e múltiplas, internas e externas, confluentes e antagônicas que ocorrem na triangulação da noção de rede do público.

O critério de "adequação", que expressa e explica a dimensão "público" da administração, reúne os aspectos substantivos e instrumentais dos conteúdos sociais e políticos, para regular a ação estratégica da administração inserida na tessitura global do Estado-Sociedade, devendo fornecer as bases de sustentação do modelo que atenda às demais dimensões, na busca de melhor adequação política, social, coletiva na satisfação das pessoas.

A eficiência e a eficácia são critérios essencialmente técnicos, vinculados às dimensões instrumentais da administração. A eficiência preocupa-se com a otimização de recursos materiais, enquanto a eficácia através da utilização adequada dos cenários culturais e pedagógicos. A efetividade se preocupa com o atendimento das

necessidades e demandas da comunidade, o qual implica o diálogo aberto e a participação ativa de seus membros na formulação dos objetivos, na sua concretização e na avaliação dos resultados. A relevância é um conceito fundamentalmente antropológico, filosófico, sociológico e também político, carregado de conteúdos éticos dos indivíduos.

Nos termos deste paradigma proposto, a adequação é o critério chave à luz do qual devem ser analisados os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

1.5- O FENÔMENO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Uma retrospectiva dos fenômenos de reforma administrativa na América Latina revela a existência de várias experiências, em sua maioria de êxito limitado, entretanto, como indica Salgado e Valdés⁶⁵. Fazer um balanço

⁶⁵ SALGADO, P. Ignacio & VALDÉS, Mauricio. Balance de los movimientos de reforma administrativa: Enseñanzas. In: **Administração Pública: Perspectivas críticas**. Editores Gilberto Flores, Joerge Nef, Instituto Centroamericano de Administração Pública (ICAP), 1984, p. 91.

para retirar seus ensinamentos que podem orientar futuros esforços nesta matéria, é uma tarefa de grande complexidade e laboriosidade, tendo em vista em primeiro lugar, a escassez de estudos anteriores que possam ser considerados como avaliação compreensível do que a reforma significou para os diferentes países.

Acrescentam ainda, que é certo que existe uma extensa bibliografia sobre os processos de reforma, estes, em sua grande maioria, apresentam um conteúdo eminentemente descritivo ou normativo; e, nos poucos trabalhos, que se podem encontrar elementos analíticos e explicativos, estes em geral, se limitam a abordar o assunto, dentro do âmbito de experiência nacional.

Entretanto, se é certo que as proposições de reformas refletem sempre o momento histórico que a sociedade, as instituições e seu próprio campo de conhecimento da administração pública está vivenciando, esta análise que agora apresentamos, limita-se a destacar certos temas e acontecimentos históricos, que marcaram de uma maneira global e totalizadora a experiência Latino Americana no campo da reforma administrativa.

Inicialmente, como indica Spink, as primeiras tentativas de reforma na América Latina, antes da Administração do Desenvolvimento, muitos países já tinham experimentado um outro modelo de reforma em décadas anteriores. Neste outro modelo, o da "Reforma Cartorial ou Jurídica", focalizava-se as regras administrativas e os procedimentos de administração de pessoal de forma prescritiva e legalista. Segundo o autor, "buscava-se criar uma administração pública nos moldes de outros países desenvolvidos, com concursos de relação, carreiras, a partir de sistemas de pontos, descrições de cargos, análise de fluxo de documentos e tudo que faz parte de uma boa burocracia"⁶⁶.

É um fato conhecido que o grande impulso outorgado aos movimentos de reformas administrativas na América Latina, após a Segunda Guerra Mundial, não respondeu no essencial a uma decisão tomada pelos países da região, como resultado de uma reflexão própria sobre suas verdadeiras necessidades percebidas localmente. Ao contrário, na grande maioria dos casos em que se realizaram as reformas, os programas se

⁶⁶ SPINK, Peter K. *Reforma administrativa: modelos e processos*. 1989. p.8.

iniciaram como parte de compromissos adotados por iniciativa de fatores externos. Isto é, através da importação de modelos principalmente copiados e adaptados quando necessário dos Estados Unidos e da ajuda de organismos internacionais, pelo estabelecimento de acordos.

Assim é, que durante a década de 1920 - 1930, a Missão Kemmerer, centrou sua atividade nos países sul-americanos da costa do Pacífico, isto é: Bolívia, Chile, Equador e Perú, preparando uma série de recomendações sobre o ordenamento e controle jurídico e contábil das finanças públicas. também, estabeleceram-se recomendações de ordenamento do sistema monetário e bancário. Inspirados na Oficina Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (General Accouting Office), a Missão Kemmerer, recomendou o estabelecimento de Controladorias Gerais da República, que na maioria dos casos substituiriam os Tribunais de Contas, e no caso do ordenamento do Sistema monetário e bancário se estabeleceriam as Superintendências de Bancos e os Bancos Centrais.

Estas instituições se criaram em todos os países acima mencionados via "Decreto Lei", estabelecendo-se como

órgãos independentes do poder executivo e transformando-se praticamente num quarto poder do Estado, conforme indica Salgado Valdez. Estas instituições receberam numerosas críticas por parte da geração de especialistas surgidos após a Segunda Guerra Mundial, pois consideravam que se lhes tinham outorgado poderes excessivos a tais instituições.

A este respeito, Munõz Amato indica que, se é certo, as propostas da Missão Kemmerer foram benéficas em uma série de sentidos, por outro, "subordinou a eficácia administrativa aos poderes excessivos e independentes do Controlador Geral", enfrentando, na opinião do autor um problema principal, pois o modelo de Controladoria constituiu-se em um órgão de controle efetivo dos abusos do Poder Executivo, passando a ser mais um órgão burocrático, contrário ao modelo em que estava baseado, ou seja, na existência de um poder legislativo independente e representativo⁶⁷.

⁶⁷ MUNOZ, A. Pedro. Introdução a la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1952. p. 199. Apud SALGADO & VALDEZ. op. cit., 1984.

No caso da reforma administrativa no Brasil⁶⁸, esta se iniciou com a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930, e estendeu-se até os anos 70. As propostas de reforma, segundo indica Mezzomo, fundamentaram-se na racionalidade técnica, na adequação dos planos e nos princípios "científicos" da administração. Por esta visão, a administração tornar-se-ia eficiente, a partir do momento em que foram dominados e aplicados uma série de princípios e técnicas administrativas de uso universal⁶⁹.

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o início da assistência técnica internacional promovida fundamentalmente pelos Estados Unidos através do chamado "Punto Quatro"⁷⁰ e pelas Nações Unidas através da Junta de Assistência Técnica (JAT)⁷¹ e da Divisão de Operações de Assistência Técnica (DOAT)⁷², surge no cenário Latino

⁶⁸ Ver KLEBER, Nascimento. *Reflexões sobre la estrategia de la Reforma Administrativa: la experiencia brasilena*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, junio de 1970.

⁶⁹ MEZZOMO, Tânia. *Reforma administrativa nos anos 90: O caso da prefeitura municipal de São Paulo*. In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 33(4):66-81, jul./ago., 1993

⁷⁰ Atual Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID).

⁷¹ Atual Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

⁷² Atual Departamento de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (DCTD).

Americano um novo enfoque sobre a forma de melhorar o funcionamento dos sistemas de apoio -contabilidade, orçamento, pessoal, etc.- se poderia também melhorar a produtividade através da produção de bens, serviços e regulamentações, tornando ainda mais eficiente e eficaz a administração pública.

Como se pode observar, neste período, fazem-se presentes elementos constituintes da dicotomia política-administrativa, em parte resultado dos projetos de Cooperação Internacional da chamada "administração para o desenvolvimento", não se ajustando aos valores culturais e às tradições próprias de cada região, pois o modelo adotado baseava-se na importação de técnicos e técnicas administrativas; e, por outro lado, resultante do estágio evolutivo que a disciplina da administração pública alcançava no período. Assim acreditava-se que a atividade "política" de decisão existia separadamente da atividade técnica de implementação.

A partir dos anos 70, começa o que se poderia chamar de "reformas globais" ou seja, a etapa das grandes reformas administrativas cujos objetivos principais foram: organizar

o governo para organizar o país, adotar a programação como instrumento fundamental de governo, sistematizar a administração e o desenvolvimento de pessoal público e federal, contribuir para o fortalecimento da organização política e federal e melhorar a administração e a justiça.

Nos anos 80, conforme Mezzomo, "inicia-se um período de intensa mobilização da sociedade civil, em busca de concretizar uma prática política: a cidadania. Também começa a emergir a noção de participação na administração pública. Surgem propostas de co-gestão, conselhos de representantes, audiências públicas etc. Nesta época ganha espaço a idéia de descentralização e de fortalecimento do poder local. Multiplicam-se os canais de comunicação entre a sociedade e o estado, no sentido de ampliar o controle da primeira sobre a segunda"⁷³.

Os pactos políticos começam a dividir espaço com as decisões técnicas. Como consequência, os estudos de

⁷³ MEZZOMO, Tânia. Reforma admi. op. cit., 1993

administração pública passam a se preocupar com a questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à equidade e à adequação social. Paradoxalmente, porém entende-se que, para garantir a democratização da administração pública, certas condições operativas e organizacionais necessitam ser asseguradas⁷⁴.

Os estudos baseados na "nova administração pública" passam a ser entendidos como um fenômeno cultural diferenciado, relacionado conceitualmente entre a ciência política de um lado e a prática administrativa de outro⁷⁵, destacando a reforma como um processo político no sentido social e dando ênfase a questões como: processo de adequação coletiva, equidade, participação, organização centrada no

⁷⁴ CAIDEN, Gerald. Como hacerle frente a la década de los noventas: retos para los gerentes del setor público. In: XXV Asamblea Anual de Cladea, San Jose, Costa Rica, 1990. Apud MEZZOMO, Tânia. op. cit. 1993.

⁷⁵ SPINK, P. op. cit., 1989.

cidadão, descentralização e papéis pró-ativos tornam-se predominantes no campo teórico da administração pública.

CAPÍTULO 2

ESTADO E DESENVOLVIMENTO

Segundo alguns estudiosos¹, o Estado-Nação, tal como foi concebido, há duzentos anos, está em profunda crise, mostrando a real possibilidade de desaparecimento. Tal situação -advertem- poderia gerar um caos derivado de lutas nacionalistas destrutivas.

E contra essa visão, outros sustentam que o Estado atual não está em crise, senão num processo de transformação, numa espécie de mutação, da qual resultará uma entidade diferente que conhecemos pelo menos durante este século. E, junto a estes existem ainda outros estudiosos que acham que o Estado vive seu melhor momento, depois da queda dos regimes

¹ Sobre este tema ver, DRAIBE, Sônia & WILNÊS Henrique. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3, fev. 1988.

do socialismo real e do conseqüente desaparecimento de elementos que se contrariam a sua consolidação e provocariam ingovernabilidade.

Qualquer dessas três posições poderá ser defendida com certa validade: entretanto, o certo é que, alguma coisa está mudando. O primeiro elemento que manifesta uma mudança e que em muitos sentidos constitui a sua causa, é a própria sociedade. Desde a década de 70 tornou-se evidente uma convergência de opiniões entre distintos autores e pensadores com relação ao fato de que as sociedades industriais estão em decisiva transição, como a que um século passado levou a Europa de sociedade agrária à sociedade industrial.

Neste sentido, numerosos pensadores começaram a falar de uma nova época. Amitai Etzioni², por exemplo, começou a falar da era "pós-moderna", termo que também tem sido utilizado pelos pós-estruturalistas ou desconstrucionistas franceses como Jean Francois Lyotard e

² ETZIONI, Amitai. The active society: a theory of societal and political processes. London, Collier - MacMillan, New York, The Free Press, 1968.

Jaques Derrida. George Lichteimfala da "sociedade pós-burguesa", Herman Kahn³ da sociedade "pós-econômica", Murray Bookchin da "sociedade da pós-escassez", Kenneth Boulding⁴ da "sociedade pós-civilizada" e Daniel Bell⁵ simplesmente da "sociedade pós-industrial". Outros colocam o acento em algo mais preciso e falam da "sociedade do conhecimento", como Peter Drucker⁶, da "sociedade dos serviços pessoais" como Paul Halmos, ou da era tecnotrônica, como Zbigniew Brzezinski⁷, e mais recentemente da era da irracionalidade como Charles Handy⁸.

Em conjunto, todos estes rótulos sinalizam, finalmente, aspectos que desapareceram ou estão desaparecendo, ou ainda o que se espera, é que se constituam no princípio fundamental da futura sociedade: o conhecimento.

³ KAHN, Herman. O ano 2000: uma estrutura para especulações sobre os próximos trinta e três anos, São Paulo, Melhoramentos, 1969.

⁴ BOULDING, Kenneth. O significado do século XX: a grande transição. Rio de Janeiro, Fundo da Cultura, 1966.

⁵ BELL, Daniel. El advenimiento de la sociedade Post-Industrial: um intento de progreso social. Madrid, Alianza, 1976.

⁶ DRUCKER, Peter. Sociedade Pos-Capitalista. São Paulo, Pionera, 1993.

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew. La era tecnotronica, Buenos Aires, Paidés, 1973.

⁸ HANDY, Charles. A era da irracionalidade: ou a gestão do futuro. Portugal, Edições CETOP, 1992.

os serviços pessoais, a eletrônica, a cibernética ou as comunicações.

Evidentemente, cada um destes termos tem uma explicação lógica que pode, às vezes coincidir com as de outros conceitos e, às vezes ser contraditória. De fato, existem pensadores que se negam a falar de uma nova era e só assumem que a sociedade moderna vive uma crise que se resolverá de uma ou outra forma. Neste caso destacam-se autores como o filósofo alemão Jurgen Habermas⁹, que é considerado um dos pensadores contemporâneos mais importantes.

Sem chegar a adotar alguma das visões - os que consideram que existe uma nova época ou uma nova sociedade e os que assumem que só é uma crise de valores modernos que será superada sem pensar pelo que temos ascendido a uma nova era -, o certo é que se tem elementos na sociedade atual que

⁹ HABERMAS, Jurgen. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.; _____. La reconstrução do materialismo histórico, Taurus, Madrid, 1976. e outras obras.

diferem muito dos que viveram nossos pais e nossos avós, e que tem mudado alguns aspectos do Estado Moderno.

2.1- O PROJETO DA MODERNIDADE

Há mais de duzentos anos começou a ser desenhado o chamado projeto da modernidade, no qual se criaram duas doutrinas: o socialismo e o liberalismo, completamente contrárias na forma de conceber o papel do Estado e da sociedade, estas duas ideologias convergiram num ponto essencial: a visão utópica de que por meio da razão o homem poderia viver melhor e chegaria a um estado de felicidade.

Esta visão se conjugou com o rápido processo de industrialização que estava vivendo a sociedade: a máquina se converteu em um símbolo de emancipação, pois graças a ela, o homem poderia ter mais tempo para o ócio (entendido aqui como descanso, repouso, lazer, etc) para dedicar-se a labores de tipo intelectual ou espiritual.

Tanto o liberalismo como o socialismo viam na industrialização um caminho para a emancipação do homem. Isto é, o liberalismo considerava que uma maior produção e desenvolvimento industrial redistribuiriam mais ingressos nacionais e portanto, maior bem-estar; o socialismo, por sua vez, só acreditava viável a revolução proletária em sociedades altamente industrializadas. Não é por acaso, que Karl Marx concebera a realização de seu projeto em sociedades como a inglesa ou a alemã, que naquele tempo eram as mais avançadas.

Evidentemente, o desenvolvimento industrial por si mesmo, não levaria o homem à felicidade; de fato a ascensão do capitalismo significou uma piora das condições de vida de muitos trabalhadores. A indústria e o mercado por si só eram irracionais, por isto, tão logo se observou tal situação, viu-se que o Estado devia tomar parte do processo emancipador do homem.

Na década de 30 do presente século, após a crise econômica de alcance mundial, o Estado adquiriu um papel importante. Pouco a pouco se converteria no reitor da economia e no encarregado de colocar em prática todas as

expectativas do bem-estar, progresso e felicidade que o homem imaginou em seu projeto de modernidade.¹⁰

Durante essa época, os serviços de saúde e educação tornaram-se essenciais para tratar de amenizar a crise na esfera econômica. Graças ao bem-estar que outorgava, o Estado conseguiu construir uma nova base de consenso social que se tinha perdido depois da primeira Guerra Mundial, como resultado imediato da desconfiança, na razão como alvo para alcançar a felicidade humana.

O novo consenso que adquiriu o Estado implicava em reconhecer a incapacidade do projeto de modernidade para levar o homem a um melhor modo de vida. Enquanto o Estado de bem-estar conseguiu que a sociedade pudesse seguir confiando no esquema capitalista, garantindo os serviços de educação e saúde, basicamente, os problemas sociais e o desencanto com o

¹⁰ Ver, LECHNER, Norbert. El debate sobre Estado y Mercado. In: También, FALETTO, Enzo. La especificidade del Estado em América Latina. In: Revista de la Cepal n. 38, Santiago de Chile, 1989.; SUNKEI, Osvaldo. Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo. In: Lander & Sonntag (eds). Universalismo e Desarrollo, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

projeto da modernidade foram mais ou menos manejáveis; entretanto, na década de 60 tornou-se evidente o esgotamento do estado de bem-estar e a idéia exaltada do progresso chegou ao fim. De pronto manifestou-se uma crise generalizada.¹¹

Esta crise encontrava explicação na desigualdade social em que tinha desembocado a industrialização pregada como fonte de progresso, assim como na irracionalidade dos conflitos bélicos regionais da chamada Guerra Fria e na rápida corrida armamentista, fatores que provocaram um grande ceticismo quanto ao futuro.¹²

Este ceticismo da população refletiu-se num desencanto manifestado quanto aos partidos políticos e às votações como forma de legitimar os governos. É nesse momento, que começou a gerar uma forte abstenção eleitoral e

¹¹ GURRIERI, Adolfo. Vigencia do Estado planificador en la crisis atual. In: *Revista da la Cepal*, n. 31. Santiago de Chile, abr. 1987.

¹² Sobre este tema ver, PERRONTI, I. & VEGA, Eduardo. El Estado de Providencia y la crítica neoliberal. In: *Estudios Políticos*, 4: 2-3. 5-16, abr./sep., 1985.; SOLIS, José Luis. Intervención Estatal, reproducción del capital y límites del Estado del Bienestar en la periferia. In: *Ibid.*, p. 37-40.; GARZA, G. Esthela. La crisis del Estado del Bienestar. Siglo XXI, México, 1988.; BORÓN, Atilio. Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina. Potencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Planificación, San Juan, 1988.

uma escassa participação da sociedade na vida política em geral, enquanto também surgiram fortes movimentos que buscavam embutir novos valores na sociedade, questionando duramente a ordem estabelecida. Estes movimentos implicaram num grave problema para o Estado e mostraram a necessidade de construir novas relações entre o poder e a sociedade.

Em tal contexto, pensadores como Daniel Bell¹³ começaram a falar de uma nova era caracterizada pelo domínio da tecnologia de ponta e dos serviços, mas também pelo seu individualismo feroz. Analisando a crise da sociedade moderna, Bell questionou o projeto de modernidade e seu forte acento no individualismo, em detrimento da comunidade e da família.

Por isto, o filósofo estadunidense considerou que, para solucionar a crise da sociedade moderna seria necessário a existência de um forte Estado central que garantisse a volta dos valores tradicionais como a família e a religião.

¹³ BELL, Daniel, op. cit., 1979.

Com base nestas idéias, os governos neo-conservadores de Ronald Reagan e George Bush, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, pretenderam justificar seu projeto de desenvolvimento.

2.2- ASCENSÃO DA NOVA DIREITA

O esgotamento do chamado "Welfare State" demonstrou que o Estado como tal, vivia um grave problema tanto no seu interior como no seu exterior. No seu interior viram-se dois problemas básicos: uma forte crise de legitimidade manifestada na falta de credibilidade das instituições frente a população; e uma crise fiscal, produto da incapacidade do governo para administrar a economia racionalmente.

Esta última crise, visível no fato de que o Estado gastava mais do que investia, contribuiu na opinião de muitos estudiosos, para alimentar as dúvidas sobre sua legitimidade, pois a imagem que se demonstrava à população era a de ser pouco eficiente.

Neste contexto surgiu uma nova elite que tentou "relegitimar" o Estado por meio de sua transformação. A esta nova elite conhece-se como a nova direita, e propõe a retirada do Estado da economia convertendo-a só em regulador. Ao mesmo tempo, tentou devolver à sociedade civil a responsabilidade de suprir os serviços de educação e de saúde, os quais, segundo sua ótica, tinham sido encampados pelo Estado de Bem-estar.

Dentro deste grupo se identificaram duas correntes: a dos neo-liberais e a dos neo-conservadores. No econômico, ambas correspondem mais ou menos aos mesmos princípios; sua diferença está na concepção que se tem da política.

Para os neo-liberais, o Estado deve assumir um papel regulador tanto na economia como na política, por isto não conseguem, intrometer-se em assuntos que, para eles, lhes competem só a sociedade.

Entretanto, para os neo-conservadores a sociedade moderna está em crise e, portanto, é necessário construir um Estado forte que evite todo vício e anarquia. Em matéria de

política exterior sua posição é dura: o isolamento deve ser evitado por todos os meios, pois tudo o que ocorre no exterior afeta o interior.

No que se refere ao exterior, se começou a viver uma grande problemática porque os valores sobre os quais se sustentou durante anos o Estado Nacional, como o da soberania, sofreram uma grande transformação devido a abertura econômica promovida com o consenso da nova direita.

A construção de blocos econômicos significa uma nova realidade para o Estado, levando em conta que uma de suas principais funções durante anos, foi a de dar formas a uma ideologia nacional.

Enquanto os governos da nova direita conseguiram amenizar a crise fiscal, reduzindo, por exemplo, a inflação a índices baixos, ainda não conseguiram superar a crise de legitimidade, pois não tem melhorado o nível de vida da população em seu conjunto. Isto é um dos problemas mais importantes que se apresentam na atualidade ao Estado, pois,

enquanto não se consiga beneficiar a população dificilmente poderá adquirir legitimidade.

Com a chegada de William Clinton ao governo dos Estados Unidos e em sua mensagem, de que o Estado não pode retirar-se do todo da economia, sabendo que as forças do mercado por si só não são capazes de resolver os problemas da sociedade, sobretudo num contexto que tende a globalização, como o momento atual.¹⁴

Evidentemente, o Estado moderno sofre fortes transformações. A grande dúvida que fica, é, para onde vão essas mudanças: serão retrocesso que desembocará num caos, ou se dirigem em busca de melhores tempos, onde já não se tenha elementos como o socialismo ou o paternalismo que impedirão de desenvolver o Estado e suas verdadeiras funções?. A

¹⁴ Ver, REICH, Robert. O trabalho das nações: Preparando-se para o capitalismo do século 21. São Paulo, Educator, 1994. O autor também é Secretário do Trabalho e ideólogo importante da administração Clinton, cujas propostas de Reich, põe ênfase em toda uma série de elementos produtivistas como: capacitação industrial, educação, etc, devendo o Estado elevar o gasto governamental, reduzir os impostos, fomentar o emprego, ampliar os serviços de saúde e bem-estar.

resposta a esta pergunta determinará, seguramente, as políticas do futuro.

2.3- AS RECEITAS NEO-LIBERAIS E A DISSOLUÇÃO SOCIAL

América Latina, em sua concepção de região subdesenvolvida e sem paradigmas próprios, os países latino-americanos optaram por copiar os modelos desenvolvidos pelas grandes potências. Por esta razão, da mesma forma que quando se compram sapatos que não são da medida certa, América Latina, tem tido que ajustar forçadamente a realidade de suas nações.

Esgotado o modelo do Estado de bem-estar e abandonadas as teses Keynesianas, a nova corrente do neoliberalismo foi adotada pelos governos da região, não como resultado de uma decisão voluntária e racional, senão como uma condição imposta pelos organismos financeiros internacionais.

Depois de uma década perdida (os anos 80) acentuada pela crise e de estar a ponto de declarar uma moratória em conjunto contra o pagamento da dívida externa¹⁵, as nações da América Latina tiveram que encontrar um novo mecanismo de negociação com o Fundo Monetário Internacional e os países credores.

O acordo consistiu em reestruturar o montante dos débitos e outorgar créditos, em troca da aplicação de severas políticas de ajuste estrutural destinadas a deter a inflação e sanar a economia da América Latina. Tais medidas implicavam, entre outras coisas, em reduzir os gastos públicos, ajustar preços e tarifas, aumentar os impostos ao consumo, reforçar os controles salariais, liberalizar os preços internos, fixar uma taxa de câmbio flexível orientada a favorecer as exportações e frear as importações, privatizar empresas para-estatais, enxugar o Estado e eliminar as restrições protecionistas e baixar os impostos ao comércio.

¹⁵ Ver COFERENCIA ECONÓMICA LATINO AMÉRICANA, Quito. Declaração de Quito. Em notas sobre a economia e desenvolvimento da América Latina. Nações Unidas, Cepal - nº 389-390, 1984.; Também, DECLARAÇÃO DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, em Capítulos do Sela, nº 2, dezembro de 1983.; Também, KLIKSBURG, Bernardo. Como Transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas. Brasília, ENAP, 1992.. Este autor cita uma declaração e proposta de personalidades latino-americanas sobre a dívida externa, assinada em Colombia em 1987.

Tudo isto acabaria numa abertura de mercado que favoreceria a atração de investimentos estrangeiros.¹⁶

No início dos anos 90, as estritas medidas econômicas começaram a dar frutos na América Latina. Uma análise comparativa da situação nos países da região, baseada nos balanços anuais da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), mostra a rapidez com que estas políticas começaram a dar resultados efetivos¹⁷.

Em 1991, após anos de estagnação, a produção total da região alcançou um crescimento de 3.8 %, e a inflação diminuiu de 1186%, em 1990, a 202%. Em 1988 a taxa anual de crescimento do produto interno bruto (PIB) da região era de 0.8%; em 1989 aumentou a 0.9%, e em 1991 já tinha chegado a 3.8%, tendo tido uma pequena diminuição para 3.2% em 1993.

¹⁶ Ver, *Coyuntura Económica*, Econometrica S.R.L., ILPIS, La Paz, enero 1987.

¹⁷ Ver, *NAÇÕES UNIDAS*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992 e 1993.

A taxa do PIB por habitante na América Latina também teve uma evolução favorável, pois passou de uma cifra negativa (-1%) em 1989, a uma positiva (1.8%), em 1991, estando em 1.3% em 1993.

A nível nacional, a Argentina conseguiu um importante crescimento de seu PIB, passando de -6.2% em 1989 a 8.9% em 1991, encontrando-se em 6.0% em 1993. A Venezuela foi outra nação que depois de ter tido durante anos, taxas de crescimento negativas (7.8%) em 1989, alcançou um impressionante (10.2%) em 1991, entrou em recessão em 1993, apresentando um descenso progressivo de (-1.0%). México, também tem apresentado cifras estáveis neste campo. Em 1989 teve uma taxa anual de crescimento do PIB de (3.3%), que se incrementou pouco mais de um ponto no ano seguinte, para decair de novo em 1991 a (3.6%) e em 1993 para (1.0%).

Com relação ao controle da inflação, a maioria das nações de América Latina tem obtido importantes resultados. Pelo terceiro ano consecutivo, a Bolívia reduziu o incremento de preços em doze meses, de (14.6%) em 1991, (10.4%) em 1992 e (9.2%) em 1993, apresentando a taxa mais baixa dos oito anos de vigência do programa de estabilização colocado em

prática em 1985 sob condições de uma hiperinflação. Outros países como Costa Rica fez o próprio de (25.4%) em 1991 para (9.2%) em 1993. A Argentina apresentou em 1991 (84%) e já em 1993 registrou (7.7%). México, de (18.9%) em 1991 para (8.7%) em 1993.

Apesar da recuperação, que, em termos macroeconômicos tiveram estas nações, a partir de 1992 começaram a evidenciar-se rendimentos decrescentes nos modelos econômicos, como demostram os resultados do Balanço Preliminar da Economia da América Latina efetuada pela CEPAL. O caso que se apresenta mais complicado é o do Brasil. A modesta taxa de crescimento da atividade regional se encontra fortemente determinada pela agudização da recessão neste país, que viu recrudecer significativamente suas taxas de inflação, em 1991 apresentava um (475.1%) , (1149.1) em 1992 e (2.244%) para 1993.

O "calcanhar de Aquiles" das políticas econômicas de corte neo-liberal que se tem instrumentalizado na América Latina, e que são comuns na região, é o alarmante déficit comercial. Enquanto, desde 1989 se tinha dado um crescimento das exportações na zona -111 bilhões de dólares nesse ano,

122 no ano seguinte e 133 em 1993-. "a forte expansão das importações se manteve, inclusive, em alguns casos, se acelerou até chegar a 148 bilhões de dólares, favorecidas pelas liberalizações tarifárias e os baixos tipos de câmbio real, dando lugar pela primeira vez, a um saldo negativo, pelo segundo ano consecutivo no comércio de bens, (-10.0) em 1992 e (-14.8) em 1993. Em tais circunstâncias, o déficit em conta corrente também cresceu notavelmente"¹⁸.

Seguindo ao pé da letra as recomendações do FMI, alguns países latino-americanos pretenderam suavizar a crueza das políticas de ajuste com programas de combate à pobreza; entretanto a crescente marginalização de uma grande população apresenta-se como o efeito mais amargo do neo-liberalismo na América Latina¹⁹. Este é o déficit social do modelo.

Os inegáveis lucros obtidos em termos macroeconômicos tem sido à custa de diminuir radicalmente os

¹⁸ CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1992. p.1.

¹⁹ Ver, KLIKSBURG, Bernardo. Como enfrentar la pobreza en América Latina?: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas. In: RICA, 4, 1991.

salários; enxugar o Estado através da privatização de empresas e a demissão de funcionários; aumentar os impostos ao consumo; eliminar os subsídios e cortar recursos destinados às políticas de bem-estar social.

Os principais afetados por estas medidas têm sido os setores da sociedade latino-americana que, machucados pelo desemprego e a perda do poder aquisitivo, estão em condições de pobreza e de pobreza extrema. De acordo com a UNICEF, o número de pobres na América Latina incluindo o Caribe, ascendeu na última década a mais de 180 milhões; 55 milhões de indivíduos na região apresentam sintomas de desnutrição e 60 milhões estão afetados pela anemia.

De acordo com as declarações do secretário executivo da CEPAL, Gert Rozentel, que "a desigualdade social na América Latina é maior agora que há dez anos e não obstante o êxito alcançado pelos programas de ajuste econômico em diversos países tais como o México. A grande falha tem sido que 30% da população permanece à margem dos benefícios, pois

os governos estão mais comprometidos em melhorar o aspecto econômico do que o progresso social"²⁰.

2.4- INGOVERNABILIDADE E CORRUPÇÃO

Organismos internacionais reconhecem a relação causal que existe entre o aumento da pobreza e a crise política pela qual diversos países na América Latina atravessam. Particularmente, a CEPAL adverte que se os governos fracassarem em adotar programas que procurem conciliar o progresso econômico com o progresso social, as ordens democráticas estarão ameaçadas pelo potencial de levantamentos como resposta à incapacidade oficial do Estado para satisfazer as necessidades básicas da população.

Os desequilíbrios políticossociais surgidos a partir de meados de 1991 são resultado da explosão de descontentamento alimentado pelas graves desigualdades na

²⁰ **El FINANCIERO**, México, 17 junio de 1992, p. 26

região. Exemplos claros disso temos nos países como: Brasil, Venezuela, Argentina e Perú, onde as políticas neo-liberais têm-se aplicado com mais crueza

Sem entrar em detalhes nacionais, a tensa situação política e a crise de governabilidade em que se encontram diversos países latino-americanos, são claras evidências de que o povo está cansado da injustiça social, do autoritarismo e da corrupção de seus governos.

Assim mesmo, é possível evidenciar a ineficácia do modelo neo-liberal como medicina para aliviar os velhos males da sociedade atual, isto nos obriga a propor a necessidade urgente de adequar a realidade dos países da região, com novos modelos criados por e para a América Latina, que retribuam com justiça social os sacrifícios destes povos sofridos.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DO CASO BOLIVIANO: HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1- BREVE HISTÓRIA POLÍTICO ADMINISTRATIVA

Na Bolívia, a história da Administração Pública é a história da centralização. Desde seus primórdios, na época pré-colonial, colonial e no conjunto destes com o período republicano, até a atual constituição vigente desde 1967¹, num sentido amplo, nossa prática político-administrativa é a da centralização.

¹ A atual constituição vigente tem sua forma jurídica nos seu Arts. 109 e 110, que dispõe a formação do Governo Departamental a cargo do Prefeito, que representa o Poder Executivo, onde as atribuições, condições e formas de elegibilidade, assim como a duração de seu mandato serão determinados por lei. O Governo Departamental se desenvolverá de acordo com um regime de descentralização administrativa, que também será estabelecido por lei.

O regime presidencialista vigente centraliza o poder político, administrativo, militar e econômico em um só homem, o Presidente da República. Recentemente, voltaram a vigorar os governos municipais, mas seu âmbito se reduz aos centros urbanos e a legislação vigente concentra todos os recursos públicos nas principais cidades deixando na pobreza a todas as demais cidades, e, principalmente, o povo.

Se compararmos a estrutura político administrativa do atual Estado boliviano com a que existia durante a colônia, encontraremos poucas diferenças. Uma delas, fundamentalmente, por certo, é que pelo menos, a autoridade máxima agora é designada pelo voto universal do povo boliviano e não por um poder colonial. Mas o poder que concentra o atual Presidente da República é similar ao que detinha o Vice-rei.

Na Bolívia o caráter do Estado tem se modificado em função dos interesses das alianças da classe politicamente dominante em cada etapa, mas sua organização político-administrativa não mudou substancialmente desde a colônia.

A descentralização como sistema de organização jurídica administrativa e como processo de transformação na administração pública boliviana, se inicia desde o fim do século passado e sua atualização, desde a década de 80, fruto da ação dos movimentos regionais, representados pelos Comitês Cívicos.

A descentralização sempre foi de execuções, caracterizando-se, muito mais, como um processo de desconcentração de atividades dado ao grande volume de atribuições do governo central. O mesmo não ocorreu com as decisões², que na maior parte da nossa história administrativa e política permaneceram centralizadas.

Como o princípio da descentralização em administração pública implica em delegação da autoridade, ou seja, delegação do poder de decisão aos níveis mais baixos das estruturas organizacionais, podemos constatar a ausência efetiva deste princípio na administração pública boliviana. A

² Poder de dispor de recursos financeiros, materiais e humanos; e de competência para decidir.

descentralização não ocorreu, tanto de uma esfera de poder para outra, ou seja, do governo central para os departamentos, e, deste para as províncias, como também no interior das próprias instituições que compõem estas esferas de poder.

Nos pontos seguintes tratar-se-á de explicar por que isto tem acontecido e como a causa fundamental da atual crise da administração pública do estado boliviano é de não ter adaptado sua estrutura política e administrativa às mudanças estruturais da economia e da sociedade.

Acompanhando a análise da história administrativa, especificamente a história da centralização administrativa, temos as próximas etapas que comprovam o que colocamos anteriormente.

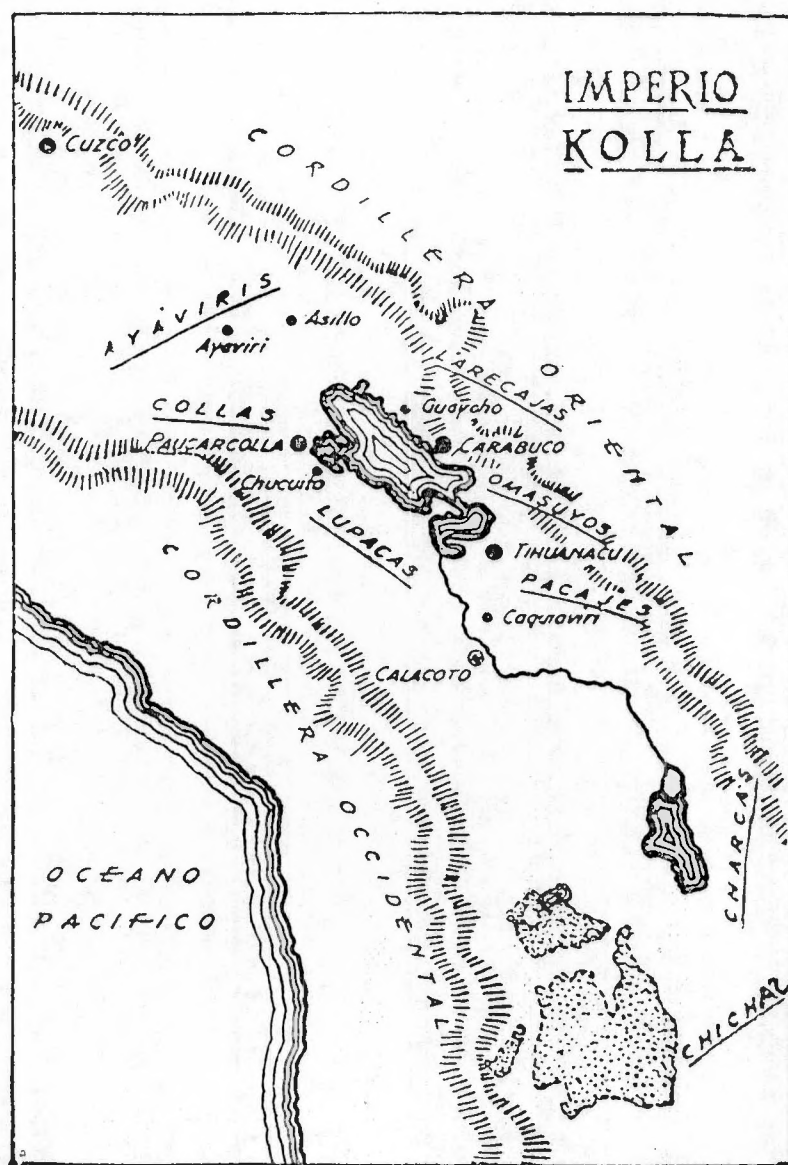
3.2- ADMINISTRAÇÃO NA ÉPOCA PRÉ-COLONIAL OU INCAICA (1438 -1525)

A administração no sistema monárquico absolutista não permitia uma forma de administração descentralizada. Seus antecedentes não constituem, salvo algumas exceções, fonte substancial para nosso estudo, entretanto, segundo Vazquez Machicado³, o Império Incaico era governado por um monarca absoluto, chamado Inca, pessoa divinizada, seus poderes eram ilimitados: legislava, administrava, era sumo sacerdote e general dos exércitos. Como descendente do Sol era adorado pelos seus súditos.

O Inca era o centro da administração do Império, e portanto exercia o poder central, porém, a extensão do Império era enorme, e, a sociedade dos povos andinos descansava sobre a base do "Ayllus", (herdado do Império Kolla existente antes de 1.438, formado por muitos povos de fala Aimara, que foram dominados e conquistados pelos Incas), (mapa 1) e era formado por vários grupos de famílias que

³ VAZQUEZ, M. Humberto et alli. **Manual de história de Bolívia**. La Paz, Libreros Editores, 1958.

MAPA II



cultuavam a uma mesma "huaca" (la Huaca, o deus tutelar, era inerente à terra e portanto ao ayllu), e ocupam o mesmo território denominado "Marca".

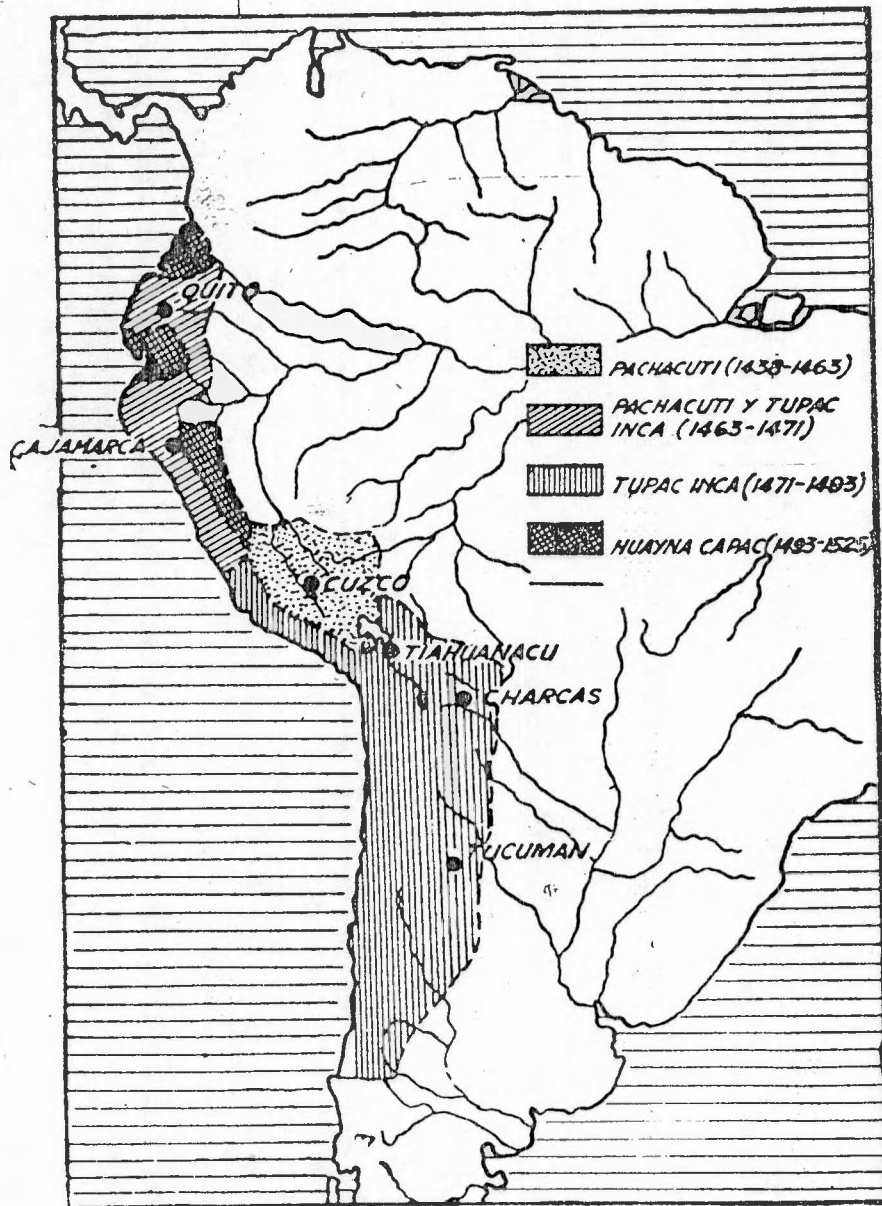
Em termos de administração territorial, o Império estava dividido em quatro partes: o Chinchasuyo que ocupava a parte norte do Perú e todo o Equador; o Antisuyo, que se estendia ao leste até a cordilheira; o Contisuyo que se estendia do oeste até a costa do Collasuyo que ocupava o sul do Perú, todo o Alto Perú (hoje Bolívia) e parte do Chile, mais uma pequena faixa da Argentina. Todo este conjunto se denominava Tahantisuyo⁴. (ver mapas 2 e 3).

Estas regiões se dividiam em "humanis" ou províncias, e a capital de cada uma levava antes de seu nome a palavra "batum" que quer dizer grande. Cada "humani" se dividia em várias "sayas" e estas por sua vez compunham-se de "Ayllus"⁵, cujo chefe era o "curaca". Os habitantes de cada

⁴ VASQUEZ, M. Humberto et alli. op. cit., p. 55.

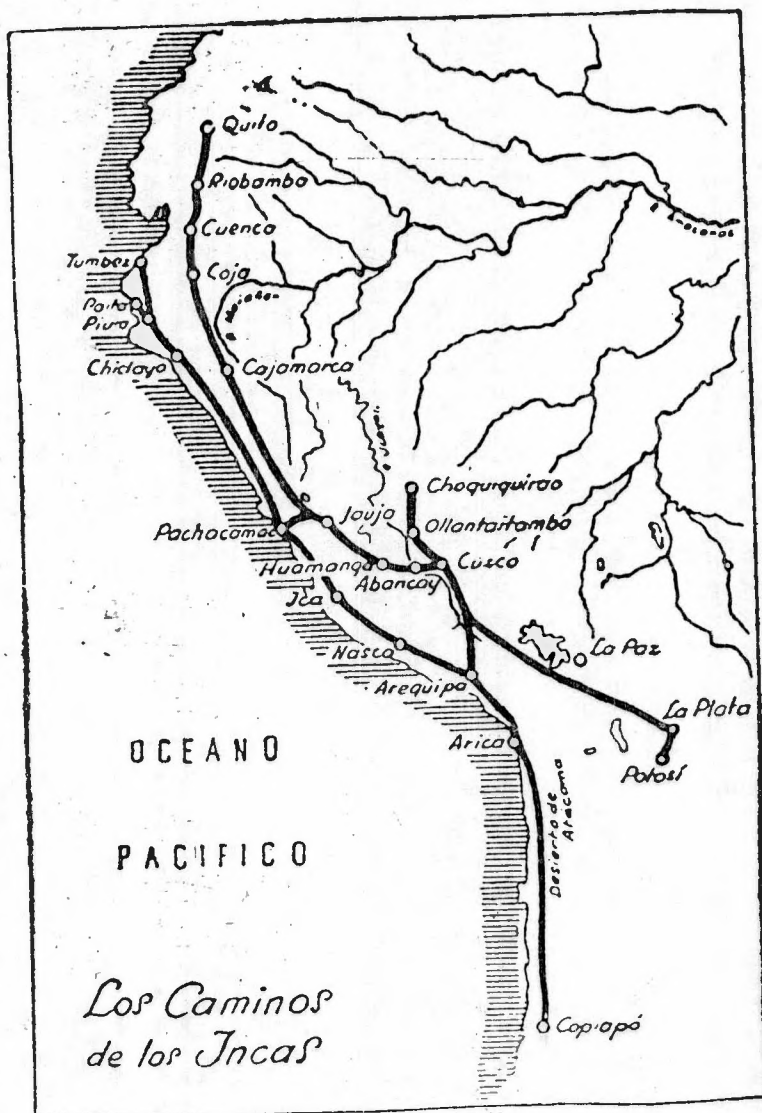
⁵ Esta instituição tem sobrevivido até nossos dias, como o afirmam VASQUEZ, M. Humberto. op. cit., 1958, p. 55. e FINOT, Iván. *Democratização del Estado y descentralización*. ILDIS, La Paz, 1990. p. 14-16.

MAPA 2



Extensión del Imperio Incaico.

MAPA 3



provincia se distinguíam pela sua vestimenta, (ainda hoje, se conserva esta tradição).

Uma das conquistas políticas e de organização administrativa mais interessantes do Incário, foi a criação dos famosos "Mitimaes", que devemos a Pachacuti Inca Yupanqui⁶, que consistia em mudar/transportar em massa os povos conquistados, povoando com eles novas terras. Graças a este tipo de organização, conseguiu manter pacificado seu vasto Império e as rebeliões fizeram-se cada vez mais espaçadas, podendo assim, dar certa unidade ao Império que estava constituído de povos diversos.

As autoridades se estabeleciam segundo o seguinte sistema: um chefe de cada dez homens, chamado de "Chunga Curaca", outro, a cada cinquenta, chamado "Pisca Pachac", um outro a cada quinhentos, chamado "Pisca Pachaca". Um "mandon" chamado "Huaranca" que tinha sob suas ordens 1.000 homens, e

⁶ Vitor Hugo Cardenas, Vice-Presidente atual da Bolivia, anunciou em seu discurso de posse à Nação em 6 de agosto de 1993, que hoje chegamos ao novo tempo do Pachacuti, referindo-se ao maior monarca Inca, o mesmo que realizou as grandes reformas em todos os níveis, principalmente na ordem administrativa. "Despues de 500 años tomamos la palabra". El Deber, Santa Cruz, 07.08.93. p. 14.

por último um chefe que mandava em 10.000 homens. A cada quatro grupos de 10.000 havia o "Huaman", e, todos eram conhecidos, sem nenhuma distinção, por "Curacas".

Cabe indicar que no Império Incaico não existia moeda nem pagamento de impostos. Neste sentido a economia descansava no povo que era o único que produzia e, entregava ao Estado toda a sua produção, que a distribuía da seguinte forma: uma parte para o Inca, sua corte e seus dependentes; outra parte para os sacerdotes e os templos; uma terceira parte para viúvas, órfãos e impedidos; e a quarta parte para o povo.

3.3- ADMINISTRAÇÃO COLONIAL (1.510 - 1541)

A administração colonial na América, dos vice-reinados, das Audiências dos Adelantados, das Governações, dos Cabildos - vícios do Governo Municipal Espanhol - e dos Corregedores, foram criados seguindo o critério de pertencer a uma mesma Coroa. - Os Reinos de Castilhas e das Índias - e suas instituições deveriam ser semelhantes, em tanto quanto permita a diversidade de terras e nações, isto é, que

conservando a unidade estruturada - mas com a semente de uma descentralização: ao respeitar os costumes dos povos e permitir-lhes a adoção de características próprias.

Os espanhóis ao se estabelecerem na América, trouxeram todas as instituições políticas, legislativas, administrativas e jurídicas que existiam na Espanha no fim do século XV e começo do século XVI. Desta forma, a organização administrativa começava pelo Rei, passava pelo conselho das Índias e da Casa de Contratação de Sevilha, estes radicados na Península, e estendida ao novo mundo inicialmente pelos Adelantados, Governadores, Cabildos e, posteriormente pelos Vice-reis, Audiências e Intendências.

O Rei, era o centro da administração tanto na Espanha como na América. Desde o primeiro momento do descobrimento, os Reis Católicos preocupavam-se em estabelecer leis para nossas terras e assim sucessivamente foi-se organizando um corpo legislativo. Os Reis, Fernando e Isabel não consideravam as Índias como Colônias, assim como os índios eram considerados súditos iguais aos espanhóis.

No domínio político as terras da América dependiam de um Conselho especial, radicado em Madrid que se chamava Conselho das Índias, e detinha o poder soberano depois do Rei na América, este Conselho contava com um Presidente e cinco conselheiros, que posteriormente, aumentou-se para doze, começando a funcionar a partir de 1.524.

Aumentada a conquista, o Conselho acabou com a dependência da Casa de Contratação, criada em Sevilha em 1.502, que tratava de assuntos comerciais, alguns judiciais e o referente ao embarque das Índias. A jurisdição deste conselho era ampla, pois cuidava de assuntos civis, eclesiásticos, militares e também do comércio. Todas as autoridades das Índias dependiam deste supremo Conselho: Vice-reis, Audiências, etc., estabeleciam as leis e propunham ao Rei nomes que desempenhariam os altos cargos civis e religiosos.

Desde os primeiros tempos da conquista apareceram os Cabos ou seja, a todos aqueles que investindo seu dinheiro entravam para conquistar terras desconhecidas, levando tropas e pessoas por sua conta. Gozavam estes Cabos ou Adelantados de certos privilégios, tais como nomear Capitães, fundar

ciudades e fortalezas, nomear regentes e justiça. Estavam livres, de alguns impostos. Com este titulo conquistaram o Perú. Pizarro e Almagro. Ao terminar a conquista se beneficiavam com títulos de nobreza, altos cargos administrativos, concessões de terras a perpetuidade para eles e seus dependentes.

Nos territórios em que a agitação era constante, mesmo que de pouca importância, lutas com os índios ou disputas com a sede do Vice-reinado, criavam-se as Capitánias Gerais, que eram regidas por militares. Suas atribuições eram inferiores às dos Vice-Reis, mas respondiam por assuntos civis e judiciais, tendo seu poder limitado por aqueles. Existiram nas Índias as Capitánias da Guatemala, Venezuela e Chile, esta última sujeita ao Perú. (ver mapa 4).

Em termos da administração territorial, a Espanha adotou na divisão política das Índias a mesma forma que tinha a Península. Isto é, os Vice-reinados. Na América, nos poucos anos da conquista, e, dada à complexidade da vida política e administrativa, criaram-se os Vice-reinados da Nova Espanha (1535), que compreendiam o México e toda a parte sul dos Estados Unidos; o Vice-Reinado do Perú (1542), que

MAPA 4

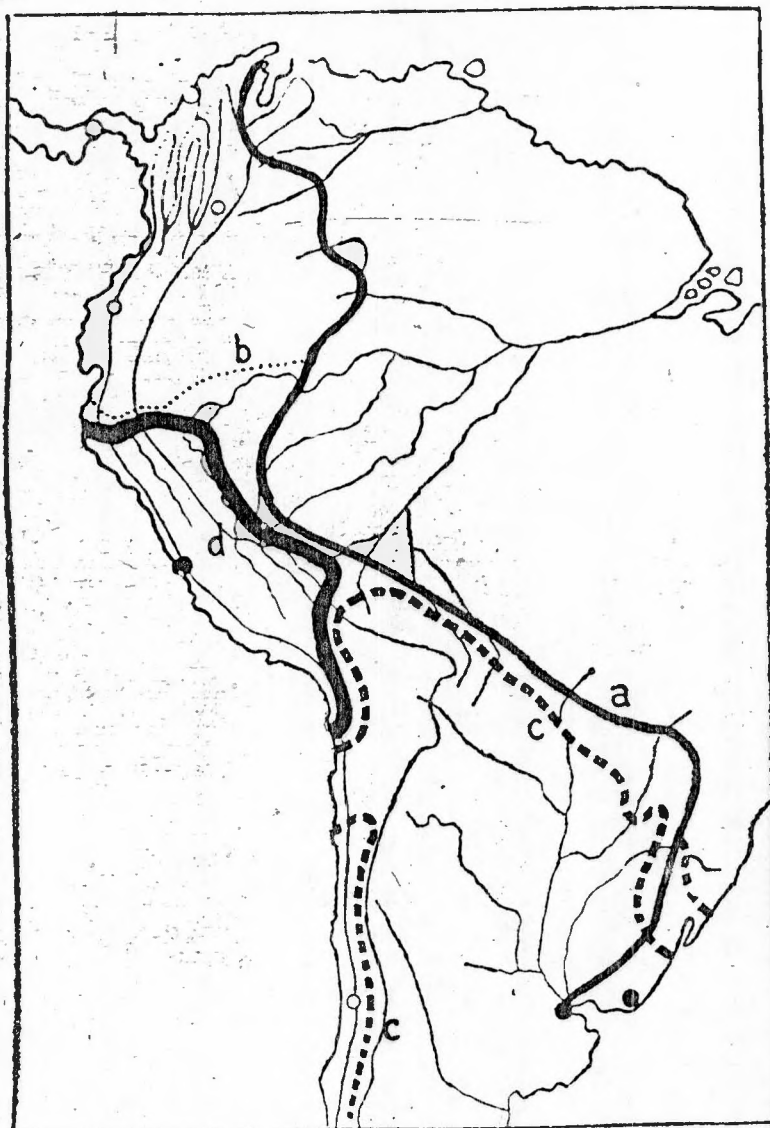


compreendia os atuais territórios do Perú, Equador, Bolívia, parte da Argentina e o Paraguai. Mais tarde criou-se o Vice-reinado de Buenos Aires ou da Prata (1776) que compreendia a Argentina, Uruguay e Bolívia. O Vice-reinado de Nova Granada constituído pela Colômbia e parte do Equador se criou no último período do século XVIII. (Ver mapa 5).

Os Vice-reis eram escolhidos entre as pessoas mais nobres da Espanha. Seu poder era absoluto, podendo fazer tudo o que o Rei faria se estivesse presente. Tinham poder sobre o exército, marinha e supervisionavam a economia. Preenchiam cargos civis e eclesiásticos. Desde 1603 negou-se-lhes intervir na justiça em segunda instância que estava reservada as Audiências, assim mesmo a apelação final era feita ao conselho das Índias.

O período de governo era de três anos, salvo em casos excepcionais, e ao final, deviam deixar ao seu sucessor uma memória escrita dos fatos acontecidos durante sua gestão. Caso falhassem, não poderiam sair do lugar designado pelo visitador, que era enviado pelo Rei para averiguações.

MAPA 5



Límites del Virreinato del Perú: a: en la época de los Austrias. b: Límite con el Virreinato de Nueva Granada, al crearse éste (1719). c: Límites del Virreinato de La Plata en 1796. d: Virreinato del Perú (1776), según Céspedes).

A autoridade máxima depois do Vice-rei eram as Audiências, instituições estas, que tem seu modelo nas da Espanha, porém, seu poder e atribuições superaram em muito as da Península Ibérica. O papel que desempenhavam as Audiências nas Índias Ocidentais era de suma importância. Entre suas atribuições estava a de substituir os Vice-reis e Capitães Gerais, na sua ausência ou morte; informavam diretamente ao Rei etc.; eram, contudo, tribunais de justiça de alta categoria, pois sentenciavam em segunda e terceira instância. Acima das Audiências só estavam em relação à justiça o Conselho das Índias.

As Audiências estavam formadas por um Presidente, um Regente, quatro Ouvidores, um Fiscal, um Oficial-Maior e vários Oficiais subalternos. A educação dos indígenas estava a seu cargo, e, em matéria de Fazenda julgavam as contas de oficiais reais ou executores testamentários. Seu poder era total e seus membros, os ouvidores, visitavam os territórios com plenos poderes.

Na administração do sistema colonial, devemos começar indicando que o que hoje é a República da Bolívia ou melhor dizendo, toda a sua jurisdição territorial, dependeu

inicialmente do Vice-reinado do Perú, criado em 1542, dependência que durou até 8 de agosto de 1776, quando criou-se o Vice-reinado do Rio da Prata com sede em Buenos Aires, cujo nascimento determinou a organização político-administrativa na América.

A razão de ser da organização do poder colonial era a dominação dos vencidos para poder explorá-los. A instituição dominante eram as forças armadas, visto que o principal objetivo consistia em manter o controle militar, e o Vice-rei era a autoridade, tanto militar, como civil. No civil a organização administrativa do Estado com relação a exploração colonial resultou do desentendimento entre as instituições Espanholas (o Vice-rei, as audiências, o corregimento) e a instituição autóctona do "ayllus", vinculadas entre si através do tributo ou cobrança de impostos.

O tributo foi a primeira inovação na nova formação: que além de explorar ao máximo o trabalho pré-colonial acrescentou o pagamento em espécie, e, sobretudo, em prata. Para o pagamento deste triplo tributo, organizou-se um aparato, presumivelmente respaldado pela força militar,

desde o Vice-rei até o corregedor. Este último entrava em contato direto com o "curaca" e este com os "jilakatas" de cada comunidade. Para a exacção⁷ colonial do poder único, o verticalismo e a subordinação hierárquica, eram indispensáveis. O centralismo era essencial e imprescindível.

Por outro lado, não acontecia o mesmo a nível local. Se bem que, para fins militares, os enclaves espanhóis (que logo deram lugar a povos e cidades), dependiam hierárquicamente, subordinados entre si ao governo central. Internamente, para a gestão da vida em comum, se organizavam de maneira autônoma.

Os Camaras (Cabildos) foram sem dúvida alguma, uma das mais importantes instituições para a administração local e, representavam simbolicamente a liberdade e a democracia, na cidadania, inclusive acima da autoridade real. A vontade popular era expressa pela eleição de suas autoridades:

⁷ Cobrança injusta de imposto, violenta.

posteriormente, o monarca implantou nos cabildos algumas autoridades por designação real.

Em cada cidade recém-fundada se estabelecia o Cabildo, constituído por um Conselho composto por várias autoridades, umas judiciais e outras administrativas. As autoridades judiciais do Cabildo eram os Alcaldes eleitos pelo voto popular, sua jurisdição compreendia tanto na parte civil como na parte criminal e presidiam as juntas do Cabildo. Estes Alcaldes deveriam ser residentes na cidade e de suas decisões só se apelavam na Audiência.

Formavam o Cabildo além dos Alcaldes, os Regentes variáveis em diversos números, um Procurador, os Alcaldes de Hermandade (exerciam cargo de polícia), um escrivão, o secretário e vários oficiais-maior. O cabildo gozava de plena autonomia em tudo o que fosse necessário para manter toda a cidade. Dele dependiam, as instituições de reclusão: como o cárcere, as de beneficência como hospitais, cemitérios, o artesanato, a economia, o orfanato, etc. Para as deliberações graves e em assuntos de importância convocavam-se todas as pessoas notáveis da cidade; este grupo denominou-se "Cabildo Aberto". As ordens do Cabildo eram feitas por pregoeiro

precedidas de rufar de tambor nas principais esquinas da cidade.

Assim, quando se fundava uma cidade, o primeiro Cabildo era designado pelo próprio fundador. Logo, os novos regentes eram designados pelo próprio Cabildo, que elegia o seu Presidente e aos Alcaldes. A importância da competência do Cabildo e dos recursos que dirigia prendia-se ao fato de que, na segunda etapa da Colônia, os postos de regentes chegaram a ser comprados. Como expressão do poder central, junto ao Cabildo, que representava a autonomia municipal, coexistia o corregedor, designado pelo Vice-rei.

O Cabildo, além de ser o centro das decisões sobre a vida em comum, tinha também, a importante atribuição de convocar todos os vizinhos ao "cabildo aberto" para tratar dos assuntos mais importantes, como de fato era feito com relativa frequência. É sabido que esta forma de democracia direta teve em toda a América Latina, um papel decisivo na Revolução da Independência.

Entre a população indígena, por sua vez, o "ayllu" também cumpria um duplo papel. Se bem que externamente tinha que fazer parte da organização civil do Estado e converter-se em instrumento da exacção colonial, internamente continuava desempenhando seu papel original de gestor da vida da comunidade. Seu funcionamento era essencialmente democrático, participativo e consensual para os membros das comunidades de base, entretanto, eles estavam sujeitos ao "curaca", cargo hereditário que pertencia à nobreza pré-colombiana.

Por sua grande importância, vale a pena analisar, brevemente, o tributo. Para os invadidos era o preço que deviam pagar por sua derrota, mas, particularmente representava a garantia do Estado central de que, seus direitos territoriais seriam respeitados. Para os invasores era o botim de guerra que se perpetuava: o tributo em trabalho para os encomendeiros e os mineiros e o tributo em prata para a Coroa. Recebia-se sem contrapartida. Pela simples razão de ter vencido, e se pagava pelo simples fato de ter sido vencido. Por isto, o pouco que o Estado colonial retornava aos oprimidos era uma graça, um presente real.

Entretanto, se bem que o tributo assegurava o respaldo do Estado para que os índios mantivessem seus domínios territoriais, não deixava de ser um onerosíssimo jugo. Para evitá-lo muitos indígenas preferiram abandonar suas terras e converter-se em "yanaconas" de terratenentes espanhóis ou crioulos, trocando, assim, o vínculo tributário pelo servil. Quando o Estado espanhol, no fim do século XVII, tratou de tornar ainda mais pesada a carga tributária, ante a decadência definitiva da mineração potosina, a comunidade organizada, pelos "curacas" sobre a base do "ayllu", se rebelou e cercou as cidades espanholas.

Para a maioria da população boliviana o pagamento de imposto ainda tem esse conteúdo histórico: o pagamento sem retorno, uma exação. Entretanto, conceitualmente imposto e contribuição são similares, para o sentimento popular o conceito de contribuição, em trabalho, dinheiro ou espécie, decidida autonomamente pela comunidade, é algo totalmente diferente ao de imposto.⁸

⁸ FINOT, Ivan. op. cit., em certa oportunidade quando o autor tratava de justificar o pagamento de impostos dos camponeses em troca do financiamento de um

A instituição espanhola do Vice-reinado, o governo central daquele tempo, nunca pode exercer um domínio total em toda sua jurisdição. No que se referia aos indígenas, só os mais civilizados, os mais organizados, puderam ser explorados através do triplo tributo. De maneira similar a dos espanhóis, estima-se que tão somente pouco mais da metade da prata extraída era requintada (isto é, só se pagava o quinto real por algo mais da metade da prata extraída).

Para eles, o Vice-rei, e mais ainda o Rei, eram autoridades longínquas cuja única função prática era a de prestar o respaldo de suas armas aos conquistadores. Em tudo o que fosse militar "se obedecia, porém não se cumpria" prejudicava-se ao mínimo os interesses individuais e locais dos espanhóis e seus descendentes.

Partindo do ponto de vista histórico, a causa determinante da guerra da independência foi o domínio

econômico que alcançaram os terratenentes crioulos após o esgotamento da mineração em Potosí. Durante o século XVIII as regiões recolheram-se sobre si mesmas e, praticamente, desaparecido o centro econômico ordenador, o intercâmbio entre elas veio a ter uma importância secundária.

A autonomia das regiões chegou a tanto que, para poder controlá-las politicamente (e além de contrastar a preponderância política da Audiência de Charcas) adotou-se o sistema das intendências, mas a involução econômica e as distâncias eram tão grandes que o próprio Vice-Rei recomendava sua abolição, pois os intendentess tinham-se convertido em Vice-reis de suas províncias⁹.

Aparentemente a criação do Vice-reinado do Rio da Prata, efetivada no ano de 1.872¹⁰, foi um fato alheio à vida do Alto Perú que se converteria logo na República da Bolívia.

⁹ ROCA, José Luis. *Fisionomia del regionalismo boliviano*. La Paz, Los Amigos del Libro, 1980, p. 142.

¹⁰ MORENO, Gabriel René. *Notas históricas e bibliográficas Bolivia - Perú*. Santiago de Chile, Imprenta Litografica y Encuadernación Barcelona, 1905. p. 320.

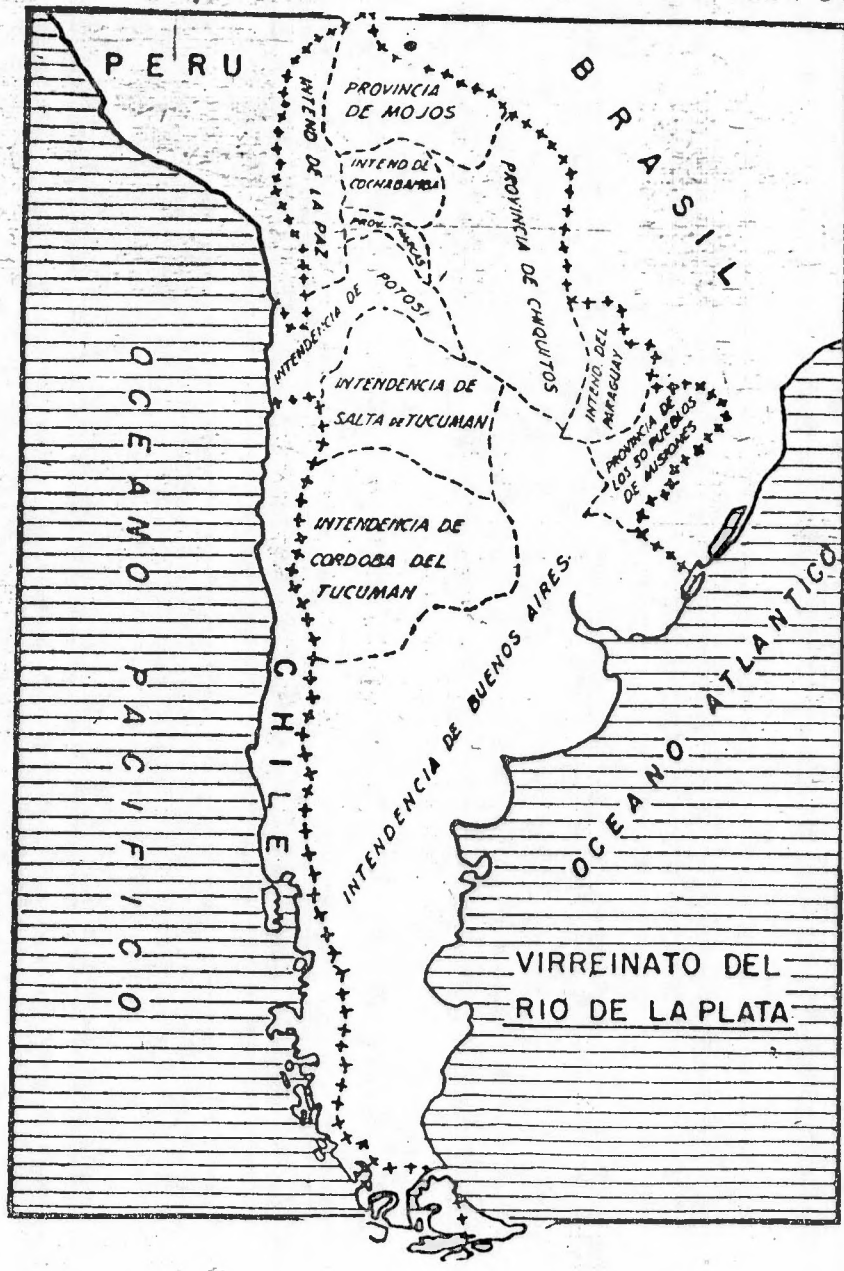
entretanto, isto não é certo, pois ao estudar Just¹¹, podem encontrar-se algumas razões importantes para pensar ao contrário.

O citado autor espanhol, afirma que a criação deste Vice-reinado deve-se a numerosas razões, principalmente aquelas destinadas a sanear a economia da Fazenda Real e assegurar o domínio da Colônia que estava ameaçada pela Inglaterra e Portugal. Esta medida cuja essência foi profundamente centralizadora, repercutiu sem a menor dúvida no Alto Perú (Bolívia), cujos territórios foram anexados ao novo Vice-reinado. (ver mapa 6).

Os efeitos desta adição segundo os próprios autores Just e Moreno, trouxeram como consequência da troca de dependência um poder ilimitado fazendo do exercício de seu governo uno e déspota, chegando inclusive a sobrepor sua vontade à autoridade do Vice-rei, amparando-se na sua vasta

¹¹ JUST, Lleo Estanislao. Comienzo de la independencia en el Alto Perú. Madrid, Tesis de Doutorado, Universidade de Madrid, Part. I, t. I, p. 5 - 9, 1954.

MAPA 6



extensão territorial, na distância, e na difícil comunicação desta autoridade para com a Audiência e vice-versa. Esta onipotência da Audiência de Charcas sobre seu território, exercido com total centralismo, é a raiz fundamental da forma de Estado (unitário) adotado posteriormente pela Assembléia Constituinte em 1825, por ocasião de sua Independência.

Por outro lado a relação da Audiência de Charcas com o Vice-reinado de Buenos Aires, causou conflitos de competência administrativa, e que foram frequentemente produzindo ásperos choques que ocasionaram críticas às recentes reformas do Regime de Intendências, e que, graças esta disposição legal, a autoridade da Audiência de Charcas viu-se notavelmente diminuída ao outorgar às autoridades locais algumas competências que antes estavam atribuídas a Audiência, face aos esforços realizados para conservar sua hegemonia, resignou-se a partir daquela data, a administrar a justiça.

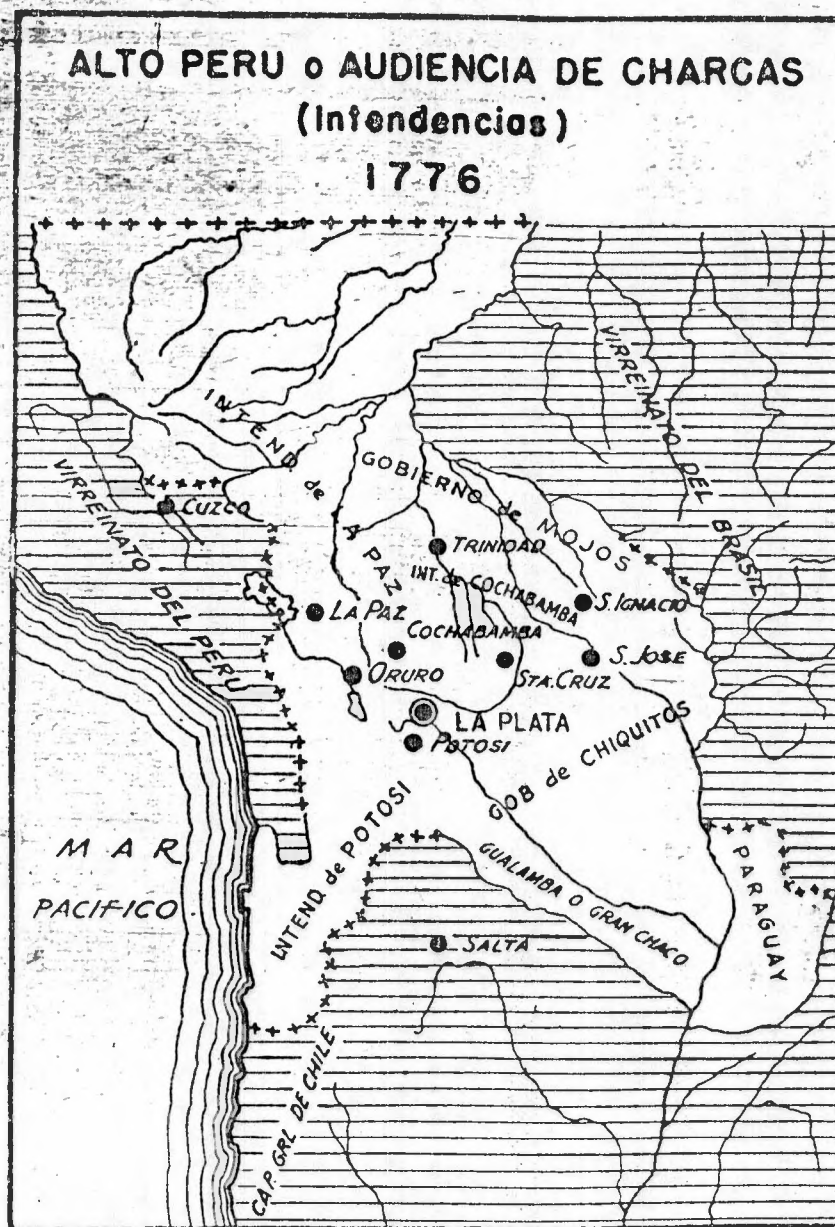
Uma das reformas de maior importância é, sem dúvida alguma, o estabelecimento do Regime de Intendências (28 de janeiro de 1782). Com base na experiência prévia que teve esta instituição na Península que, por sua vez, baseada na

experiência francesa, e, através desta medida substituíram-se os governadores das terras coloniais pelos Intendentes, que estavam submetidos à autoridade do Vice-rei e, em parte ao Intendente Geral.

Com o estabelecimento das Intendências restaurou-se totalmente o aparato administrativo das colônias, com um saldo positivo para o Alto Perú, gerando um grande desenvolvimento em todos os seus territórios. (ver mapa 7). Com a criação das Intendências, o poder financeiro do Vice-rei diminuiu. Sua instituição foi um grande progresso, pois os intendentes se constituíram em defensores dos índios e para o desempenho destes cargos, foram eleitas pessoas conhecidas por sua integridade e correção, contrapondo-se aos antigos Corregedores aos quais, a história imputa muitos cargos.

Os Intendentes tinham amplas atribuições, cuidavam de todos os serviços públicos, interviam em assuntos agrícolas, industriais, monetários e mineiros. Deles dependiam a polícia das cidades, as pousadas, os caminhos, etc.

MAPA 7



Nesta circunstância, o Estado espanhol resultava desnecessário para a nova classe econômica dominante que, para manter as relações de produção que usufruía podia contar com pequenos exércitos. Estes exércitos que não só asseguravam a ordem interna, também foram os das guerrilhas que lutaram pela Independência.

3.4- A REPÚBLICA: O ESTADO FEUDAL (1825 - 1899)

Uma vez assegurada a vigência da nova República, ainda restava uma larga e penosa tarefa: a de organizar o Estado e seu Governo e para tal, tomaram por base as instituições coloniais, inclusive algumas circunstâncias e fatos da vida colonial, como se pôde observar no período anterior. Todavia, a isto, vem se juntar três fatos legais inspirados no velho mundo que colaboraram para o estabelecimento do centralismo herdado da Real Audiência de Charcas.

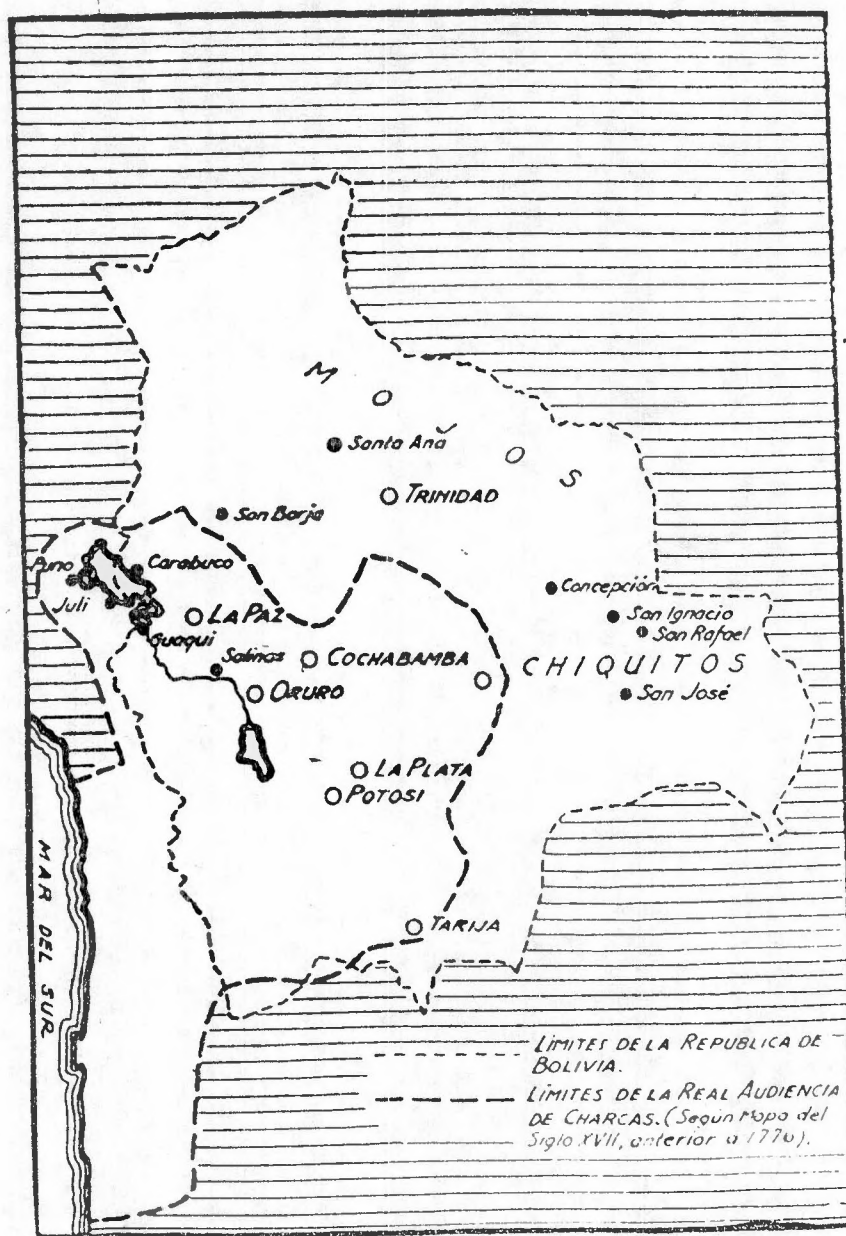
Seguindo o modelo napoleônico, como se indicava anteriormente, a Bolívia adota o regime presidencialista e unitário. As Intendências foram transformadas em

departamentos e os cabildos em municípios (Mapa 8), mantendo a subordinação hierárquica entre si. Para um regime cujo objetivo histórico era expandir o latifúndio, o centralismo herdado do regime colonial.

A primeira destas disposições é a Constituição francesa de 1791, que estabeleceu fortes medidas centralistas, como a excessiva tutela administrativa ou a configuração de delegados e agentes subordinados em forma de dependência hierárquica ao poder central. A segunda, a Lei Napoleônica de 17 de fevereiro de 1800, que estabeleceu uma cadeia hierárquica que, partindo do Governo Central, passa pelo Prefeito, segue com o Sub-prefeito e chega ao Alcaide da localidade; princípio que remarca claramente no seu Art. 3º da mencionada lei que afirma: "o Prefeito será o único encarregado da administração". E a última, o Decreto Real projetado por Javier Burgos e promulgado pela Corôa Espanhola em 30 de novembro de 1833 ¹².

¹² MORALES MACHADO, Santiago. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Editorial Cívitas S.A., 1982, p. 32 -34. Este autor relata a configuração do sistema administrativo centralizado francês e sua translação a Espanha. Afirma que os elementos básicos da centralização estrutural permaneceram, ao longo do tempo até a aprovação da Constituição de 1978 "sendo escassos, e de pouca duração, os períodos em que se procurou uma reforma do sistema no sentido

MAPA 8



La Audiencia de Charcas

descentralizador, reforma que, em todo caso, raramente chegou a indicar sobre alguma das peças essenciais do sistema".

Do ponto de vista político, a principal inovação na República com relação à Colônia é a formação democrática do governo central e dos governos municipais. Esta democracia, desde suas origens esteve reservada a uma minoria. A eleição dos deputados da Assembléia que fundou a República "foram os notáveis e todos os proprietários com uma renda de 300 pesos ou uma profissão que produzia o valor requerido e queira concorrer à eleição". O número sem dúvida era pequeno, como mostra o fato de que, as credenciais deveriam ser assinadas por todos eles. Para ser eleito deputado, o candidato deveria "possuir uma renda de 800 pesos anuais, ou ter um emprego, ou ser professor de alguma ciência.¹³

Legalmente os poderes deveriam constituir-se democraticamente. A história relata que até a Guerra do Pacífico, na maioria dos casos os presidentes se impuseram pela força militar. O poder Legislativo, quando funcionou quase sempre esteve totalmente subordinado ao executivo, e, o mesmo aconteceu com o poder judiciário.

¹³ FINOT, Enrique. *Nueva história de Bolivia*. La Paz, Gishert, 1964. p. 179 - 180.

Sabe-se que os descendentes espanhóis, eram os únicos que atuavam na política e viviam nos centros urbanos. A máquina do Estado consistia, na prática, num conjunto de cidades, cuja subordinação hierárquica entre si, convinha ao novo Estado centralista.

A gestão da vida em comum dos habitantes urbanos, o desempenho do papel construtivo do Estado estava a cargo dos municípios. Também participavam todos os habitantes urbanos que, para a constituição dos poderes nacionais, os conselhos municipais eram eleitos pelo voto qualificado, mas ainda, novamente neste caso, até a guerra do Pacífico a formação democrática do governo municipal foi a exceção, enquanto no mundo rural, a comunidade continuou funcionando como governo local, mesmo que deformada pelo regime feudal no caso das fazendas e/ou fincas.

Assegurados os objetivos fundamentais dos terratenentes em seu conjunto (manter e expandir as relações servis e apoderar-se do tributo), desencadeou-se a luta pela

hegemonia entre as oligarquias urbanas com o manto de ideologias regionalistas que se expandiam desde as cidades capitais do departamento¹⁴. Mas o que inclinou em definitivo a balança foi a supremacia de uma oligarquia terratenente senão o surgimento de uma classe capitalista, precocemente hiperdesenvolvida graças à sua vinculação com mercados externos em expansão. O auge da prata fez com que pela primeira vez, na história da Bolívia a verdadeira sede do governo nacional fosse a cidade de Sucre e no auge do estanho teve sua sede transferida para a cidade de La Paz.

Desde a guerra do Pacífico instaurou-se a supremacia da burguesia mineira no Estado, sem antagonismo com as oligarquias terratenentes, como se afirmou depois as ideologias nacionais, o único interesse econômico de ambas na Bolívia era a mão de obra. A tensão que provocou a Revolução Federal não foi tanto a antiga luta pela hegemonia regional como necessidade de que o Estado se adeque às necessidades da nova classe dominante, como aconteceu, com o Estado liberal

¹⁴ ROCA, José Luis. op. cit., 1980. Segundo este autor, esta etapa, e não toda a história boliviana, pode ser caracterizada, como uma luta entre regiões, que se pode interpretar como uma luta entre oligarquias regionais para estabelecer seu predomínio.

em vigência até a Revolução Nacional de 1952, e que comentaremos a seguir.

3.5- O ESTADO LIBERAL - (1888 - 1952)

Com a derrota na guerra do Pacífico levou os bolivianos - na realidade as classes que participavam da vida política, (uma minoria) - a uma tomada de consciência sobre a debilidade do Estado e consequentemente de sua administração. Surgiu então, a ideologia liberal, que correspondia fundamentalmente aos interesses da nova classe dominante: os capitalistas mineiros. Os liberais atribuíram a derrota do Pacífico à inépcia natural dos indígenas. Sua ideologia era racista e a fundamentavam na comparação da realidade boliviana com o acontecido em outras antigas colônias, tanto britânicas como ibéricas, que atraíram migrações massivas. Ante o atraso da Bolívia, os liberais proporiam como única solução o ingresso de capitais estrangeiros, a atração de migrantes europeus e o transporte desembaraçado de minerais nos mercados mundiais.

Não obstante, aos grandes empresários mineiros no auge da prata, que eram conservadores, convinha-lhes que o governo central tivesse sua sede em Sucre (apesar da distância das correntes de comércio mundial) e, tão logo construíram as primeiras ferrovias para exportar seus minerais, não houve adequação da administração do Estado às necessidades do capitalismo emergente. Os primeiros empresários capitalistas eram também latifundiários da velha estirpe e Sucre já havia-se consolidado como centro político.

Por outro lado, os liberais se fortaleceram sobretudo com o desenvolvimento dos empresários da mineração do estanho, que deu lugar ao surgimento dos empresários não latifundiários, que buscavam adequar a administração do Estado às novas exigências econômicas. Para conseguir seu intento, mobilizaram contra Sucre a população "aymara" com o intuito de reconstruir o sistema autônomo dos "ayllus"¹⁵. Assim, conseguiram transferir a sede do governo para a cidade de La Paz.

¹⁵ SAAVEDRA, Batista. *Proceso mohoza. en el ayllu*. La Paz, Juventud, 1.971. p. 19 - 144.

Segundo a Primeira Constituição Boliviana os Prefeitos dos departamentos deveriam ser designados pelo presidente, mas, propostos pelo Poder Eleitoral¹⁶ (que neste caso seriam os representantes de cada departamento). Entretanto, esta Constituição foi logo modificada, eliminou-se o poder Eleitoral e os prefeitos eram então nomeados diretamente pelo Presidente em exercício. Em 1903 foi regulamentada a Lei de Organização Política do Estado de 1888 e foi mantida a atribuição do Presidente, prevista já em 1931, "de preencher todos os cargos da República que não estivessem reservados para um outro poder, entre eles, os de Prefeito"¹⁷. Entretanto, todos os agentes do governo central fora de La Paz estavam subordinados aos Prefeitos correspondentes.

Na administração do Estado liberal existiam dois níveis de governo : o nacional e o municipal. Legalmente ambos eram constituídos pelo voto qualificado e era

¹⁶ A primeira Constituição Boliviana, a Lei Nº 111 de 6 de Novembro de 1826, estabelecia que o Poder Supremo se dividiria para seu exercício em Poderes: Eleitorais, Legislativo, Executivo e Judiciário. No seu Art. 26 inciso 4, indicava que a eleição dos prefeitos seria feita pelo poder Executivo, teria entre 6 a 10 candidatos propostos pelo Poder Eleitoral.

¹⁷ URENDA, Díaz Juan Carlos. *Autonomias departamentais, a alternativa ao centralismo boliviano*. Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1987, p. 67.

reconhecida a autonomia municipal, porém, subordinada. O governo central foi fortalecido, mas suas competências reduziam-se apenas em: Estado-polícia, administrador das finanças nacionais e, em conjunto com os municípios, gerir os serviços públicos.

Como na administração do Estado Colonial, as autonomias municipais coexistiam com a estrutura vertical do Governo Central. Entretanto, elas continuavam mantendo uma subordinação hierárquica entre si, isto é, as cidades, capitais do departamento exerciam tutela sobre as capitais da província e estas sobre os cantões. Tudo estava organizado para manter controlados os excluídos isto é, a população indígena, pois, deliberadamente se evitava a educação dos camponeses, pois a ignorância da cultura crioula assegurava sua dominação.

Entretanto, foram os excluídos que ganharam a carta de cidadania apesar de todos os prejuízos raciais, com o argumento de que o sangue derramado nas areias do Chaco, esta contenda coloca em evidência, o abismo existente entre a nação boliviana e as nações por ela oprimidas. A idéia de pátria boliviana estava totalmente alheia à mentalidade dos

soldados indígenas, para os quais a guerra foi um castigo¹⁸, contudo, foi a maior parte da tropa que sofreu as maiores privações que caracterizaram a campanha. Combateram e morreram por esta pátria desconhecida. Foi um batismo de sangue, conta Zavaleta¹⁹.

A história da Bolívia, entre a Guerra del Chaco e 1952, foi a decadência daquele Estado, e foi o partido do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), que articulou a nação numa rebelião contra o Estado Feudal, cujo objetivo histórico, era incorporar a nação a todos os bolivianos.

A ideologia que permitiu unificar todos os descontentes, foi uma ideologia profundamente liberal que, partia do reconhecimento básico da igualdade e da liberdade de todos os bolivianos, mas, antes de tudo esta ideologia foi nacionalista, já que subordinava os interesses e conflitos entre as classes ao supremo interesse nacional.

¹⁸ ARCE, Aguirre R. D. *Guerra y conflictos sociales, el caso rural boliviano durante la campaña del Chaco*, La Paz, CERES, 1987.

¹⁹ ZVALETA, Alegre J. *Municipalidad y democracia*. Lima-Perú, ILDIS, 1986. p. 250.

Malloy²⁰ , ao interpretar este movimento histórico, do núcleo dos descontentes, conta que, "foi o ímã que se transformou em um verdadeiro movimento nacional ao qual se juntaram militantes e artesãos, em massa empregados, profissionais liberais, comerciantes e finalmente operários".

3.6- A REVOLUÇÃO DE 1952....

Os méritos das formidáveis conquistas sociais conseguidas com a Revolução - reforma agrária, voto universal, estímulo à associação de todos os trabalhadores, e participação do governo na urbanização emergente: a Central Operária Boliviana (COB) - e é necessário mencionar que nesta Central não houve o menor desejo de devolver às regiões alguns dos múltiplos direitos de que gozavam até 1825. Ao contrário, o MNR (Movimento Nacionalista Revolucionário), e os governos que os sucederam, acreditaram que, para unificar politicamente a Nação era necessário centralizar ao máximo o

²⁰ MALLOY, James M. *Bolivia: la revolución inconclusa*. La Paz CERES, 1989. p. 424.

poder, sem pensar que assim se mantinha um elemento fundamental do Estado Colonial.

A organização do Estado, não sofreu mudanças, continuou a mesma. Além do voto, só se permitiu à grande maioria o acesso ao velho Estado através da Central Operária Boliviana (COB), sem transformá-las para depois incorporá-las.

Não se modificou a organização deste velho Estado que, no afã de tratar de centralizar todo o poder num poder revolucionário, o funcionamento democrático dos municípios, foi suprimido, fechando, assim, os canais institucionais de participação construtiva através dos quais se tinham expressado até então os interesses regionais²¹.

Na época dos regimes militares, a administração do Estado chegou a uma situação de centralização máxima, e, o

²¹ ROCA, José Luis. op. cit., 1.980. p. 239.

que lhe deu coerência foi precisamente sua estrutura hierárquica militar, autoritária, negação da revolução democrática. Recuperado o sistema de eleição do Presidente pelo voto popular, essa estrutura interna deixou de funcionar, desaparecendo o princípio ordenador (a disciplina militar), como o assinala Inch²², e, a partir de então, as normas não se cumprem, as instituições estão quase falidas e os sistemas não funcionam. Isto quer dizer que sem um princípio substitutivo (da ideologia partidária e da disciplina militar), a organização estatal perde coerência e tende a se desintegrar.

Não encontrando canais institucionais, o enorme impulso participativo desencadeado definitivamente nas fases pré-revolucionária e revolucionária, tem que ser canalizado de alguma forma e o fez através de organizações para-estatais de caráter predominantemente reivindicativo. Como afirma Malloy²³, "tem que concluir que o MNR fracassou, ao menos em parte, já que destronou a velha ordem, mas nem ele nem nenhum

²² INCH, Bernardo. *Reforma institucional. Documento 3*. La Paz, MIR, 1988, p. 2.

²³ MALLOY, James M. *op. cit.*, 1.989, p. 424.

outro grupo político pôde construir, até agora uma nova ordem".

Em síntese, desde a fundação da República, o Estado sofreu sucessivas transformações, correspondentes a hegemonias econômicas e sociais também sucessivas, mas no que se refere à organização estrutural, esta, não mudou, é ainda a organização do Estado Colonial.

3.7- SITUAÇÃO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BOLIVIANA

A situação atual vem sendo classificada como pura e simplesmente desoladora pelo mais diversos universos políticos e profissionais. Basta ler o que sobre este assunto escreveram autores tão diversos como Carlos D. Arrien, Inch Bernardo, Iván Finot, Salvador R. Pittari, Sergio Antelo, Pablo Dermizaki, Ulrich Reye, José L. Roca, Juan C. Urenda Diaz, e outros. É-nos grata a caracterização de Rocha

Oliveira²⁴, ao considerar que os malefícios da Administração Pública, estão ligados à uma racionalidade jurídica ao referir-se a Administração Portuguesa. O caso boliviano também não foge desta caracterização.

Finot²⁵, ao referir-se à atual situação da Administração Estatal com relação à burocracia boliviana se expressa desta forma: "o aparato estatal é constantemente rebaixado pelos requerimentos e, para enfrentar este problema (para satisfazer a clientela política), tem-se multiplicado a burocracia "ad infinitum", tendendo a entorpecer a gestão pública". Acrescenta ainda, "que a imensa maioria da população tem muito pouco ou nenhum acesso às decisões, e, finalmente, o enorme e ineficiente aparato acaba movendo-se por pressões", e um estado que se move por pressões acaba sendo extremamente inócuo, como tem demonstrado a atual distribuição social e geográfica dos recursos públicos²⁶.

²⁴ ROCHA, Oliveira J. A. **Princípios de gestão pública**. Lisboa, Editorial Presença, 1991. p. 190.

²⁵ FINOT, Iván. op. cit., 1990.

²⁶ INCH, Bernardo. **Desequilibrios regionales y crecimiento acelerado**. La Paz - Bolivia, ILDIS, 1988.

Para Dabdoub²⁷, a crise na administração pública boliviana existe, porque não há uma planificação funcional. Atualmente, esta é de caráter vertical, não tem continuidade, suas funções e competências não estão definidas. Além disso, as deficiências existem em quase todas as instituições estatais porque seus objetivos estão desarticulados.

O sistema de gestão e organização interna é péssimo, tem problemas na informação e o pior de tudo, é que sempre se teve uma percepção feudal do aparato estatal, o que tem ocasionado insegurança e falta de mística institucional. Tudo isto, diz o autor, trouxe como consequência a irresponsabilidade funcional e a corrupção administrativa.

A impotência da sociedade civil ante a deficiência, a inequidade, a corrupção e a dependência dos aparatos estatais manifesta o caráter excludente do Estado atual. Em caráter nacional a participação reduz-se em depositar um voto a cada quatro anos para eleger um governo central, estrutural

²⁷ DABDOUB, Arrien Carlos. *El principio de una década y un nuevo tipo de estado*. La Paz, Diario Presencia, enero 1, 1990.

e funcionalmente cada vez mais obsoleto e indiferente. Os parlamentares representam quase que exclusivamente os partidos, e, só excepcionalmente os departamentos, onde também existe uma institucionalização democrática participativa.

No local, tem-se restabelecido recentemente o funcionamento democrático do município, mas sua jurisdição exclui ainda a população rural. Legalmente se mantém a subordinação hierárquica entre os centros urbanos, e a legislação tributária vigente acentua as desigualdades entre municípios. A estrutura do Estado continua sendo um sistema hierárquico de cidades que exclui a região, a província e os camponeses, estrutura que não corresponde em absoluto às novas necessidades da sociedade civil.

Por outro lado, com relação à situação atual das Leis Administrativas e o emaranhado de diversas disposições legais contra a burocracia reinante que se instalou na Bolívia, dificultam uma clara visão da administração pública. A situação da administração pública, hoje é realmente caótica.

Pelo exposto anteriormente, a administração do Estado vem arrastando um molde centralista desde o século passado, (porque não dizer desde o Império Pré-colonial). Este modelo requer uma série de medidas que restaurem a fundo a administração geral; paralelamente requer que a tornem técnica, que a modernizem etc., evitando fundamentalmente a burocratização e politização nas quais tem caído.

Após 500 anos de silêncio colonial e depois de 178 anos de exclusão republicana, o novo governo na pessoa de seu Vice-Presidente, Victor Hugo Cárdenas, - primeiro indígena a fazer parte de um governo após o começo da república (1825), que no primeiro discurso de posse que pronunciou em quechua, aimara, guarani e espanhol afirmou que: ao anunciar o novo tempo do "Pachacuti"²⁸, anunciava também uma mudança fundamental: "Hemos vivido una historia de permanente lucha por la libertad y la justicia por la democracia pluricultural y multiétnica".

²⁸ PACHACUTI (1438 - 1463). Noveno Inca, foi sem dúvida segundo historiadores o mas maior monarca dos Incas. Graças às suas vitórias estendeu-se notavelmente o Imperio e se puderam cosolidar as conquistas dos monarcas anteriores. Fez grandes reformas de ordem administrativa, religiosa, etc.

Cárdenas explicou que todos os bolivianos, indígenas e não indígenas devem construir o sistema democrático, superando a exclusão histórica, porque a democracia em um país multiétnico, pluricultural e plurilingue, tem que ser uma democracia compatível com esses mesmos padrões.

Acrescentou que o lema deve ser "a união na adversidade", porque uma árvore sempre cresce a partir de suas próprias raízes, e, nós, devemos manter as raízes em nossa história e assimilar o melhor de outras culturas e civilizações.

Neste sentido, junto com a Constituição Política do Estado e o Plano de Todos, Cárdenas propõe a mudança baseada em quatro princípios indígenas, que orientaram os trabalhos do seu novo governo: "AMA SUA", "AMA LLULLA", "AMA QUELLA" e "AMA LLUNKU". Esses quatro princípios significam "não roube", "não seja preguiçoso", "não minta" e "não seja bajulador".

À vista deste panorama não é de se admirar que tenha havido pressão no sentido de uma mudança paradigmática, e que

a mudança profunda deve realizar-se sem que se perca a identidade histórica e cultural dos povos.

CAPÍTULO 4

REFORMAS ADMINISTRATIVAS: PROBLEMAS E CONTEÚDOS

4.1- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA REFORMA

Uma vez descrito, em linhas gerais, o marco institucional da administração espanhola na península e em suas colônias, bem como, na época republicana, é necessário explicar quais as verdadeiras origens da atual estrutura administrativa do Estado boliviano, cujas bases foram dadas pelo Decreto de 13 de agosto de 1825 que expressa "El Estado del Alto Perú se declara en su forma de gobierno representativo republicano" e, "el Gobierno es concentrado, general y uno para toda la República"¹ que persiste até

¹ Ver URENDA, Díaz J. Carlos. op. cit., 1987. p. 66.

nossos dias, agravado pelo centralismo com que primou desde a promulgação desta lei.

A demonstração desta afirmação exige uma análise das normas básicas que tenham sido ditado, desde a criação da República até nossos dias, sobre a organização do Poder Executivo ou administrador.

A Assembléia Constituinte instalada em 23 de maio de 1826, sancionou a **Lei de Organização Provisional do Poder Executivo de 19 de junho de 1826**; a mesma que determina em seus Arts. 1º e 2º que: "A pessoa que exerce o Poder Executivo, usará a denominação de Presidente da República, seu tratamento será de Excelência", e "O Poder Executivo é inviolável, não estando sujeito a nenhuma responsabilidade". O Art. 8º indica que o Presidente poderá "realizar qualquer tratado" com quem ele quiser; o Art. 9º concede a "liberdade para fazer guerra"; o 11º o faculta para "nomear por si a todos os magistrados e demais juizes"; o 16º também o faculta a "preencher os cargos de civies e eclesiásticos", o 17º autoriza a "remover qualquer funcionário"...e assim, se fossemos mencionar todos os 25 Artigos nos demonstraram o

excessivo centralismo e presidencialismo de que está composta esta lei.²

A Primeira Constituição boliviana, o Lei Nº 111 de 06 de novembro de 1826; foi elaborada com base no projeto do Libertador Simon Bolivar. O Art. 77º da mesma prevê que o "Poder Executivo reside em um Presidente Vitalicio, um Vice-Presidente e três ministros de Estado", em seu Art. 80º diz que "O Presidente da República é o chefe da Administração do Estado, sem responsabilidade pelos atos de dita administração". Se bém que esta norma foi revogada pela Lei Nº 168 e pela Constituição de 1831.

Esta mesma Constituição estabelecia que o Poder Supremo se divide para seu exercício nos Poderes Eleitoral, Legislativo, Executivo e Judicial, e em seu Art. 26º & 4 compreende a primeira concessão que outorgam os convencionais em benefício do centralismo administrativo: a eleição dos

² id. idem. p. 67

prefeitos seria feita pelo Poder Executivo, entre 6 a 10 candidatos propostos pelo Poder Eleitoral.

Desta forma, a Bolívia, a partir de sua independência da Coroa espanhola, esteve próxima de projetar suas bases jurídicas fundamentais de um governo representativo, republicano e unitário que inicialmente descansava sobre quatro poderes: o Eleitoral, Legislativo, Executivo e Judicial. Assim mesmo criaram-se as prefeituras que governavam os departamentos, as sub-prefeituras que eram as autoridades provinciais e os corregedores que atendiam às atividades dos cantões. Este ordenamento básico foi posteriormente se modificando de acordo com as crescentes necessidades do Estado no seguinte sentido:

4.1.1- Decreto de 12 de fevereiro de 1838,

Este decreto promulgado durante o governo do Marechal Andrés de Santa Cruz, constitui a primeira tentativa em termos de reforma, no sentido de descentralizar a Bolívia, embora que na realidade, e do ponto de vista contemporâneo, pode-se dizer que, mais que descentralizar, pretendeu dar

força aos interesses municipais, não somente às capitais de departamentos, como também às de províncias, e inclusive dos cantões³.

De acordo com Gonzalez - Aramayo⁴, pode-se dizer que este decreto continha disposições que teriam burocratizado de alguma forma a administração central, pois com a criação dos Conselhos Departamentais e Provinciais, corpos de colegiados, que pelas atribuições que se lhes fixava, teriam sido simplesmente elementos decorativos a nível provincial encarregados de apenas cuidar dos cidadãos assentados na região.

Estes órgãos seriam presididos pelo Prefeito e pelo Governador, respectivamente, e estariam compostos por três síndicos e, enquanto o censo não se realizava, os

³ Apud GONZALEZ - ARAMAYO, G. Ivan Salama. *El proceso de descentralización administrativa en Bolivia*. La Paz, Los Amigos del Libro, 1989. Esta tentativa de descentralização, cuja prática não se efetivou por razões que até ao momento não são conhecidas, já que os historiadores, inclusive a imprensa da época não mencionou, assim como não foi registrado em nenhum livro, o assunto, entretanto, fatores não impedem de reconhecer a importância desta disposição legal, ainda se consideramos o carácter apolítico de seu conteúdo ao proibir aos membros dos conselhos de pertencer a qualquer partido político, milícia e ao clero.

⁴ op. cit., p. 69.

departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz e Cochabamba teriam três cidadãos notáveis. Os departamentos de Santa Cruz e Oruro cinco; e uma vez realizado dito censo, teriam somente um para cada 10.000 habitantes. Nas capitais de províncias, quaisquer que fossem sua população, possuiriam um procurador e quatro cidadãos notáveis.

4.1.2- Constituição Política do Estado de 1871

A Constituição Política do Estado de 1871 não conseguiu mudar os fatos da administração boliviana em nenhum de seus aspectos, entretanto, esteve a ponto de fazê-lo já que alguns, legisladores daquele tempo pretenderam mudar a estrutura centralizada pela federal.

A Bolívia desde sua formação, com o decreto de 13 de agosto de 1825, foi constituída como um Estado republicano e unitário, situação que prevalece até hoje. Todavia, não se pode esquecer o intenso debate travado, em fins do século passado e início deste século, sobre o federalismo.

Nomes como Mendoza de La Tapia, Evaristo Valle estão inscritos na história da política boliviana como grandes parlamentares defensores do federalismo e do unitarismo respectivamente, com argumentos que são até hoje extremamente atuais⁵. Cabe notar, que logo da tentativa de federalização houveram mais duas tentativas, antes de chegar à atual, que é encabeçada por Carlos Valverde Barbery⁶.

A primeira tentativa originou-se em Santa Cruz, encabeçada por Dr. Andrés Ibañez (1874 - 1877), cuja ideologia resultava da combinação do socialismo com o federalismo, denominado-a de corrente simplesmente "igualitária". Deve-se notar que o Dr. Ibañez chegou a formar a "Junta do Estado Federativo do Oriente", o que causou o seu fuzilamento⁷.

⁵ Naquela época, entre unitarista e Federalistas, causou uma grande polémica entre ambas correntes, tendo como brilhantes oradores que defenderam com verdadeiro fervor pela aplicação de suas ideias, e que VALVERDE, Barbery Carlos, *Hablemos de federalismo*. 1983., teve a feliz ideia de transcrever as exposições dos oradores mencionados.

⁶ Entre os 17 Projetos de Lei apresentados em 1989, ao Congresso Nacional está o Projeto de Lei Federal de Carlos Valverde B.

⁷ ROCA, G. Jose Luis. op. cit., 1980. p. 139-148.

A segunda tentativa de estabelecer um Estado federal, teve lugar no Congresso em 31 de outubro de 1898 quando se apresentou um projeto de Lei da Radicatória do Poder Executivo, originando o que seria a Revolução Federal que, mais que uma verdadeira revolução, foi o pretexto dos moradores da cidade de La Paz para conseguir sua tão sonhada pretensão: o estabelecimento de forma definitiva de ter a sede do governo em sua cidade, que antes, como vimos anteriormente, a sede de governo era a cidade de Sucre⁸.

Dois são os fatores que explicam a prevalência do unitarismo, segundo os estudiosos:

- "É indubitável que o unitarismo reponha a interesses predominantes da minoria burguesa boliviana (...) a mesma burguesia comercial e industrial de La Paz que defendeu a federação para revolucionar politicamente o país

⁸ Ver URENDA, D. Juan Carlos. op. cit., 1987. p. 115.

em 1898 depreciou a idéia e sustentou o unitarismo, animada pela mineração já no início de seu apogeu;"⁹

- o unitarismo tem sido defendido principalmente como instrumento de unificação nacional. Para os bolivianos, a "polonização"¹⁰ continua sendo um fantasma e assim permanecerá, "enquanto não alcancemos um desenvolvimento econômico e social que nos permita fortalecer um poder moderador, uma nação organizada e uma democracia participativa"¹¹.

4.1.3- Lei de Organização Política e Administrativa de 1888

Em 03 de dezembro de 1888 e sua regulamentação por decreto de 10 de janeiro de 1903; se dita praticamente a primeira norma que regulou a atividade administrativa do

⁹ CANELAS, L. R. Unitarismo y descentralización. In: *El Federalismo en Bolivia*. Cuadernos de Hoy, La Paz, 3(1), 1984.

¹⁰ País central com fronteiras com diversos outros países, correndo o risco de ser invadido pelos seus vizinhos.

¹¹ CANELAS, L.R. op. cit., 1984.

Estado, sendo sem dúvida, a mais importante de todas as que se tem ditado, pois é a que senta as bases da administração no país. Esta disposição legal, cuja importância na vida organizativa da República é capital, e determina dentro de seus artigos pela primeira vez, apesar das tentativas anteriores, os deveres e atribuições do Presidente da República, ao Conselho de Estado, de cada um de seus ministérios, "dos funcionários do Executivo Departamental, provincial e cantonal", (assim os chama a própria lei).

4.1.4- Lei da Contraladoria Geral da República

O ordenamento básico expressado na lei anterior, foi seguido por uma série de disposições recomendadas pela Missão Kemmerer¹², durante a década de 1920 e 1930, sobre o ordenamento e controle jurídico e contábil das ações do Estado, assim como, do sistema monetário e bancário; com a finalidade de proteger a administração das finanças públicas.

¹² A Misión Kemmerer, centro sua atividade nos países sudamericanos da costa do Pacífico, isto é, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, además de outros países de América Latina conforme o destaca SALGADO, P. Ignacio & VALDÉS

Neste sentido, criou-se por Lei de 5 de março de 1928 a Controladoria Geral e centralizaram-se nela todas as funções de contabilidade e fiscalização que tinham estado no Ministério da Fazenda, Tribunal de Contas e outros departamentos, também se ditaram as seguintes leis: a Lei das Tesourarias de 27 de abril de 1928; Lei Orgânica do Banco Central de 20 de julho de 1928; Lei Orgânica de Fronteiras de 1 de abril de 1928; posteriormente se dita a Lei de Reforma da Organização Política e Administrativa, de 8 de novembro de 1940; e a Lei Orgânica das Municipalidades de 2 de dezembro de 1942.¹³

4.1.5- Lei Orgânica de Administração Departamental de 1931

Posteriormente à realização do Referendum levado a termo pelo general Blanco G., em 26 de fevereiro de 1931

Mauricio. Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina. In: Flores & Nef. 1984.

¹³ Ver QUEVEDO, V. Daniel & BARRERA, T. Luis. La administración pública y sus proyecciones: Bolivia. In: **Experiencias Nacionales en Reformas Administrativa**. Primer Coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

organizou-se o Congresso Nacional. Paralelamente foi eleito, pelo voto popular, como Presidente da República o Dr. Daniel de Salamanca, que, por sua vez apresentou ao Congresso o documento que permitiria descentralizar a Bolívia de acordo como o expresse no Referendum. Este projeto constitui-se na primeira tentativa séria e sólida para a realização desta Lei que leva o título de "Lei Orgânica de Administração Departamental". Uma vez analisada pelo Congresso foi sancionada e chegou ao Executivo para ser promulgada em 17 de novembro de 1932.

Entretanto, devido à recente ação bélica com o Paraguai (Guerra do Chaco, 15 de julho de 1932), o Presidente Salamanca, vetou a mencionada Lei alegando precipitação por parte do Congresso, além do que causariam contradições com preceitos constitucionais no caso de ser colocado em vigor. Por outro lado, criticava a falta de aprovação prévia dos recursos orçamentários e, finalmente, atribuía como a razão principal, o fato de não ser colocada em vigor. Por outro lado, criticava a falta de aprovação prévia dos recursos orçamentários e, finalmente, atribuía como razão principal, o fato de não ser condizente com o estado de guerra.

4.2- EXPANSÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA E SOCIAL

Após a Guerra do Chaco contra o Paraguai (1932 - 1935) e de haver-se comprovado as ações anti-nacionalista da maior empresa petroleira, Standard Oil Company, adjudicatária de extensas concessões petrolíferas, procedeu-se em 1 de março de 1937 a nacionalização e reversão, ao domínio do Estado destas concessões¹⁴. Neste sentido, estruturou-se a denominada empresa estatal, Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que a partir deste ano encarregou-se da exploração, exploração e benefício do petróleo boliviano e seus derivados.

Em 1942 foi criada a Corporação Boliviana de Fomento, entidade descentralizada que teve a seu cargo a realização de importantes obras de desenvolvimento econômico e integração nacional.

¹⁴ op. cit., p. 44.

Durante o período do Presidente Cel. Gualberto Villarroel (1943 - 1946) foram feitas tentativas de Reorganização Administrativa, cujo objetivo central se referia à eficiência Administrativa dentro da Administração Pública¹⁵, assim, mediante Decreto Supremo Nº 0199, de 2. de maio de 1944, criou-se o departamento de Eficiência e Reorganização Administrativa dependente da Presidência. Este Departamento é o encarregado de elaborar um programa de reforma mediante um estudo detalhado da organização geral do governo, da análise de trâmites administrativos através da criação de um registro de funcionários e classificação dos mesmos, assim como, da elaboração de um escalão tendente a dar estabilidade dentro de um programa de carreira administrativa.

Como se pode observar estes decretos e outros, consagram sua atenção e esforços para modernizar as antiquadas estruturas do poder público e modificar a

¹⁵ Com o término da Segunda Guerra Mundial, na América Latina se dá início ao movimento de reformas e da cooperação técnica internacional promovida fundamentalmente pelos Estados Unidos através do chamado "Punto Cuarto" e pelas Nações Unidas através da Junta de Assistência Técnica (JAT) e da Direção de Operações de Assistência Técnica (DOAT). Apud SALADO & VALDÉS. op. cit., 1984, p.92.

organização geral do governo, que pela interrupção violenta do processo revolucionário daquele tempo não pode ser concretizada. Além disso, todas as disposições legais de criação de diversas instituições não tinham concordância com a Lei de Organização Política e Administrativa de 1988, e obedeciam a um crescimento desarticulado da Administração Pública.

Posteriormente, e, no começo da década de 50 aconteceram grandes fatos sócio-políticos, que de uma ou de outra forma permitiram uma mudança na super-estrutura do Estado e de seu aparato administrativo. Pois é a partir de então, que se desenvolve um ciclo histórico, dando lugar à reforma Administrativa considerada como um processo que observa certas etapas de sua realização.

4.2.1- Primeiro período de Iniciação da reforma

O período da Revolução de 1952 está marcado inicialmente por alguns fatos fundamentais da história da Bolívia, cujos principais aspectos se destacam pelas mudanças estruturais econômicas e sociais produzidas pela Revolução

Nacional de 9 de abril, cujo processo teve os seguintes objetivos e realizações¹⁶: a nacionalização das minas em 1952; a reforma agrária em 1953; a instituição do voto universal em 1952 e outras.

Para a execução de tão transcendentes medidas do governo da Revolução Nacional, este teve que criar os mecanismos institucionais, técnicos e administrativos, acelerando substancialmente o crescimento do setor público, é desta forma que em 2 de outubro de 1952, cria a Corporação Mineira da Bolívia, empresa que se tornou gigantesca ao encampar os três grandes grupos mineiros afetados pela nacionalização; também neste ano foram criados diversos Ministérios, Serviços, Comissões e Juntas tais como: o Ministério de Minas e Petróleo, Ministério de Assuntos Campestres, Serviços de Educação e Cultura, Serviço Nacional de Reforma Agrária e outros. Além destes foi também criada a Comissão Nacional de Coordenação e Planejamento em 21 de outubro de 1952; posteriormente, ante a ineficácia deste organismo foi criada a Junta Nacional de Planejamento, em

¹⁶ cf. QUEVEDO, V. Daniel & BARRERA, T. Luis. op. cit., p. 45.

outubro de 1960, com a função de preparar e submeter à consideração do governo planos integrais de desenvolvimento da economia nacional, a mesma que elaborou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Bolívia 1962 - 1971.

Por outro lado, se destaca também, a criação de um escritório de Racionalização Administrativa até o estabelecimento da direção Nacional de Serviço Civil, dependente do Ministério da Fazenda (1956), estabelecido já em 1944. A finalidade era desenvolver um programa de classificação de cargos e valorização dos mesmos; estes critérios tampouco foram observados, entretanto, isto levou à organização de uma Comissão, na qual se sugere a criação de um escritório de Serviços Cíveis. Deste modo, mediante o Decreto Supremo número 4405 é criado o Escritório Nacional de Serviço Civil, com funções referidas para dar ênfase à Administração de Pessoal no Setor Público.

Mesmo assim, na Constituição Política do Estado de 04 de agosto de 1961 são introduzidos os critérios e princípios para a Reforma Administrativa, e um ano depois pelo decreto de 13 de outubro de 1962 criou-se a Comissão Nacional de Reforma Administrativa, com o intuito de preparar

uma organização geral do Poder Executivo, das instituições e sistemas relacionados com o setor público, organizações estas que deveriam transformar-se em Leis sobre a Organização do Governo Nacional, Departamental e Local, o Sistema de Planificação e o manejo Financeiro, etc.

Mediante Decreto Supremo número 06134, de 15 de junho de 1962, se estabelece formalmente a Direção Nacional de Serviços Cíveis cujos objetivos eram o de programar e administrar o Recrutamento, Seleção, Promoção e Remoção do pessoal a serviço do Estado com base no Sistema de Mérito; e ao mesmo tempo, por Decreto Supremo número 06252, de 13 de outubro de 1962, citado anteriormente, com o fim de preparar uma reorganização geral do Governo e das Organizações e Sistemas relacionados com a Administração Pública; entre outras recomendações que se colocaram em prática foi a organização do Instituto Superior de Administração Pública (ISAP), com a finalidade de capacitar os funcionários e de formar administradores para o setor público.

No ano seguinte (30-4-63) a mesma Comissão apresentou seu relatório, onde aparecem os planos, estudos e projetos para a reforma e, com efeito, o programa de

realizações em etapas estava baseado num diagnóstico da Administração Pública; a definição dos objetivos e metas da reforma estavam em função das necessidades do desenvolvimento econômico social; a consolidação do orçamento por programas; a reestruturação do aparato do Estado e a racionalização da administração.

Em novembro de 1965 se elabora o Estatuto do Funcionário Público, sob o qual pretendeu-se implantar um regime de Carreira Administrativa com base no mérito onde se considerava que só entraria em vigor nas repartições que se preocupassem em recomeçar o desenvolvimento dos Recursos Humanos.

Em 1967, a Constituição Política do Estado traria dentro de suas normas, aspectos relativos à designação e eficiência dos funcionários públicos; e estabeleceu a existência de um estatuto do Funcionário Público.

4.2.2- Segundo Período de Institucionalização.

Em outubro de 1969, o Governo designa ao Ministério de Planejamento, por Decreto Supremo número 08955, a responsabilidade de formular, dirigir e coordenar um projeto de Reforma Administrativa em grande escala; esta nova unidade do Governo Central em primeira instância avalia e sistematiza todos os esforços realizados no passado em matéria de Reforma Administrativa, logo elabora um diagnóstico da Administração Pública e um Plano de Reforma Administrativa para ser executado em 1970 -1972.

Em tal sentido, preparou-se uma Lei Geral de Administração Pública; esta também chamada de Lei de Bases, que foi aprovada por Decreto Supremo número 09195 em abril de 1979, na qual se instituiu pela primeira vez os sistemas administrativos, entre eles se estabeleceu o Sistema de Administração de Pessoal de forma muito geral; e paralelamente se fixou um programa de realizações como: a) Reestruturação do Poder executivo, que contempla a Administração Geral e a Administração Descentralizada e Desconcentrada; b) Sistemas Administrativos, tais como: Sistema de Planificação, Sistema de Contabilidade, Sistema de Controle Fiscal, Sistema de Compras e Suministro e Sistema de Informações.

O instrumento normativo - jurídico, anterior ao ano de sua vigência e como urgência da mudança política, foi abolido e substituído pela chamada Lei de Organização Administrativa do Poder Executivo, em vigor atualmente desde setembro de 1972, que inexplicavelmente modifica os objetivos iniciais da reforma (mudança social, participação popular), pelo de estabelecer a ordem jurídica - institucional e a estrutura administrativa que regule a atividade do Estado, assim como a composição, atribuição e funções do Poder Executivo.

4.2.3- Constituição Política do Estado de 1967

Este conjunto de disposições fundamentais foi formulado pelo Gal. René Barrientos em 1967, durante seu período constitucional, e projetada pelo célebre constitucionalista Dr. Ciro Félix Trigo. Consta de um título preliminar e está dividida em quatro partes que por sua vez compreendem títulos, capítulos e artigos.

A primeira parte trata da pessoa como membro do Estado, assegurando seus direitos, obrigações e garantias¹⁷. A segunda parte aborda o Estado Boliviano e a regulamentação de seus poderes. Em sua terceira parte estuda o tratamento dos regimes especiais, e, finalmente, em sua quarta e última parte, se anuncia a reforma, sua primazia em relação com outras Leis da República.

Em relação à reforma administrativa, neste caso, à descentralização, analisaremos a continuidade, o conteúdo de dezessete artigos relacionados ao tema:

"Art. 1º. Bolívia, livre, independente e soberana, constituída em República unitária, adota a forma democrática e representativa para o seu governo".

A transcrição do texto contitucional permite observar com precisão que qualquer anteprojeto ou projeto sobre uma possível reforma administrativa na Bolívia, só pode

¹⁷ Posteriormente analisaremos esta primeira parte, que a nosso ver, em todas as reformas administrativas esta parte não tem merecido a devida relevância.

ser realizada preservando o caráter unitário, caso contrário daria lugar a uma proposta inconstitucional que cairia por seus próprios erros no trato legal. No entanto, deve-se descartar a possibilidade de romper esta norma, dentro de um verdadeiro processo, de acordo com as mesmas necessidades da República, realizando primeiramente uma reforma constitucional demarcada no capítulo quarto, título segundo do próprio texto constitucional, que se refere expressamente à reforma. Deve-se também, além de citar a mutação, dentro do processo descentralizado, merecendo também outro processo que poderia levar a bom termo o afã de federalismo, enquanto, não se conclua o processo, é positivo reiterar que todo esforço deve estar dentro de claro conceito de unitarismo. Logicamente que à descentralização convém levar à federalização do Estado como último objetivo.

"Art. 4º. O povo não delibera nem governa, a não ser por meio de seus representantes e das autoridades criadas por Lei. Todas as forças armadas ou reunião de pessoas que se atribuam a soberania do povo cometem delito de sedição".

À descentralização convinha necessariamente realizar uma reforma no aparato do Executivo, essencialmente, o que significa, que deveriam ser feitas novas normas para os funcionários das entidades cuja vida institucional seria

tratada pela Lei descentralizadora. Estes funcionários, é claro, deveriam ser autoridades, cujas atribuições teriam que ser estipuladas expressamente pela Lei, exercendo seu poder de forma representativa, características que também deveriam ser observadas pela Lei descentralizadora a ser sancionada, reservando-se sempre a primazia da Carta Magna o respeito a qualquer outra Lei. As duas disposições legais anteriores contém preceitos de caráter geral; de forma concreta à descentralização.

"Art. 109. No político-administrativo, o governo departamental estará a cargo dos Prefeitos, que representam o Poder Executivo, tendo sob sua dependência os Sub-Prefeitos das províncias e os Corregedores nos cantões.

As atribuições, condições e forma de elegibilidade para estes casos, assim como a duração de seus mandatos, serão determinados pela Lei".

O texto anterior abre tácitamente as portas para uma futura Lei, cujo caráter é estabelecido no artigo seguinte da Constituição, além de estar de acordo com os artigos 98 e 99 da Lei que mais tarde seria sancionada, a de Organização Administrativa do Poder Executivo, que trata expressamente das condições, forma de elegibilidade, etc. Em linhas gerais,

estas características seriam logo mantidas pelos artigos 69 e 79 da Lei de Bases de 1970; No entanto, esta Lei bem como a posterior de 1972 não continham as expectativas enunciadas pela Carta Magna.

O principal problema não se referia só ao assunto acima citado, mas prescrito no presente artigo, relativo a citação que fazem dos governos departamentais, cujas funções se desenvolveriam não só dentro de um marco administrativo mas também, político, isso é, deu lugar a diversas interpretações deste preceito constitucional, que não pode ser sequer analisado mas está ligado ao artigo seguinte, que estamos transcrevendo a seguir, para realizar tal análise.

"Art. 110. O Governo Departamental desenvolver-se-à de acordo com um regime de descentralização administrativa que será estabelecido por Lei".

Tal como no caso do artigo 109, a enunciada Lei não foi promulgada até a presente data apesar de que já transcorreram desde a promulgação da Carta Fundamental do Estado, cerca de 27 anos. Procedendo as análises propriamente ditas, é necessário dizer que existe, aparentemente uma

ligeira contradição entre os artigos 109 e 110; o primeiro tal como se viu, fala de uma competência político-administrativa, enquanto que o segundo somente se refere aos poderes administrativos através da previsão já feita de que a descentralização fosse simplesmente administrativa. Esta contradição não é real embora que, ao longo de grande parte da Constituição estava prevista uma organização administrativa que só poderia se desenvolver num regime autárquico, ou melhor, que só poderia se desenvolver de forma descentralizada até dentro do assinalado pela doutrina como descentralização administrativa.

Pelo que já foi exposto, é fácil deduzir a estrutura de três órgãos do Estado, de seu funcionamento e, principalmente, de suas atribuições. Assim, por exemplo, naturalmente o Poder Legislativo pode legislar, o que implica que nenhum outro órgão pode realizar esta tarefa, tampouco os governos departamentais, embora que, se isto fosse possível a contradição dos dois preceitos constitucionais assinalados anteriormente seria então real.

Exemplos como o anterior podem ainda ser encontrados, no texto da Constituição; no entanto, e logo da

exemplificação precedente, pode-se concluir que a descentralização a nível dos governos departamentais só pode e deve ser levada adiante dentro dos limites assinalados pela doutrina atual para os processos de autarquias, e não dentro dos processos burocratizantes ou autônomos, dos critérios estes que lamentavelmente estavam errados, mesmo porque o autor do projeto da atual Constituição, Dr. Ciro Félix Trigo, pretendeu dar aos departamentos uma administração com projeção para a autonomia (Art. 158 do Projeto).

Embora não pare aí, como os artigos anteriores, toda a influência vinda da força soberana da Constituição, - (como alguns autores citam) - enquanto que a descentralização dos governos departamentais não pode estar fora do contexto das instituições e empresas públicas; diante disto é necessário recorrer aos seguintes preceitos constitucionais.

"Art. 138. Pertencem ao patrimônio da Nação, os grupos mineiros nacionalizados como uma das bases para o desenvolvimento e diversificação da economia do país, não podendo ser aqueles transferidos, ou por atributos como propriedade de empresas privadas por motivo algum. A direção e administração superiores da indústria mineira estatal estarão a cargo de uma entidade autárquica com as atribuições que lhes é determinada por Lei".

"Art. 139. As jazidas de hidrocarboneto, qualquer que seja o estado em que se encontrem ou forma em que se apresentem, são do domínio direto, inalienável e imprescritível do Estado. Nenhuma concessão ou contrato poderá conferir a propriedade das jazidas de hidrocarbonetos e seus derivados que correspondam ao Estado. Este direito só será exercido por entidades autárquicas ou através de concessões, por tempo limitado, a sociedades mistas de operação conjunta ou a pessoas privadas conforme a Lei".

Poder-se-à observar que as empresas citadas também são descentralizadas, descentralização feita durante o Governo do Dr. Paz Estenssoro e, o que é pior ainda, com alguns defeitos de aplicação doutrinal embora não se tenham tornado autárquicas estas empresas (YPFB e COMIBOL), apenas tornaram-se burocráticas, falência que nem sequer pode ser somada pelo Art. 145 da própria Carta Magna, que abre possibilidade para que estas entidades sejam autônomas e inclusive formadas por empresas de economia mistas, além de autárquicas. O presente artigo serve também para lembrar que, além de empresas do setor público, existem outras entidades também públicas que posteriormente serão classificadas e definidas em virtude da Lei de Organização Administrativa do Poder Executivo de 1972, que será analisada logo, conquanto que mereçam ser citadas afim de que não sejam omitidas dentro do processo de reforma administrativa, e plano de estabilização econômica em 1986.

"Art. 146. As rendas dos Estados se dividem em nacionais, departamentais e municipais, e serão investidas independentemente pelos seus tesouros conforme seus respectivos orçamentos e uma relação do Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social do País.

A Lei deverá classificar os ingressos nacionais departamentais e municipais.

Os recursos departamentais, municipais, judiciais e universitários, arrecadados por escritórios dependentes do Tesouro Nacional, não serão centralizados no mesmo".

O artigo anterior pode, e deu lugar, a muitas interpretações e nos levou a crer na autonomia dos manejos econômicos a nível departamental; entretanto, tal coisa não é certo porque o próprio artigo fala de investir ditas rendas de forma independente, não autônoma, independência esta que deverá se encontrar sujeita a normas que permitam concluir que a administração de tais rendas não podem ser realizadas de forma independente.

Por outro lado, muitos anteprojetos e projetos de Lei foram novamente postos em prática com a firme intenção de descentralizar a administração do Estado e tem levado seu articulador a pretender descentralizar a educação. A esse

respeito vale destacar alguns preceitos constitucionais para selar a futura lei de descentralização.

"Art. 177. A educação é a mais alta função do Estado e, no exercício desta função, deverá fomentar a cultura do povo.

Garante-se a liberdade de ensinar "sob a tutela do Estado"....

Art. 184. A educação fiscal e privada nos ciclos pré-escolar, primário, secundário, normal e especial estará regida pelo Estado mediante o Ministério competente"...

Paralelamente, a respeito das Forças Armadas e o Regime da Polícia Nacional, a Constituição cita:

"Art. 210. As Forças Armadas dependem do Presidente da República e receberão suas ordens, e no administrativo por intermédio do Ministério de Defesa, e no técnico do Comandante em chefe.

Art. 216. As forças da Polícia Nacional dependerão do Presidente da República por intermédio do Ministério de Governo (Interior)".

Ambos os preceitos demostram claramente que, dentro das funções a serem delegadas mediante uma Lei de descentralização administrativa, não podem ser consideradas uma referência às Forças Armadas e à Polícia Nacional, embora que tal delegação só chega a Ministérios do Poder Executivo, e está claro que se os legisladores tivessem achado conveniente ampliar o campo e a possibilidade de tal delegação, a tivessem previsto, além de que tais entidades, pela sua finalidade última não podem permitir-se um parcelamento no que constitui a sua unidade de poder, já que o Capitão Geral só recebe ordens do Comandante em Chefe de ambas as instituições, e deste alto membro, dependem hierárquicamente os demais poderes de forma sucessiva é lógica.

Para finalizar a análise da constituição há que se lembrar do conhecido e muitas vezes ignorado Título, Segundo da última parte, da Carta Magna, referente à reforma do citado corpo supremo de leis, expressas a seguir contidas"

"Art. 230. Esta constituição pode ser parcialmente reformada, sob prévia declaração da necessidade de reforma, o que será determinado com precisão em uma Lei ordinária aprovada por dois terços dos membros presentes em cada uma das Câmaras.

Esta Lei pode iniciar-se em qualquer das Câmaras de forma estabelecida por esta Constituição.

A Lei declaratória da reforma será enviada ao executivo para sua promulgação, sem que este possa vetá-la.

Art. 231. Nas primeiras sessões da legislatura de um novo período contitucional, o assunto será considerado pela Câmara que apresentou o projeto da reforma, e, se esta for aprovada por dois terços dos votos, passar-se à a outra para sua revisão, e que também requererá dois terços dos votos.

Os demais trâmites serão os mesmos que a constituição assinala para as relações entre as Câmaras.

Art. 232. As Câmaras deliberaram e votaram a reforma ajustando-a às disposições que determina a Lei declaratória daquela. A reforma sancionada passará ao Executivo para sua promulgação, sem que o Presidente da República possa observa-la".

Conhecidos, ou melhor relembrados, os artigos anteriores, e levando em consideração a primazia da Constituição Política do Estado, assinalada em seus Arts. 228 e 229, como Lei Suprema do ordenamento jurídico que não pode ser alterada por leis que regulem seu exercício, é desnecessário citar que qualquer lei descentralizadora deverá

sujeitar-se a todo o disposto pela carta Fundamental, caso contrário daria lugar a revoltas constitucionais, reprováveis sob qualquer ponto de vista.

Retomando o processo histórico pelo qual passou a Bolívia, é necessário dizer que logo do Cral. Barrientos, que foi assassinado em pleno exercício de seu mandato, ocupou a primeira magistratura da República o Dr. Adolfo Siles Salinas, que até então tinha-se ocupado das questões da Vice-Presidência da República. Após ter tomado posse e durante seu Governo, começaram as primeiras necessidades administrativas emergentes das disposições constitucionais recentes.

4.2.4- Lei de organização administrativa de 1972

Durante o Governo do Gal. Hugo Bánzer Suarez a Bolívia foi dotada de uma nova disposição legal cujo objetivo era reorganizar a administração estatal de forma que o aparato central responderia ao afã de monopolização do poder que procurava dentro de sua política. E assim, vem à tona este Decreto-Lei sob o N° 10460, de 15 de setembro de 1972,

convertendo-se no instrumento mais sólido e de desenvolvimento progressivo da Reforma Administrativa.

A nova lei está destinada a estabelecer a ordem jurídico institucional e a estrutura administrativa que regula a atividade do Estado, assim como a composição, atribuições e funções do Poder Executivo, e, considera a existência de quatro sub-administrações dentro do contexto geral deste poder. Esta organização é enunciada pelo seu artigo 4 que cita o seguinte:

"Art. 4. O poder Executivo está organizado da seguinte forma:

A. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL:

1. Presidência da República.
2. Ministérios de Estados.

B. ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA:

1. Corporações de Desenvolvimento.
2. Instituições Públicas.
3. Empresas Públicas.
4. Empresas Mistas.

C. ADMINISTRAÇÃO DESCONCENTRADA:

1. Unidades Regionais.
2. Administração Departamental.

D. ADMINISTRAÇÃO LOCAL

1. Municipalidades".

Partindo da classificação anterior, seguidamente se analisará cada um dos artigos citados.

A **Administração Central**, corresponde a Presidência da República, os Ministérios de Estados e organizações que dependam destes, (Art. 5º). A autoridade da administração central irradia desde a sede do governo, onde funcionam seus principais órgãos, para os departamentos, províncias e cantões em todo o território nacional.

A **Administração Descentralizada**, (Art. 69 e seguintes), está formada pelas Corporações de Desenvolvimento, as instituições e as empresas públicas e as empresas mixtas.

A **Administração Desconcentrada**, (Art. 70, 71, 72, 73, 74, 98 e 99), consta das unidades regionais e da administração departamental, as quais a desconcentração é a ação administrativa pela qual os organismos do Poder

Executivo delegam a necessária capacidade decisória e operativa nas unidades administrativas localizadas em diferentes pontos geográficos do país, para facilitar a solução de assuntos de sua competência.

A Administração Local, (Arts. 100 ao 102), Constituída pelos municípios, os quais se indicam que "os municípios coordenarão seus planos, programas e projetos em relação ao desenvolvimento regional, conjuntamente com a Corporação de Desenvolvimento e o Conselho Nacional de Economia e Planificação" (Art. 102).

4.3- DISPOSIÇÕES ÚLTIMAS

Entre as últimas disposições legais que de uma ou outra forma se encontram relacionadas com o processo de reforma administrativa, e este, com o processo democrático. Inicialmente deve-se dizer que durante o Governo da Sra. Lidia Gueiler Tejada foi promulgada uma nova Lei Eleitoral em vigor, atualmente, e foi utilizada logo após a sucessão de golpes de estado para a eleição do Dr. Hernán Siles Suazo. Durante este governo, e graças ao momento conjuntural, criou-

se um movimento generalizado que incluía os mais diversos partidos políticos e/ou organizações de ampla representatividade, tendentes à reorganização do aparato administrativo do Estado através da descentralização, já mencionado antes, e abrigo esta mudança fosse a solução para sair do momento crítico pelo qual atravessava a Bolívia. Assim, foi que o executivo, ante as pressões, promulgou primeiro o D.S. Nº 20281 de 5 de junho de 1984¹⁸, contendo 8 artigos, dispostos a tirar o Governo de Silles do ponto em que se encontrava sem chegar ao fundo do problema.

Este Decreto, dizia que, a nível departamental, funcionariam os Governos Departamentais (se os institucionalizassem a partir deste momento), que estariam a cargo dos Prefeitos, que representariam o Executivo. Seu funcionamento foi efêmero e irreal porque nunca funcionaram na realidade como o disposto, em que pese o esforço realizado por alguns departamentos, como é o caso de Santa Cruz e Tarija, e se o tivessem conseguido não teriam podido chegar ao espírito da Constituição, que manda na descentralização

¹⁸ PRESENCIA. Se dispone el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales (D.S. 20284), La Paz, 6 de junio de 1984, p. 7.

administrativa, embora que o Decreto só desse atribuições para descentralizar burocraticamente.

Assim mesmo, o Decreto em questão pretendeu instituir os Conselhos Consultivos de Participação Social sob a presidência do Prefeito de cada departamento e composto por representante de instituições e setores sociais, de trabalhadores e empresários (não se diz quais). Esta instância tampouco chegou a efetivar-se e, como consequência disto, no tocante aos prefeitos, todas as ações concedidas aos Governos Departamentais jamais foram executados (exemplo: vigiar as entidades públicas).

Finalmente, o Decreto Supremo Nº 20281 de 5 de junho de 1984¹⁹, criou e deu vida a Comissão Nacional de Descentralização, formada inicialmente com elemento notadamente comprometido com o Governo, além de alguns de seus ministros, embora tenha se completado logo, como Decreto Supremo Nº 20284 de 18 de junho do mesmo ano, com

¹⁹ PRESENCIA. Gobierno dispuso que la COB y Comités Cívicos integren Comisión Nacional de Descentralización (D.S. 29281). La Paz, 19 de junho de 1984. p. 6.

representantes da COB e dos Comitês Cívicos, além dos prefeitos o que desagradou ao Governo do Dr. Siles, mas como era de costume, institucionalizada, teve que aceitar por força das pressões políticas e sociais; entretanto, a Comissão acabou seu trabalho com um informe seguido de um ante-projeto de Lei de Descentralização que inexplicavelmente foi postergado pelo Executivo daquele tempo, apesar de contar com um grande número de coincidências com as aspirações que eles tinham, e que posteriormente colocaram por terra. Na prática tais ante-projetos, apresentados por uma parte, outro bastante similar a nível de projeto.

Por último, deve-se esclarecer que tais Decretos, apesar de sua pouca consolidação, tem grande importância pela abertura ao processo descentralizador que continua a ser estudado atualmente, e sobretudo sendo polêmica, já que eles (Decretos) ainda estão em vigor não obstante terem caído no esquecimento e no desuso. (ver anexo Nº 1).

Levando em conta que, as tentativas de descentralização não chegaram a consumir-se de forma positiva, depois que o Dr. Siles assumiu a Presidência da Nação, o Dr. Victor Paz Estenssoro, em cujo mandato vem se

efetuando substanciais reformas da Administração Pública, dentre as quais podem-se citar as seguintes: Promulgação do Decreto Supremo Nº 21060 de 30 de agosto de 1985 que, dentro do campo estritamente administrativo o mesmo como se manifestou a tempo de analisar o decreto Lei de Organização Administrativa do Poder Executivo, descentralizou burocraticamente as duas principais Empresas Públicas COMIBOL e YPFB (Corporação Mineira da Bolívia e Yacimientos Petroliferos Fiscais Bolibianos), além de dissolver a CBF (Corporação Boliviana de Fomento) e passando todo o seu patrimônio para as Corporações Regionais de Desenvolvimento, tendo a mesma sorte a ENAF (Empresa Nacional de Fundições) e o Complexo Metalúrgico de Karachipampa, (ver anexo Nº 2).

Por outro lado, e como consequência do mencionado Decreto Supremo Nº 21060 de 29 de agosto de 1985, foram criados novos organismos a nível da Administração central: um denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento e Estabilização, do qual também já se falou e o outro, é o Ministério de arrecadações que estudou e colocou em marcha a Lei 843 de Reforma Tributária de 20 de maio de 1986, assim como seu correspondente Decreto Supremo regulamentador Nº 21304 de 23 de junho do mesmo ano.

Com relação, à Lei 843, deve-se dizer que tem um conteúdo eminentemente centralista, já que prevê que a entrada proveniente de impostos nacionais, departamentais, e inclusive municipais, seja feita, através das respectivas Direções Departamentais da Renda, assim como das Coletorias provinciais, chegando à Sede de Governo para serem consignados os montantes correspondentes às Prefeituras e Câmaras municipais; tratamento similar vem merecendo, as Universidades estatais.

Esta previsão que implicitamente está no Título IX da mencionada Lei, pode constituir um sério obstáculo para a consolidação do processo descentralizador, já que os Governos Departamentais incorreriam na desgraça atual dos municípios de depender do Governo central.

Assim como o Código Político em vigor previu em seu Art. 146, de forma expressa, a proibição de centralizar estes recursos. Lamentavelmente a falta de escrúpulos, de conhecimento, ou simplesmente, o conformismo, tem tornado possível que tamanho atentado à Constituição passe despercebido, em detrimento dos interesses regionais, locais

e inclusive educativos. O referido Título IX da Lei 843 pode ser observado no anexo N° 3.

Contudo, ao falar nesta Lei, cabe ainda, citar que criou um novo organismo denominado Fundo Regional de Desenvolvimento Rural, cuja vigência só ficou convencionada na Reforma Tributária, previsões que podem ser observadas no anexo N° 4.

Para concluir a presente análise da estrutura administrativa do Estado Boliviano, que acrescido de breves notas históricas, há que se destacar o último Decreto Supremo que influenciou esta organização. Este Decreto é o N° 21660 de 10 de julho de 1987, cujo conteúdo, da mesma forma que o 21060 e outros, foram mencionados anteriormente. Entretanto, disto, ainda há que assinalar que graças ao 21660 restabeleceu-se a Superintendência Geral de Bancos; assim como, introduziu-se na Lei Geral de Bancos duas instituições que anteriormente não estavam compreendidas dentro deste regime; são elas: o Banco Agrícola da Bolívia (BAB) e o Banco Mineiro da Bolívia (BAMIN). Esta última entidade financeira, a partir do Decreto vai variar além da sua estrutura, convertendo-se em uma sociedade Anônima Mista.

Por outro lado, o Fundo Extraordinário de Reativação Econômica (FERE), o Fundo Nacional de Habitação e o Instituto de Promoção das Exportações, devem ser considerados como organismos dependentes do Banco Central, do Ministério de Urbanismo e Vivienda e do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, respectivamente. Não obstante, a definição de sua estrutura organizacional e administrativa pode presumir-se que será feita em breve, a partir de seu funcionamento, ocasião em que poderão ser classificados de acordo com a estrutura prevista pelo Decreto Lei de Organização Administrativa do Poder Executivo.

4.3.1- Projeto de Lei do Orçamento Geral da Nação

O Projeto de Lei do orçamento Geral da Nação, apresentado ao Legislativo em 17 de março de 1988, e em cujo conteúdo entre outras se prevêem algumas reformas à Lei 843 de Reforma Tributária, tendendo a encarecer ainda mais o atual custo de vida.

No seu capítulo III se propõe a Descentralização dos serviços de saúde e educação (Anexo 5) "com exceção da

formação e capacitação profissional docente", a cargo das Corporações Regionais de Desenvolvimento e das Câmaras Municipais de cada departamento. Processo que seria regulamentado pelos Ministérios do Setor. Devendo estar a cargo destas últimas os serviços a nível urbano com seus próprios recursos, que, caso não fossem suficientes, estes recursos seriam fornecidos pelas Corporações Regionais de Desenvolvimento, entidades que teriam a seu cargo a atenção destes mesmos serviços a nível rural e no caso de não contar com os recursos suficientes, as entidades de desenvolvimento recorreriam à subvenções do Fundo de Desenvolvimento Regional. Mantendo a Faculdade normativa dos ministérios do setor²⁰.

Uma vez conhecidas as emergências previstas por este projeto de Lei, é preciso recordar os conceitos básicos, tanto o que seja a descentralização no sentido amplo, assim como a desconcentração, ambos os conceitos que são requeridos para a delegação - transferência de competências da Administração Geral em favor de outra entidade menor, que

²⁰ CORREO DEL SUR. Ejecutivo remitió proyecto de presupuesto a Cámara Baja. Sucre 18 de marzo de 1988. p 1-11.

tenha a mesma natureza administrativa que a primeira, a qual, evidentemente, sucede no caso da transferência que se pretende fazer em favor das Corporações Regionais de Desenvolvimento. Contudo, o mesmo não acontece com as Câmaras Municipais, que como se pôde observar anteriormente, tratam-se de organismos autônomos e que, em virtude dessa autonomia e por não estar dentro das atribuições que lhes confere a Constituição Política do Estado, (a atenção destes serviços, em virtude do disposto neste Código Político, devem ser atendidos pelo próprio Estado), poderia recorrer às instâncias judiciais a fim de não assumir tais responsabilidades.

Partindo desta premissa fundamental que nos permite a conceituação de um tipo de Estado concreto - como o boliviano - que tal como os dos demais Estados Latino-Americanos pertence e é parte do sistema capitalista mundial, situação que configura nossa dependência econômica, política e cultural.

Neste sentido, a estrutura organizacional da Administração Pública Nacional responde a este ponto conceitual, cuja área de ação se desenvolve dentro das

limitações da autonomia relativa do Estado imposta por aquele sistema dominante e hegemônico. Onde o aparato administrativo estatal dos países subdesenvolvidos, quase em sua totalidade, estão diretamente influenciados pelo modelo de Max Weber²¹, o que considera que, o verdadeiro domínio do Estado Moderno, está no manejo da administração que passa necessariamente em mãos da burocracia, e que este aparato deve ser o mais eficiente possível para dar racionalidade ao Estado, que tem como elementos de validade a dominação dos partidos políticos, o parlamento e a justiça.

É assim, como este autor, impulsiona a modificação da teoria liberal do Estado, que propunha a não ingerência na vida econômica, para dar lugar a uma concepção de Estado interventor, que a partir de então, este intervém diretamente nas atividades econômicas. Esta condição de Estado intervencionista, é a que caracteriza a grande maioria dos países de América Latina, porque o Estado não só possui empresas e atua como produtor de bens e serviços, mas que

²¹ WEBER, Max. Economia e sociedade. Mexico, Fundo de Cultura Económica, 1969. T. III., p. 1057-8.

fundamentalmente, regula e controla o desenvolvimento da atividade econômica, tanto privada como pública.

E no caso concreto da Bolívia, também se situa histórica e conceitualmente dentro deste marco teórico, embora com características próprias e distintas na sua formação como Estado de cômte liberal, primeiro, e depois como Estado interventor. Óbviamente a Administração Pública, reponde por sua vez a este contexto sócio-político que em definitivo é o que configura sua estrutura organizacional, e cujo desenvolvimento se relaciona com estas formas de Estado.

Como todo Estado moderno, também o Estado boliviano, ao longo do processo evolutivo histórico social que a experimentou desde a fundação da República (1.825), as formas de um Estado de cômte liberal, burguês de direito até a formação de um Estado Social de fato por causa das mudanças estruturais produzidas pela Revolução Nacional de 9 de Abril de 1952.

Para Finot²², a Revolução Nacional conseguiu a incorporação de todos os bolivianos à economia e à sociedade, mas, a Administração do Estado não foi correspondentemente modificada. Para este autor, a crise atual da Administração Pública do Estado consiste fundamentalmente em que a Estrutura do Estado Colonial ainda permanece e que a Revolução nacional é uma Revolução incompleta²³.

Na opinião de Fernandez²⁴, é que a partir desta data revolucionária, que a Bolívia se consolidou definitivamente como um Estado Nacional e adotou para sua forma de governo o sistema unitário, democrático e representativo, cuja estrutura política e administrativa se sustenta na divisão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como base do governo central (Arts. 1 e 2, Constituição Política do Estado).

²² FINOT, Iván. op. cit., 1990

²³ MALLOY, James. *Bolivia: la revolución inconclusa*. La Paz, SERES, 1989.

²⁴ FERNANDEZ, CH. Lindo. *Derecho administrativo: Un nuevo enfoque*. La Paz, Editorial Offsetec Graficas, 1981. p.174.

Dentro desta estrutura de organização fundamental do Estado, que para o cumprimento de suas múltiplas funções e objetivos pré-determinados, tem atividades e funções administrativas em todo o território da República, que politicamente está dividida em nove departamentos, com suas respectivas províncias e estas em municípios e comarcas. Esta estruturação do regime interno na política administrativa corresponde ao Poder Executivo que é exercido pelo presidente da República em conjunto com os Ministros de Estado, sob um sistema de ordenamento Jurídico que rege a organização e funcionamento da Administração Pública como um todo.

Consequentemente, o contorno da Administração Pública Boliviana por definição política, corresponde ao sistema da centralização administrativa, (como foi demonstrado no capítulo anterior) cuja estrutura organizacional, alcances e efeitos não só estão em relação direta, como constituem a parte fundamental e orgânica das bases de sustentação da forma de governo e o tipo de Estado vigente, que é o que determina na teoria e na prática o modelo político administrativo e que por vez identifica a natureza e as características de uma realidade social sobre o fenômeno administrativo do setor público.

4.4 - PRESSÃO NO SENTIDO DE REFORMA ADMINISTRATIVA: A DESCENTRALIZAÇÃO

A pressão no sentido da reforma fez-se sentir, desde a periferia do poder central e é a partir da mesma época da colônia, que gerou um movimento regional²⁵ que os sociólogos, particularmente, tem se preocupado em analisá-lo e o tem definido como a ação coletiva de larga duração dirigida a transformar os aspectos centrais de um ordem social²⁶.

Com o tempo, as propostas regionais foram mudando de direção de objetivo. Durante a primeira metade do século XX, devido ao isolamento em que viveram quase todos os departamentos e a debilidade das comunicações físicas e humanas, a luta que foi reivindicatória e temporal, esteve acompanhada de atitudes de desconfiança e receio dos que viviam nos lugares onde reinava o poder centralizador. Fez-se uma valorização excessiva do homem, do lugar, da geografia e

²⁵ DABDOUB, A. Carlos. Uma proposta de cambio: la Reforma Constitucional. In: *Democracia y Descentralización en Bolivia*. La Paz, ILDIS, 1987.

²⁶ TOURAINE, A., (1989). Apud ROMERO, P. Salvador. El nuevo regionalismo. *Estado & Sociedad*, n.6, FLASCO, 1989.

da cultura local, demonstrando um apreço quase exclusivo à região com pouco sentido de unidade nacional²⁷.

Mas a partir dos anos sessenta, o movimento regional adquiriu uma nova relação frente ao Estado Boliviano. O regionalismo contemporâneo já não constitui um pretexto para separar-se do conjunto, mas uma base para promover uma ação coletiva encaminhada para participar das decisões desde o nível local até o nacional, e onde a dimensão territorial se encontre representada. Esta nova concepção busca integrar a região ao Estado. A luta já não é só reivindicatória, mas que se torna permanente e busca transformar as estruturas do país e da sociedade. Quatro são seus grandes objetivos: participação no desenvolvimento local e nacional; garantir a ordem democrática, votando e elegendo; fortalecer a integração republicana e defender o respeito pela identidade regional. Agora, o movimento regional tenta redistribuir territorialmente o poder desde a sociedade civil, enriquecida de uma cultura comum²⁸.

²⁷ ROMERO, P. Salvador, op. cit., 1989.

²⁸ Ib. Idem.

A partir da segunda metade do presente século, a condução do movimento regional, através dos Comitês Cívicos encontrou expressão e um ponto de ressonância em todo o país. Além disso, a Constituição lhes reconhece o direito de fazer parte de frentes ou de coligações formadas pelos partidos políticos em eleições nacionais e municipais. Entretanto, como boa parte das disposições constitucionais, também esta foi ignorada durante anos. Agora seu cumprimento é reclamado sob pressão da cidadania.

Desde 1983 até a presente data, são dezoito os projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, muitos dos quais correspondem aos próprios Comitês Cívicos, porém, nenhum avanço efetivo aconteceu desde aquele tempo.

Em 1982, o movimento cívico em seu primeiro Congresso Nacional realizado em Sucre, propôs a necessidade de descentralizar o país e, um ano mais tarde, Santa Cruz apresentou ao H. Congresso Nacional, seu primeiro anteprojeto de Lei. Em 1985 conseguiu-se a democratização institucional do Município, após mais de três décadas de intervenção. Entre 1986 e 1988, foram firmados diferentes documentos com o Congresso Nacional e alguns grupos de

parlamentares, assumindo compromissos para descentralizar o Estado, o que não aconteceu. No início o Comitê Pró-Santa Cruz propõe a Reforma Constitucional baseada em dos princípios fundamentais: democracia participativa e descentralização territorial. Da mesma maneira, as organizações cívicas departamentais, assim como os partidos políticos (das campanhas eleitorais de 1982 em diante), lançaram como slogan "Descentralização Já". Apesar deste grande movimento político, cívico e regional, os projetos continuam engavetados, um após outro.

A sistemática postergação do processo da reforma da administração pública neste caso orientada Constitucionalmente para a descentralização (para uns descentralização político administrativa; outros descentralização administrativa; ainda descentralização política, administrativa e financeira; e outras formas de autonomias departamentais, municipais, até o federalismo) nos últimos anos, não impediu, no entanto, que a consciência sobre sua necessidade continue crescendo. O governo justificou a lógica centralista do modelo econômico neo-liberal na necessidade de assegurar o equilíbrio orçamentário, como um requisito para frear a inflação. Enquanto se conseguiu esta meta, desde logo manifesta-se que a severa centralização de recursos e decisões tem como

contrapartida a recessão e a asfixia do processo produtivo, especialmente a nível das regiões.

CAPÍTULO 5

ADMINISTRAÇÃO E DEMOCRACIA INFORMAL NA BOLÍVIA

5.1- CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA: O eixo Indígena

Antes de entrar no tema, cabe assinalar a escassez de estudos disponíveis sobre a administração paralela ou informal, mesmo a democrática e participativa destas instituições para-estatais, são decorrentes de uma cultura herdada das comunidades indígenas Pré-Incaicas ou Incaicas, que foram totalmente excluídas pela colonização espanhola, e também na época Republicana, cujos objetivos fundamentais são os de satisfazer suas necessidades básicas, porque o Estado centralista quase não chega às comunidades rurais.

A história do território que hoje constitui a República da Bolívia se remonta às culturas que se

desenvolveram na zona do altiplano como a Viscachanense, a Ayampitinense, a Chiripa, a Wancarani, os Uruse particularmente a Tiwanacota, caracterizada como o primeiro Império Andino, em cujos domínios foi construída a primeira cidade planificada da região. Outras etnias com características próprias, também são parte dos antecedentes históricos culturais do país. Entre elas se destacam: nos Vales, os Yampara o Ampara e os Mojocojas; na zona oriental, os Guaranis, os Chiriguanos, Guarayos, Moxeños, Chapacuras, Itonomas, Movimas, Paraguaras, Iténez, Tacanas, Mosetenes e Siriones.

Estas indicações, são uma mostra da grande diversidade de etnias existentes no território boliviano, onde qualquer tentativa para compreender o setor informal deve prestar seriamente atenção à história indígena e buscar entender esta manifestação democrática e participativa das comunidades índias surgidas através dos anos, ante um Estado excludente.

Tais atividades são de caráter coletivo; as outras instituições de caráter regional e cívico, decorrentes de uma República altamente centralizadora, tanto no administrativo,

desenvolveram na zona do altiplano como a Viscachanense, a Ayampitinense, a Chiripa, a Wancarani, os Uruse particularmente a Tiwanacota, caracterizada como o primeiro Império Andino, em cujos domínios foi construída a primeira cidade planificada da região. Outras etnias com características próprias, também são parte dos antecedentes históricos culturais do país. Entre elas se destacam: nos Vales, os Yampara o Ampara e os Mojocojas; na zona oriental, os Guaranis, os Chiriguanos, Guarayos, Moxeños, Chapacuras, Itonomas, Movimas, Paraguaras, Iténez, Tacanas, Mosetenes e Siriones.

Estas indicações, são uma mostra da grande diversidade de etnias existentes no território boliviano, onde qualquer tentativa para compreender o setor informal deve prestar seriamente atenção à história indígena e buscar entender esta manifestação democrática e participativa das comunidades índias surgidas através dos anos, ante um Estado excludente.

Tais atividades são de caráter coletivo; as outras instituições de caráter regional e cívico, decorrentes de uma República altamente centralizadora, tanto no administrativo,

econômico e político, foram idealizados a partir de 1959 e, cujo objetivo prático era conseguir que o governo central atendesse às necessidades da cidade na capital, através de uma distribuição mais justa dos recursos decorrentes das regalias pela exploração dos territórios ou municípios, que deveriam ser aplicados na construção de infra-estrutura urbana e melhoria das condições de vida dos seus habitantes.

Pode-se observar que na Bolívia, contrasta o caráter excludente e pouco participativo do Estado Boliviano com o comportamento profundamente democrático, participativo, gestionário e solidário da sociedade civil ante a necessidade de organizar-se frente à margem do Estado.

Todas estas marchas e contra-marchas na política liberal do governo, seus enfrentamentos com a sociedade civil organizada, a negociação e o consenso na definição das políticas públicas foram compreendidas por Lazarte¹ é, no

¹ LAZARTE, R.J. Emergencias de novos parámetros em la acción y el sistema político en Bolivia. Analisis, 4(163). suplemento de Hoy, 9 dic. 1988.; apud. TEIXEIRA, F. S. M. Percepção da descentralização do sistema de Saúde na Bolívia. RVP, Rio de Janeiro, 25(4): 135-75, out./dez. 1991.

entender também de Teixeira², como uma urgência de novos parâmetros na ação e no sistema político da Bolívia.

Para estes autores, uma das principais características desse novo parâmetro seria "o desdobramento, a ampliação e a diversificação do espaço político, o que quer dizer que por muito tempo, o espaço dos políticos confundiu-se com o espaço do Estado e agora, além da macro-política, há uma complexificação e desdobramento da micro-política organizada, à volta do poder local ou municipal, com múltiplas formas de ação coletiva: associação de moradores, organizações culturais, cívicas, etc.³"

Entre as organizações populares mais importantes estão aquelas, de caráter predominantemente construtivo, cuja influência política é bastante reduzida, porém canalizam a participação da população em busca de soluções diretas de seus problemas, diante das tradições democráticas

² TEIXEIRA, F.S.M. op.cit. 1991. p. 146

³ TEIXEIRA, F.S.M. op. cit. 1991, p.146.

comunitárias: a comunidade camponesa (em grande parte transformada em sindicato) na zona rural e sua versão urbana, na associação de moradores.

Por outro lado, existem aquelas de caráter reivindicatório, que se tem destacado pela sua influência na política nacional pelas causas já mencionadas. Elas são principalmente, a Central Operária Boliviana e os Comitês Cívicos.

No local, hoje em dia, o fundamental da iniciativa, da gestão e até dos recursos para resolverem os problemas locais da imensa maioria da população em matéria de saneamento, vias de comunicação, educação recreação etc. é obra destas organizações de base, enquanto o Estado (nas grandes cidades, na municipalidade e na zona rural, as Corporações de Desenvolvimento) tem aqui um papel complementar (quando tem algum) e atende só aquilo que por dimensão o âmbito transcende as possibilidades da comunidade local.

A comunidade rural e a sociedade de moradores são hoje as organizações de base gestoras da vida comunitária (construção de infra-estrutura, ajuda aos mais necessitados, desportos, festas, ...) à margem do Estado. Atualmente quase todo boliviano pertence a uma destas organizações democráticas, e a sua forma habitual de participar e resolver os problemas locais mais urgentes, seguindo para isto normas muito similares em ambos casos.

Pela relevância do presente trabalho analisar-se-á brevemente, as funções, a organização e o funcionamento destas organizações de carácter construtivo e de carácter reivindicatório, baseados em algumas pesquisas sobre o tema.

5.2- ORGANIZAÇÕES CONSTRUTIVAS

5.2.1- Comunidade Camponesa.

Dado que o atual Estado centralista quase não chega até ao âmbito rural, a população deste encontra nas suas tradições, formas de organização democrática de sua própria

organização Estatal. Em Assembléia dos Chefes de famílias são discutidos os problemas da comunidade, se planeja a solução e se avalia as ações empreendidas. A coordenação e direção da execução das decisões é confiada a dirigentes democraticamente eleitos e com mandato revogável. Nas zonas rurais (o campo), o apoio do Estado, quando existe, chega só de forma complementar ao esforço destas comunidades: o item para o professor na escola construída, o telhado (calamina) para o pequeno posto de saúde etc⁴.

O conceito de comunidade camponesa aqui se constitui das comunidades originárias e a dos sindicatos de camponeses (formados recentemente através das reformas da revolução de 1952), já que na atualidade ambas as formas são similares e praticamente idênticas no fundamental⁵.

⁴ Sobre este assunto ver os trabalhos de: CARTER, Willan & ALBO, Xavier. *La comunidade Aymara, un miniestado en conflicto*. 1988; também em ALBO, Xavier. *Raíces de América: el mundo Aymara*. Madrid, UNESCO, 1988.

⁵ Sobre o rol de sindicalismo camponês em o desencadeamento da Reforma Agrária de 1952, ver: DANDLER, Jorge. *Sindicalismo camponês em Bolivia*. La Paz, CERES, 1983. p. 197.

Com base nas observações e estudos de Carter e Albó, sobre a comunidade aymara, pode-se dizer que a organização e funcionamento destas comunidades ou sindicatos camponeses em todo o país é similar, no fundamental, às do Planalto⁶.

5.2.1.1- Características e Funções -

Segundo Finot⁷, a comunidade atual tem uma clara diferenciação entre as atividades privadas, que são de responsabilidade principal da família, e as públicas, que são de responsabilidade principal da comunidade em seu conjunto⁸.

Em particular todas as atividades relacionadas diretamente com a produção agropecuária e seu consumo ou comercialização, são de caráter privado, embora, que a família sempre pode contar com a colaboração dos outros membros da comunidade sob condições de reciprocidade.

⁶ CARTER & ALBO. op. cit. 1988.

⁷ FINOT, Iván. Participação popular en la planificación y la gestión del desarrollo. Santiago, 1986.

⁸ ALBÓ, X. op.cit. 1988. p. 118-119.: Também chega a conclusões similares.

mediante o "ayne" (reciprocidade com o mesmo tipo de trabalho) o a "minka" (retribuição imediata de qualquer outra forma), no que sempre deve haver alguma celebração ritual com ingeta (desde coca, ou um prato de comida, até consumo de bebida alcoólica)⁹.

Por outro lado, as atividades dirigidas para suprir necessidades comuns, como construção de infra-estrutura econômica, social, atividades culturais, desportivas, etc., são de incumbência da entidade coletiva.

Nas terras em usufruto ainda o título coletivo é também muito importante o papel da comunidade no acesso à terra. Além da propriedade de uma parcela familiar, cada membro originário tem o direito a um acesso o mais diversificado possível, a várias classes de recursos e micro climas e, como resultado, cada família cultiva várias parcelas salpicadas por todo o território da comunidade, que

⁹ FINOT, Iván. op. cit. 1990.

são destinadas rotativamente, deixando outras em descanso¹⁰. Esta é uma estratégia de sobrevivência, especialmente útil nas áreas áridas situadas em elevadas alturas, com terras pobres e extremamente vulneráveis aos fenômenos meteorológicos, afirmam os autores. Por sua vez, as áreas onde impôs a propriedade privada (a maioria), os camponeses também procuram ser proprietários de várias parcelas em diferentes micro climas. Além disso, com a colonização das zonas tropicais, tem se recuperado parcialmente a antiga técnica do "arquipélago" termo utilizado por Platt¹¹, que segundo o autor, esta técnica mantém tanto sua propriedade produtiva, nas áreas tradicionais como no trópico.

Outra das características fundamentais, com relação ao território no qual a comunidade exerce sua jurisdição é um elemento que compreende não só as terras cultivadas, mas toda a comarca, onde as terras podem ser de propriedade privada ou comum. A idéia de comunidade está ligada a tal

¹⁰ Carter e Albó. op. cit. 1908. p. 467. Ver também RIVERA, Cusincanqui Silva. *Democracia liberal y democracia ayllu: Reflexiones en torno al colonialismo interno en Bolivia*. Chkiyawu marka, maio de 1989. Apud FINOT, Iván. op. cit. 1990.

¹¹ PLATT, Tristán. *Symétries au miroir: le concept de yanantin chez les Macha de Bolivie*. In: *Annales ESC*, Vol. 33, p.5-6.; Apud FINOT, Iván. op. cit. 1990. p.44.

ponto com a de território, que o símbolo externo mas corrente da existência daquela é uma área central dedicada a atividades públicas e cerimoniais... o que sugere dar lugar a um povo embora com moradias regularmente dasabitadas¹².

Outra atividade da comunidade são as celebrações, "momento importante para selar a identidade comum. A celebração é uma oportunidade única para colocar em funcionamento uma importante rede de relações sociais e, por sua vez, expressar - por meios de ritos e crenças - todo um sistema de símbolos para acentuar a unidade comunitária, suas normas e organização interna.

Segundo Albó¹³, as celebrações são as oportunidades para efetuar as mudanças de autoridades comuns, ou também, ocasião para festejar novos apadrinhamentos (batismos, casamentos, etc..), oportunidade também para equilibrar

¹² CARTER & ALBÓ, op. cit. 1988. p. 473.

¹³ ALBÓ, Xavier. La comunidade rural con germen de una nueva sociedad. In: *Desarrollo agrícola y participación campesina*. Santiago, CEPAL, 1988. p.119.

diferenças econômicas pagando a festa aos que sobressaírem por sua riqueza.

5.2.1.2- Organização e funcionamento -

A autoridade máxima da comunidade é a assembléia, da qual participam todos os chefes de família (a esposa ou o filho se o varão estiver impedido), se bem que os que não possuem terras não são membros plenos. A função da assembléia é de informação, avaliação, sobretudo no que se refere ao interesse comum. As decisões são tomadas por consenso, discutindo os assuntos antes de tomar decisões o tempo que for necessário ou possível. Nos casos importantes em que se envolve a família, os chefes de família consultam com esta antes de firmar sua posição.

Na assembléia faz-se planos, designa tarefas, se define o aporte de cada família (em trabalho, materiais, alimentos ou dinheiro) e se avalia o cumprimento de responsabilidades assumidas e o avanço de toda obra, serviço, celebração ou qualquer outra atividade de necessidade ou interesse comum. Assim, se organiza a comunidade para

construir pequenas represas, canais de irrigação, canalizações de rios, escolas, igrejas, postos de saúde, estradas vicinais, etc., ou para celebrar, acontecimentos políticos ou sociais.

As autoridades comuns são nomeadas por consenso, basicamente sob um sistema de rotação e logo adotando critérios de mérito e possibilidades. Albó distingue três classes de cargos:

"de autêntica autoridade, de responsabilidade por serviços comuns ou da comunidade específicos (geralmente dirigir a construção, reparação ou manutenção de obras) e os de meramente simbólicos ou rituais"¹⁴.

Finalmente, cabe transcrever parcialmente uma das conclusões dos estudos de Carter e Albó tantas vezes citados:

Um exemplo fundamental para se compreender a comunidade Aymara e sua habilidade para combinar as necessidades

¹⁴ ALBÓ, Xavier, op. cit. 1988. p. 117.

particulares com a autonomia de cada família com as exigências do bem comum... Um equilíbrio constante entre o indivíduo e ainda entre a facção, o grupo e a sua solidariedade.

"Um rasgo fundamental para comprender la comunidade Aymara es su habilidade para combinar las necesidades particulares y la autonomia de cad familia com las exigencias del bien común... Un equilibrio constante entre el individualismo y aun el faccionalismo y la solidariedade"¹⁵.

A comunidade camponesa é uma organização democrática de costumes ancestrais, que para poder encarar suas necessidades básicas, tanto individuais como coletivamente, utiliza seus próprios meios, como suas próprias forças, comum a todos os indivíduos que a compõem.

Silvia Rivera, faz uma alerta às organizações governamentais e não governamentais, no sentido de que com a crise gerada com as sequias em 1983, principalmente no Norte de Potosí, estas instituições estão introduzindo cada vez

¹⁵ Carter & Albó. op. cit. 1988. p 491.

mais e com maior frequência o sistema de retribuir o trabalho comunitário com alimentos e donativos, afirmando que:

"os efeitos da política de promoção sindical associada a assistência alimentar tem sido dramática: se tem acentuado uma mentalidade dependente nas comunidades (...) que está corroendo cada vez mais a capacidade de autogoverno dos ayllus"¹⁶.

Se bem que é certo melhorar o nível alimentar da população rural, mas este sistema está rompendo o princípio da reciprocidade e destruindo os hábitos tradicionais de convivência. Com a finalidade de resolver este conflito, é claro que, salvo nos casos de calamidade, seria mais conveniente subsidiar o consumo de alimentos de origem nacional que o de receber e distribuir doações gratuitamente.

5.2.2- A Junta Vicinal

¹⁶ RIVERA, Cusicanqui Silvia. op. cit. 1989. p.32.

Com o crescimento das cidades é a forte migração interna de camponeses, em busca de alternativas de trabalho, e diante da impossível tarefa das antigas assembleias de cidadãos atenderem suas necessidades básicas, tanto individuais como coletivas, por parte do Estado, estes imigrantes camponeses reproduziram sua tradicional forma de gestão comunitária nas chamadas associações de moradores, localizadas nos bairros, ou zonas, geralmente situadas nas periferias e também dentro do perímetro urbano.

Aqui também, o rol do Estado sugere ser complementar ao esforço local. A comunidade toma a iniciativa e coloca o trabalho e os materiais, as Comarcas ou outras agências governamentais, atendem com pouco mais de planejamento e os caminhões ou maquinárias para sua realização.

De maneira similar ao que acontece nas comunidades camponesas, nas assembleias de vizinhos fazem-se planos e avaliações para a solução dos problemas comuns. Os dirigentes representam a comunidade perante as autoridades municipais e logo detém a seu cargo a coordenação e a execução do decidido pela assembleia. Da mesma forma que as comunidades camponesas as juntas de vizinhos são pequenos auto-governos. Na

De acordo com as pesquisas efetuadas em um bairro periférico da cidade de La paz, tipicamente, a escala de serviços, e a participação dos moradores segue a seguinte sequência:

Serviços Básicos:

- **Energia Elétrica:** Os moradores compram os postes e a fiação, contratam e entram com a mão-de-obra não qualificada (na sua maioria eles mesmos o fazem); a Empresa de energia elétrica contribui com o transformador, a conexão, assistência técnica e mão-de-obra qualificada.

- **Água:** os moradores entram com a tubulação, pias, a escavação e a cobrança do serviço. A empresa municipal entra com o desenho, a conexão, assistência técnica e a mão de obra especializada. No caso da impossibilidade da rede da empresa não tiver acesso, os moradores captam a água através de poços e tanques, correndo por sua conta todos os serviços da obra.

De acordo com as pesquisas efetuadas em um bairro periférico da cidade de La paz, tipicamente, a escala de serviços, e a participação dos moradores segue a seguinte sequência:

Serviços Básicos:

- **Energia Elétrica:** Os moradores compram os postes e a fiação, contratam e entram com a mão-de-obra não qualificada (na sua maioria eles mesmos o fazem); a Empresa de energia elétrica contribui com o transformador, a conexão, assistência técnica e mão-de-obra qualificada.

- **Água:** os moradores entram com a tubulação, pias, a escavação e a cobrança do serviço. A empresa municipal entra com o desenho, a conexão, assistência técnica e a mão de obra especializada. No caso da impossibilidade da rede da empresa não tiver acesso, os moradores captam a água através de poços e tanques, correndo por sua conta todos os serviços da obra.

Finot, estima em 20% a proporção de habitantes dos bairros periféricos da cidade de La Paz que se abastecem de água por este meio, causando prejuízos à sua saúde¹⁸.

— **Saneamento:** o esboço da obra, a assistência técnica e a conexão estão a cargo da empresa, os moradores correm com os demais gastos e a participação nos trabalhos de recuperação, nos cordões, cobertas, muros de contenção (muito frequentes no planalto), etc.

SERVIÇOS SOCIAIS:

— **Educação:** a construção e ampliação das escolas estão a cargo da associação de moradores, o Ministério da Educação e Cultura paga os salários dos professores. No setor de **Saúde:** a junta coordena os comitês populares. **Desportos, Festas e Assistência Alimentar** também se organizam para coordenar, distribuir tarefas, bem como, tomar a iniciativa

¹⁸ FINOT, Marthadina Mendizábal de. **agresión humana**. La Paz, ILDIS, 1990.

de arrecadar recursos no bairro para seus fins fundamentais. A Comarca ou órgãos do governo central ajudam com a dotação de alguns materiais às comunidades mais carentes.

Estas constatações também podem ser observadas através do último censo ¹⁹realizado em 1992, o mesmo que comprova a nossa verdadeira realidade com relação aos serviços básicos a que os bolivianos fazem jús. Na verdade, os dados não são nada animadores, e nos coloca em termos de resultados, comparados com outros países latino-americanos como sendo os últimos no ranking dos serviços prestados aos cidadãos. Nossa taxa de mortalidade infantil, índice de analfabetismo, saneamento básico, moradias, educação e tantos outros resultados nos fazem pensar que é preciso adaptar a nossa máquina Estatal correspondente aos nossos países vizinhos. Em que pese o esforço, de toda esta população em busca há muitos anos por melhores condições de vida.

5.2.2.2- Organização

¹⁹ CENSO NACIONAL DE POPULAÇÃO E VIVENDA 1992. Resultados finales. Bolivia, Ministério de Planejamento y Coordinación, INE. Maio, 1993.

Os membros das associações de moradores são todos os membros do bairro maiores de idade, mas apenas os proprietários podem ser dirigentes. Poucas juntas tem um estatuto escrito e uma pessoa jurídica. O que rege estas organizações, com tanto vigor e direito é a busca constante e coletiva de melhores serviços para a comunidade, conseqüentemente e em particular, para cada indivíduo que participa como um todo.

A máxima instância de decisão a assembléia do bairro, na qual participam todos os maiores de idade (homens e mulheres). As suas reuniões acontecem em função de suas necessidades, e pelo menos de uma vez ao mês. Assitida em geral por um representante apenas de cada família, porém, quando devam ser tratados assuntos de importância (eleições da nova diretoria) toda a família assiste. Segundo, as entrevistas dos mencionados autores, dizem que a partir dos anos 80 a participação do setor feminino vem crescendo, e

atualmente é de 3/10), acrescentam que no bairro do Alto em La Paz existem várias juntas presididas por mulheres²⁰.

Entre as funções da assembléia estão a de: planejar objetivos e ações; elaborar orçamentos; estabelecer cotas; assumir obrigações coletivas; organizar o trabalho; avaliar os avanços e resultados de suas ações; aprovar prestação de contas; resolver conflitos; definir sanções (por exemplo multas por tarefas não cumpridas), excepcionais ajuda aos mais pobres (prévia verificação), e designar os responsáveis para executar suas decisões.

A direção da junta é composta geralmente de 15 membros, todos com autoridade de dirigentes, cumprindo cada qual a sua função específica, assim o Presidente da junta, deve representá-la perante as autoridades municipais e perante outras organizações; a Vice-Presidência (às vezes composta por duas pessoas), colabora com o Presidente; também compõe a diretiva secretários de mesa, fazenda, de obras

²⁰ FINOT, Iván, op. cit. 1990.

públicas e desportos. Nos bairros maiores, ainda se dividem em sub-juntas (eleitas por moradores das seções), organizando-se para cumprir tarefas específicas, e cujas pessoas ou dirigentes se organizam por quarteirões e por ruas.

Todas as juntas mantêm um registro detalhado de seus membros e sua localização no bairro, chegando ao detalhe em algumas destas instituições a ter um enquadramento ainda mais detalhado, que inclui número, nome e idade dos membros da família, lugar de trabalho, etc.

Cabe destacar, que a eleição da direção é decidida por consenso, prévia consulta privada (dirigentes que deixaram suas funções) com os moradores mais representativos. Se o bairro é grande se realiza por voto secreto ou caso contrário por aclamação na assembléia. A duração do mandato é de dois anos (ou menos, se a atividade específica durar menos de dois anos), com possibilidade de reeleição.

É importante ressaltar que todos os cargos são honoríficos, a remuneração é o prestígio e o

reconhecimento moral. Como é de se esperar, o cargo que mais responsabilidade e tempo requer é o de Presidente, por esta razão busca uma pessoa com prestígio e recursos. A sua aceitação é praticamente obrigatória, apesar de que ser dirigente é um serviço oneroso para seu desempenho.. O controle é feito permanentemente pela comunidade, censurando-o moralmente, com a finalidade de impedir abusos (em alguns casos pode chegar até a expulsão do bairro). A recompensa é tolerada de maneira restrita, para dirigentes bastante participativos e atuantes, no sentido de adquirir melhores colocações nos lotes e até que recebam algumas frutos políticos; mas nunca de apropriar-se de recursos comuns ou coletivos, casos que São muito raros.

A participação dos moradores nas obras de uso comum é feita por seu trabalho pessoal ou seu equivalente em dinheiro, sendo feitos geralmente todos os sábados, domingos e feriados, e em caso de impossibilidade de trabalhar durante esses dias, são realizadas as tarefas no horário noturno. É na assembléia que se distribuem e formam os grupos de trabalho (assegurando a rotação dos moradores nas diferentes tarefas), designando chefes de equipes por tarefas e por territórios.

Os aportes para estas obras são igualitários, independente do ingresso de cada um. Prima o conceito de que o proprietário e sua propriedade se valorizará com sua obra. Em casos extremos a comunidade realiza serviços que correspondem a moradores impedidos. As pessoas que alugam alguns imóveis também trabalham, de comum acordo com o proprietário, com um desconto no aluguel. Há o caso também de proprietários que residam em outras zonas, se locomoverem todos os dias de trabalho para fazer a sua parte.

Para concluir, cabe dizer que de acordo com Finot, a maioria dos bairros de La Paz (50-69% da população) é todo o Alto, é em geral cada bairro e em cada povo do país existe uma associação de moradores cuja organização e funcionamento é similar à descrita. Certamente que os bairros que contam com maiores recursos geralmente optam por contratar os serviços de outras empresas e inclusive com a própria Comarca, embora, que esta incumbência seja estritamente

local, mas sempre corre por conta dos moradores²¹. Isto sem contar o pagamento de impostos efetuados ao governo²².

5.3- ORGANIZAÇÕES REIVINDICATORIAS

5.3.1- A Central Operária Boliviana

Na Central Operária Boliviana, a diferença de outras centrais operárias no mundo, não foi fruto de um único partido. Foi uma organização que fizeram os operários, organizados setorialmente, e que haviam ingressado em massa no Movimento Nacional o que tornou possível a Revolução de 1952, como citamos na última parte do primeiro capítulo. Esta revolução com sua ideologia liberal permitiu unificar todos os descontentes, partindo do reconhecimento básico de igualdade e liberdade para todos os bolivianos, onde se empregaram em massa artesãos, empregados, profissionais liberais, comerciantes e, finalmente os operários, originando

²¹ FINOT, Iván. op. cit. 1990.

²² O grifo é nosso.

com isto, uma grande reforma social, mas, que no entender de Moron, que quem comandou na época a expropriação e os grandes loteamentos em decorrência da Reforma Agrária em 1953, em Santa Cruz de la Sierra, diz que: "uma das grandes falhas que ter o MNR é a de não ter legislado sobre suas propostas revolucionárias,...", por esta razão e concordando com muitos autores a revolução de 52 foi uma revolução inacabada. Embora mantendo a sua independência de classe, neste movimento atuavam vários partidos, assim a COB, foi resultado de uma convergência pluripartidária, onde o MNR era majoritária mas não única.

Para Lazarte que estudou profundamente a organização e funcionamento interno do movimento operário, afirma que "a democracia operária na Bolívia, é primeiro uma prática que, se for bem conceituada, existe sob a forma de regras implícitas que estão na base da organização do movimento operário, e cuja observância por todos os autores é a

condição básica da marcha democrática interna de suas instituições"²³.

A importância desta organização, para este trabalho, é o propósito de resgatar a experiência democrática do movimento operário boliviano em seus anos de maior vigor e inclusive, caracterizada pela participação efetiva, e controle é a alternância; reforçada em uma estrutura unitária, plural e autodisciplinada. A estas características positivas que o autor atribui, como contribuição efetiva na busca do consenso, a revogação do poder e a eleição nominal.

Assim, na visão de Teixeira²⁴, "a cidadania apareceria hoje com as características de uma nova identidade "coletiva", reconhecida e global, que atravessaria os movimentos sociais com identidades compactas e definidas (por exemplo o movimento operário)." acrescenta ainda, na sua

²³ LAZARTE, Jorge. Democracia obrera en Bolivia. In: Vega J.E. E et. all. Bolivia: Democracia e participação Popular (1952-1982). La Paz, FLASCO, 1985. p.116: Apud FINOT, Iván. op.cit. 1990.

²⁴ TEIXEIRA, Fleury Sonia Maria. Prespectivas da descentralização do sistema de Saúde na Bolivia. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 25(4):135-75, out/dez. 1991.

análise que: "a política surge como um espaço de expressão e solução negociada de conflitos".

Fundada em 1952 por cinco setores proletários e só dois dos setores médios, a Central Operária Boliviana, se caracterizava pelo seu importante e fundamental papel, que desde o princípio lutava por melhores condições de vida de seus afiliados. Sendo também a expressão política do peso adquirido pelo movimento operário²⁵, que se converteu em instrumento favorito de participação das massas que entraram na política e na Revolução.

A diferença da participação no partido do governo, em que prevalecia o caudilhismo, na opinião de Lazarte, "o novo ator povo se encontrava melhor", já que esta organização é pluralista e paralela ao Estado, era democrática e participativa, razão pela qual tinha qualidade diferente, e

²⁵ LAZARTE, Jorge, op. cit. 1984. p. 117-118.

que em sua cúpula ascendia diretamente ao governo totalmente centralizado²⁶.

Em 1954 mais dez setores de proletários e onze de classe média já a integravam. Na atualidade, pertence a Central Operária Boliviana oito setores de proletários e vinte e cinco setores médios²⁷. Cujas finalidades são de ainda manter a hegemonia operária, em correspondência com a ideologia para a qual foi criada, dando inclusive maior representatividade aos setores mais oprimidos, neste caso aos mineiros. Embora que, durante os primeiros governos do MNR, a grande maioria dos dirigentes da COB, pertenciam ao partido majoritário, estes sempre trataram de manter a independência de classes frente aos partidos (incluindo os do governo), e de ser uma organização supra-partidária, permitindo deste modo conduzir o movimento gradual, e crescente até 1985, chegando primeiro a se opor, e logo a enfrentar o Estado.

²⁶ LAZARTE, Jorge. op. cit. p. 186.

²⁷ LAZARTE, Jorge. op. cit., 1988, p. 185

Esta afirmação também pode ser observada por Teixeira²⁸, quando diz que: "o certo é que a classe trabalhadora, através da COB, passa a ser um ator político central", já que em paralelismo com o Estado, manifestou tanto em inumeráveis enfrentamentos quanto à sua participação, seja como segundo poder, para-governamental, ou em defesa da democracia²⁹.

5.3.1.1- Organização

A COB é uma organização de estrutura corporativa à qual pertencem todos os sindicatos. Pela lei, em cada unidade de trabalho não pode haver mais que um sindicato e não há forma individual de filiação. São 39 organizações sindicais nacionais, na sua maioria operários, que a compõe e que teóricamente representam de 65 a 70% da população economicamente ativa. Na sua base se encontram os sindicatos

²⁸ TEIXEIRA, F. S. M. op.cit. 1991, p. 154

²⁹ Ver, a respeito, Lora O. La classe obrera despues de 1952. In: Bolivia hoy. Mexico, Siglo Veintiuno, 1987. ; Apud TEIXEIRA, F. S. M. op. cit. 1991, p. 147.

e logo depois as federações locais, os departamentos de cada ramo de atividade³⁰.

Todas as federações locais ou departamentais são coordenadas regionalmente pelas Centrais Operárias departamentais e que por sua vez, fazem parte de organizações setoriais (federações nacionais e confederações). Na cúpula desta pirâmide se encontra o Comitê Executivo Nacional e neste ponto se inicia uma pirâmide invertida, que é a estrutura que permite o funcionamento da COB.

O Comitê Executivo toma decisões somente a respeito de assuntos de rotina. Acima deste Comitê executivo se encontra a Reunião Ampla, onde participam, além dos membros do Comitê Executivo, os dirigentes das organizações setoriais mais representativas; logo O Ampliado Nacional, na qual participam 130 dirigentes, representando todas as organizações-membros da COB; finalmente, o Congresso Nacional Ordinário. A convocação para as reuniões Amplas é feita pelo

³⁰ LAZARTE, Jorge, op. cit. 1988, p. 189.

Comitê Executivo, quando necessário e, o Congresso Nacional, ordinário é convocado a cada dois anos ou extraordinariamente³¹.

Para assegurar a hegemonia operária, e segundo o autor tantas vezes citado, a estrutura do Congresso e do Comitê Executivo estão constituídos de 59% por representantes das organizações operárias (e 19% do total corresponde aos mineiros, considerados desde o início a vanguarda do movimento), 22% por representantes da classe média (trabalhadores, intelectuais e estudantes) e 13% por representantes camponeses³².

5.3.1.2- Funcionamento

De acordo com Finot, e com base nos trabalhos realizados por Lazarte, a eleição dos membros do Comitê Executivo dá-se nos Congressos Ordinários e é nominal (por

³¹ LAZARTE, Jorge. op cit. 1988. p. 206 - 207.

³² LAZARTE, Jorge. op.cit. 1988. p. 198-199

trios) e não por listas, o que facilita. Cada lugar era designado para uma organização. Até o terceiro congresso de 1962 as organizações nacionais designavam ou apresentavam trios para os cargos do Comitê Executivo que lhes correspondiam. Desde então, os candidatos a cada cargo são propostos pelos partidos (salvo no caso dos mineiros, onde se conserva a forma anterior de eleição), embora não devam ser questionados pelas suas organizações. Mais ainda, se um dirigente é proposto pela totalidade dos membros de seu setor, esta decisão também é respeitada pelos partidos, caso contrário se procede a votação, cargo por cargo. Uma vez no exercício de suas funções, O Comitê Executivo pode solicitar a substituição dos dirigentes que não frequentam seus setores de origem, o que geralmente as organizações setoriais e nacionais acedem³³.

Cabe observar, que o único dirigente cuja nomeação em princípio deveria ter consultado as bases, isto é as assembleias sindicais, é o cargo de "Secretário Geral", o mesmo que é exercido pelo sindicalista já bastante conhecido

³³ Ver: FINOT, op.cit., 1990. Também LAZARTE, op. cit 1988, p. 210-211

pela sua trajetória como Líder Sindical é que para muitos escritores representa um dos maiores da América Latina, é "JUAN LECHIN OQUENDO", o que lhe deu desde o início da sua fundação da COB, oriundo do setor mineiro, como cita Lazarte "uma autoridade quase intocável".

Para finalizar, esta organização também se caracteriza por ser o contrário do verticalismo, pois quanto mais ampla é a participação, maior é o poder e, quanto mais alto é o nível, maior é a sua representatividade³⁴. Nas reuniões não é necessário apelar ao voto, geralmente em caso de divergência e conflito, as discussões devem ser prolongadas até chegar a um consenso nas decisões, o que canaliza e absorve os conflitos internos³⁵ e compromete, com maior força moral que uma votação, a todos os participante.

5.3.2- Os Comitês Cívicos

³⁴ LAZARTE, J. op. cit. 1988. p. 207.

³⁵ LAZARTE, J. op.cit. 1984. p.122.

Os Comitês Cívicos expressam a pouca vontade do povo boliviano de participar das instituições Republicanas centralistas. Constituem um fenômeno único no mundo inteiro, pois, encarnam aquela ânsia que tem os departamentos e províncias de intervir diretamente em seus próprios assuntos, já que as instituições do Estado não tem sido, nem são órgãos representativos dos interesses departamentais. Estas organizações suprem a ausência de um autêntico governo departamental, que existiu com a legitimidade e eficiência que se requer.

Desde a promulgação da Lei de Organização Política e Administrativa de 03 de dezembro de 1988, que submete as prefeituras à dependência governamental (Art. 16 e 51 de seu regulamento), os departamentos ficam órfãos dos propósitos do centralismo estrutural que pensam ter desde o começo da República. É por isto que sempre existiram - com diferentes nomes - instituições cívicas criadas para defender os departamentos dos excessos do governo central.

Foi na década de 50 que surgiram os atuais Comitês Cívicos, diante da intervenção total de que foi objeto a comarca municipal no ano de 1952. Até então, os Conselhos

Municipais tiveram seus genuínos representantes departamentais, pois eram eleitos diretamente pelo povo. Entre as principais funções destes Conselhos, era pressionar os parlamentares para que não atuassem em função do Estado centralista e o fizessem de acordo com os interesses regionais.

Como é do conhecimento dos bolivianos, o Comitê Cívico que encabeça o movimento regional é até agora o mais ativo, e o Comitê Pró Santa Cruz, cuja organização e funcionamento nos dedicaremos neste ponto, assumindo que os demais Comitês Cívicos em todos os nove departamentos contém características bastante similares. Como já se adiantou anteriormente em diversas partes de nosso texto, a importância desta instituição, ao encabeçar o movimento regional para uma descentralização do Estado, também faremos uma breve história dos aspectos mais relevantes sobre sua atuação, como uma das organizações que mais se sobressaiu na defesa dos interesses regionais, especialmente na cidade de Santa Cruz de la Sierra, que foi fundada em 30 de outubro de 1950 por iniciativa da Federação Universitária Local.

Segundo Roca³⁶, desde suas origens, foi uma organização "elitista", seu principal objetivo prático foi conseguir que o governo central atendesse às necessidades da cidade-capital. A legitimidade do Comitê Pró Santa Cruz, tal como os outros provém da democracia total e que geralmente baseiam sua organização, podemos dizer, sem temer erros, que durante todos esses anos de atuação nas diferentes atividades às quais se propôs que são inúmeras a nível departamental, regional e nacional não tenha conseguido melhoras perante as autoridades centralizadas.

O Comitê Pró-Santa Cruz é uma organização corporativa, cujos membros são as entidades cívicas da capital do departamento e suas províncias, e as entidades culturais, sociais, camponesas, agremiações, profissionais, empresariais, cooperativas, estudantis e desportivas com sede na cidade de Santa Cruz³⁷.

³⁶ ROCA, Jose Luis. *Fisionomia del regionalismo boliviano*. La Paz, Los Amigos del Libro, 1980. p. 239.

³⁷ COMITÉ PRÓ SANTA CRUZ. *Estatutos del comite Pro Santa Cruz*. In: *Santa Cruz 2000, o proyecto cruceño*, Santa Cruz, 1987.

Seu diretório está integrado por um Presidente, dois Vice-Presidentes quinze diretores que representam as entidades com sede na capital, e os presidentes dos Comitês Cívicos das 14 províncias.

O diretório (que é propriamente o comitê) se reúne ordinariamente uma vez por semana e não é necessária a presença dos presidentes de comitês de províncias para se obter quorum. Tem quase todos os poderes de decisão e seus membros "não atuam em função de delegados do grupo que os elegeram na instituição a que pertecem, senão como representantes de todas as forças vivas do departamento".

Existe também um conselho de Coordenação Departamental, integrado por dois representantes de cada comitê provincial, que se reúne ordinariamente a cada três meses, presidido pelo Presidente e pelos Vice-presidentes, embora suas decisões devam ser referendadas pelo diretório.

Finalmente, como autoridade suprema, Assembléia da Crucenhidade*, constituída por seis delegados de cada grupo de entidades representado no diretório, pelo Presidente e

dois delegados da cada comitê afiliado, pelo diretório em exercício e pelos ex-Presidentes do Comitê. Reúne-se ordinariamente uma vez por ano e sua principal função é eleger ou ratificar o Presidente e o Vice-presidente. O diretório também pode reunir a Assembléia da Cruenhidade em caráter extraordinário para consulta de assuntos de especial importância.

Todos os cargos são ad-honorem. Consideram-no um serviço ao Departamento e uma obrigação ao aceitá-los. A retribuição é o prestígio e o reconhecimento moral. A direção geralmente é eleita pelo consenso, depois de um processo de consultas entre as principais instituições, embora, já se tenha mencionado, em algumas ocasiões a nomeação se define por maioria.

As iniciativas sobre ações a serem realizadas partem geralmente do Presidente (que é membro do diretório de CORDECRUZ e portanto a par dos ingressos e execução orçamentária dos recursos do departamento) ou de alguma das instituições representadas num processo de baixo para cima. Os representantes de cada grupo geralmente pertencem às instituições mais importante do mesmo. (A Câmara de

Agricultores del Oriente, Federação de Transportadores, Câmara de Indústria e Comércio,....) e são o porta-voz direto dessas instituições embora, que algum grupo tenha reclamado da reivindicação do outro grupo, esta se canaliza normalmente, sem consulta aos demais representantes de outras organizações.

Finalmente, cabe também indicar da mesma forma que outras organizações paralelas ou informais, o Comitê é uma instituição cujo objetivo prático é reivindicar os interesses da região perante o governo central e seu principal método de luta é a pressão. Atualmente, o movimento regional, vem desde a década de 80, até a presente data pressionando permanentemente os governos passados e o atual, para que se cumpra o compromisso e se consiga, finalmente, fazer da descentralização ou reforma do Estado uma realidade.

DISCUSSÃO DO CASO BOLIVIANO

Para entendermos o caso boliviano, sobre a necessidade de mudança na administração pública, é necessário compreendermos a lógica de poder criada anteriormente, durante o Império Inca existente, o qual tem se perpetuado durante a época colonial, e de certo modo contínua na atualidade, ainda viva na tradição boliviana.

Na Bolívia, da mesma maneira que em outros países, a administração pública atravessa uma crise de identidade¹, onde, as principais questões com que se debate, estão relacionadas com o poder de decisão e/ou papel social, tanto

¹ Ver, BERNAL, Adolfo R. *La administración pública en Colombia: una crisis de identidad*. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1984.

dos funcionários da administração pública, como dos cidadãos, os quais são responsáveis por inúmeras perdas de eficácia².

Assim, vemos hoje que a administração pública boliviana encontra-se como indica Silveira y Trinidad, "inserida entre duas esferas altamente dinâmicas: os cidadãos e os dirigentes políticos." Esta situação de aperto vem de todos os lados é que, "é vista para a maioria dos estudiosos como a principal causa que impede a administração de cumprir a sua missão com maior competência".³

Entretanto, pelas análises efetuadas em capítulos anteriores, podemos perceber, que esta falta de competência em atender a "coisa pública", é fruto de um equívoco que a administração pública criou para si mesma. Este equívoco consiste em ter perpetuado o atual sistema social com base em concepções, valores, culturas, e até em regras que já não fazem parte dela, ou que de certo modo, funcionou e/ou estão

² SILVEIRA, Paula & Trinidad, Nelson. A gestão na administração Pública. Lisboa, Editorial Presença, 1992. p. 31.

³ Ibid. ibidem., p. 32.

funcionando separadamente, sem se aperceber de suas tradições e características próprias de cada região.

Estas concepções, no fundo, são reflexo de uma cultura muito antiga, consequência das características do fenômeno histórico que as originaram, e demonstram claramente a lentidão da adaptação do fenômeno organizacional às novas regras sociais.

Como tínhamos visto, na origem, a administração foi o braço executivo do poder incaico e como tal o seu papel era organizar os bens do Inca, dos quais faziam parte todos os habitantes do Império, os chamados súditos. Estes eram propriedade do Inca e sua vida era traçada segundo os desejos deste, vigiada e controlada pela administração incaica, através dos Kuracas.

Esta forma de organização, segundo indica Albó⁴, estava baseada em três fatores produtivos: a zona de produção (a geografia), a terra, e a divisão do trabalho.

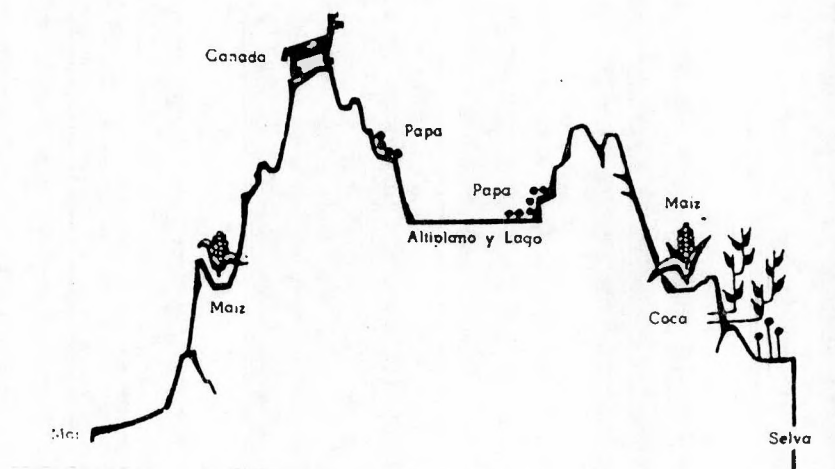
A geografia, segundo o autor, poderia ser caracterizada na zona andina como uma franja que vai, por um lado até o mar através de uma série de cerros, com vales e punas; uma zona central que se denomina Altiplano incluindo o lago Titicaca; e uma outra série de cerros e vales que descem por outra vertente até os llanos e selvas orientais⁵.

Deste modo e observando o gráfico N° 3, podemos ver que a delegação de recursos estava determinada a diferentes lugares, onde as populações andinas, para sobreviver, tinham que controlar o acesso a distintas zonas que se complementavam, mutuamente.

⁴ ALBÓ, Xavier & BARNADAS, M. Josep. *La cara india y campesina de nuestra história*. La Paz - Bolívia, UNITAS CIPCA, 3. ed. 1990. p. 20.

⁵ ALBÓ, Xavier & BARNANDAS, M. Josep. *op. cit.*, 1990.

Gráfico N° 3.
Ecología Andina



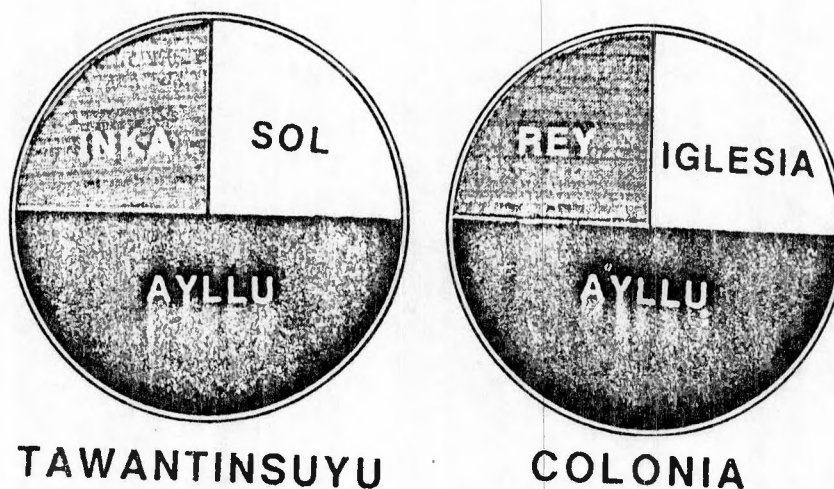
Fonte: ALBO, X. & BARNADAS, J. La cara adina y campesina de nuestra historia. 1990. p. 22.

A terra por outro lado, tinha uma distribuição simbólica, a mesma que estava distribuída em três partes, conforme se ilustra no gráfico N° 4 a seguir, permanecendo também durante a época colonial, e certamente ainda viva em algumas regiões na atualidade.

Uma peculiaridade da organização Andina segundo o próprio autor, consistia na unidade chamada Ayllus, a qual era e é formada, a partir do parentesco por linha paterna. Cada Ayllus tinha terrenos dispersos em diversas áreas geográficas, conforme a produção de bens descrita no gráfico

anterior. As pessoas de um mesmo Ayllus tinham parcelas de terra em diferentes lugares, e viviam em áreas dispersas.

Gráfico Nº 4.
Distribuição Simbólica das Terras no Tawantisuyo e na Cólônia



Fonte: Delrán. História dos camponeses do Peru. 1981. Apud ALBÓ & BARNADAS. op. cit. 1990. p.33

É importante assinalar, que os Ayllus não eram uma comunidade no sentido que se entende hoje. Isto é, uma jurisdição pequena e circunscrita a um único lugar do espaço. Este é um produto da inovação da conquista espanhola.

Originariamente cada Ayllus estava organizado de modo que cada unidade dividia os distintos recursos da paisagem andina, tendo desta forma acesso a todos os lugares.

e consequentemente a todos os produtos, em diferentes nichos ecológicos. Esta peculiaridade Andina de organização, ainda persiste nos dias de hoje.

Vale lembrar que, naquela época não existia dinheiro e portanto não existia o mercado, pois, a base fundamental para ter acesso aos distintos recursos, e ter uma vida suficientemente abundante é o que o autor denomina o controle vertical dos distintos níveis ecológicos, por parte de cada unidade organizativa ou Ayllu.

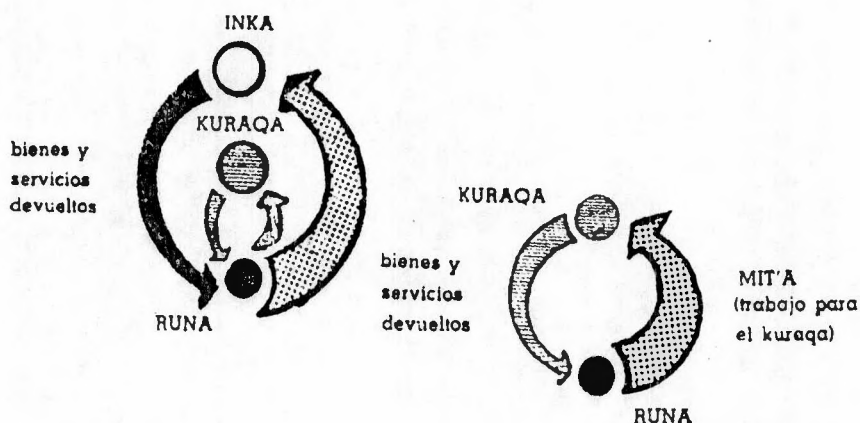
Como vemos a tenencia (posse) da terra não correspondia a uma só pessoa, senão ao Ayllus, esta forma de organização não dava oportunidade para formação de grandes latifúndios, pois a "terra é de quem a trabalha", é esta produção era entregue ao Inca, a mesma que era distribuída em três partes iguais, conforme o gráfico.

Com relação à divisão do trabalho, pode-se indicar, que existia um esquema de reciprocidade entre o Inca, o Kuraca e o Runa . Cada um dá e ao mesmo tempo recebe em benefício de todos. Isto ocorria segundo Albó⁶, através de uma série de mecanismos, alguns dos quais vigoram até hoje. Assim por exemplo os Ayni, que retribuem o mesmo tipo de trabalho ou de serviço prestado pelo outro: a mink'a, em que se retribui com outro tipo de trabalho, a jayma, em que trabalham todos juntos para algum tipo de serviço coletivo em terras coletivas, a mit'a, para cumprir um determinado serviço, para todos, mas por turnos um atrás de outro. O autor indica que como estes existem outros.

O gráfico Nº 5 mostra-nos o esquema de reciprocidade andina entre os Kuracas e o Inca, e entre os diversos Ayllus. Pode-se notar que naquele tempo também existia uma reciprocidade desigual, gerando um excedente de que quem se apropria é o que esta hierárquicamente acima.

⁶ ALBÓ, Xavier & BARNANDES, M. Josep. op. cit., 1990. p. 30.

Gráfico Nº 5.
Esquema de Reciprocidade Andina



Fonte: Deldrán. História dos camponeses do Peru. Apud ALBÓ & BARNADAS. op. cit. 1990. p.30

De acordo com estas formas organizativas, também para a **produção e fabricação de produtos e bens** de consumo, existiam regras e normas de especialização em determinados lugares para determinados súditos. Isto também assinala o autor, tinha uma reciprocidade por parte do Estado Inca, já que a troca destes serviços recibiam-se certos benefícios como: obras de infra estrutura, caminhos, pontes, serviços gerais e subsídios em caso de carestia. "Tudo isto explica porque pode-se falar do Império "Socialista dos Incas". Onde o Estado era centralizado, recebia muito por parte de seus

súditos, mas ao mesmo tempo entregava e redistribuia bastante.⁷

Apesar de existir bastante diferença local na formação dos Ayllus, diferenças estas a nível de idiomas, cultos, formas de vestir, etc., estes respeitavam as peculiaridades de cada Ayllu. No decorrer do tempo, estas formas de organização da sociedade indígena dos incas, foram se agrupando e formando confederações locais, no sentido de ter acesso a zonas mais produtivas na região andina, assim como por certas características de dominação entre as populações, conforme iam conquistando.

Neste contexto, pode-se dizer que não existia "aperto", pois a pressão que se exercia era exclusivamente do Inca, sobre sua administração efetuada através dos Kuracas a qual, por sua vez, pressionava os súditos. Estes ficavam portanto, na posição de meros servidores. Esta pressão era retilínea de cima para baixo e com um sentido único. Já que o poder estava concentrado no Inca. Não existindo uma delegação

⁷ ALBÓ, Xavier & BARNANDES, M. Josep. op. cit., 1990. p. 31.

expressa deste, apesar de existir uma ajuda recíproca entre os de cima e os de baixo, para a forma de produção e benefícios recebidos. Este esquema podemos representá-lo no gráfico Nº 6.

Gráfico Nº 6.



Com a chegada dos espanhóis, produziu-se um choque entre as culturas de dois grupos de povos, com mentalidades contrárias e diferentes, tanto nos sistemas políticos,

econômicos, sociais, etc. Ao se estabelecerem os espanhóis na América trouxeram consigo todas as formas organizativas, econômicas, políticas, administrativas e sociais da Europa, principalmente da Espanha.

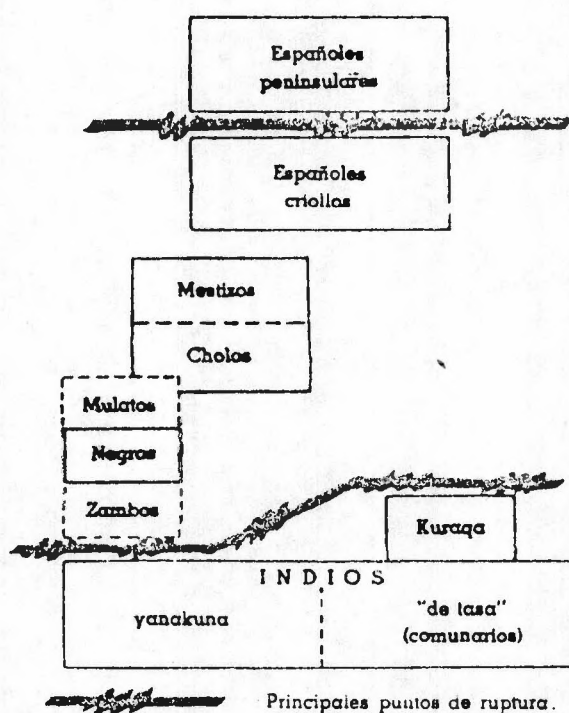
Desta forma, durante a colonização espanhola e suas diferentes tentativas de reformas ocorridas no transcurso da dominação, pode-se perceber grandes rupturas sociais e organizativas, ocasionaram a formação de Estados diferentes e com funcionamento paralelo ao Estado Colonial.

Barnadas e Albó, na análise da decadência do sistema colonial, destaca três fatos que levaram as rebeliões entre os índios. O primeiro aspecto da ruptura se dá na organização de grupos sociais, segundo, naquele tempo se denominava "castas", e que agora denominamos grupos étnicos raciais.

Enquanto no Império Inca as categorias de classes eram organizadas e denominadas classe alta e baixa, os espanhóis desde que tinham tido a idéia de que eles eram os melhores e que os outros eram de terceira e quarta categoria, organizaram a sociedade subjetivamente. No gráfico Nº 7,

podemos perceber os diferentes grupos participantes nas rebeliões ocorridos em 1780.

Gráfico N° 7
Castas ou grupos étnicos



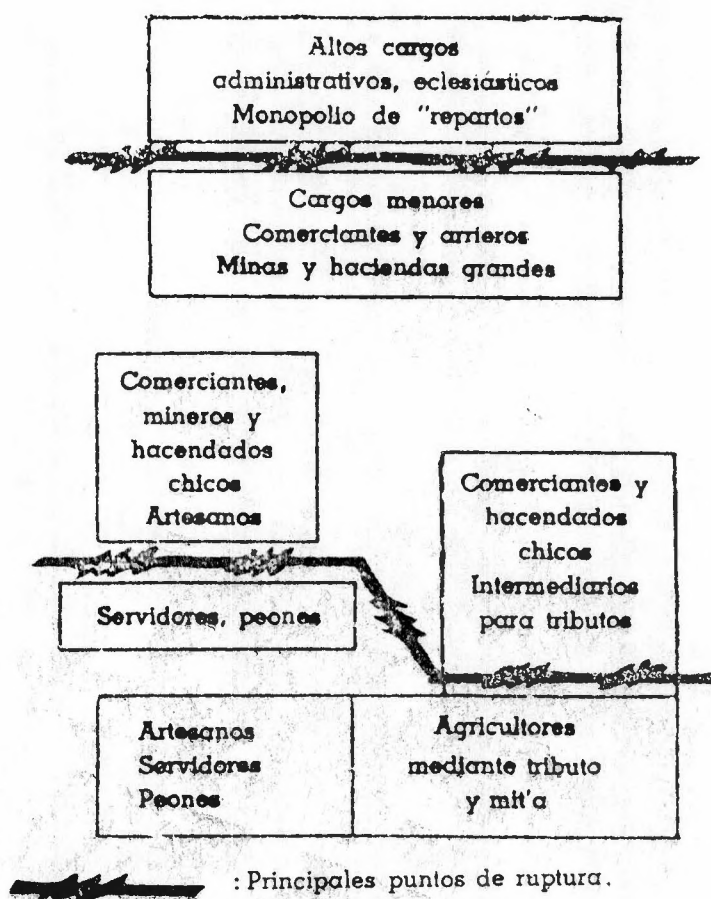
Fonte: ALBÓ & BARNADAS. La cara india y campesina de nuestra história. 1990. p.86

Em segundo lugar os autores indicam as "ocupações", como reflexo da anterior ruptura, onde os espanhóis organizaram e aproveitaram tudo o que podiam do sistema, desde os altos cargos administrativos e eclesiásticos,

baixando os níveis de cargos, funções e serviços, conforme baixava a escala social mostrada no gráfico anterior.

Pode-se observar no gráfico Nº 8, que a ruptura existente a nível dos índios, estavam excluídos ou colocados nos níveis mais baixos de ocupação, considerados seus súditos, mas bastante diferenciados étnicamente.

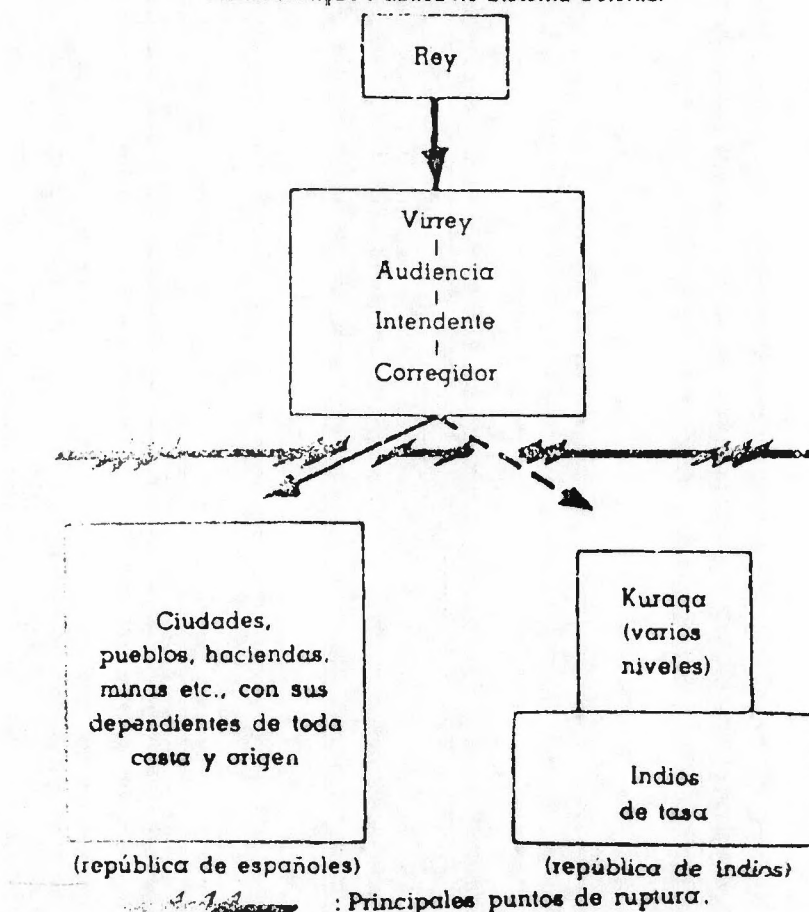
Gráfico Nº 8.
Ocupações



Finalmente e em terceiro lugar, a administração pública agrega outra categoria, onde a máxima autoridade era o Rei, com toda sua burocracia da Espanha. A nível da região se encontrava o Vice-rei e assim sucessivamente, as Audiências, Intendências, e Corregedorias, conforme exposto no capítulo 3.

Pelo gráfico Nº 9, percebe-se claramente que a pressão do poder se expressa de forma também retilínea de cima para baixo, e com um sentido único, além de mostrar-nos claramente a existência da formação de dois grupos de Estado, os quais se formaram pela exclusão étnica e racial dos espanhóis contra os índios, considerando estes como uma classe inferior. Relatos da história boliviana também nos indicam, que o império inca ao dominar certos povos existentes na região e submetê-los a seu domínio, os considerava como uma classe inferior ou baixa, submetendo-os a trabalhos de menor importância sobretudo mais pesados. Isto no entanto, não representa uma característica dos colonizadores espanhóis e sim um comportamento de povos mais fortes que conquistavam e dominavam os mais fracos, submetendo-os a um nível de escravidão.

Gráfico Nº 9.
Administração Pública no Sistema Colonial



Fonte: ALBO & BARNADES. La cara india y campesina de nuestra história. 1990. p.88

Esta pressão existente tanto no Império Incaico como na época Colonial, agradava à administração pois conferia-lhe o papel e o estatuto de espelho e reflexo do poder real, transformando-a assim numa imagem do mesmo poder.

A administração dominava, portanto, os súditos e outros bens reais, conforme mostra o esquema do gráfico Nº 10, sob as ordens do Rei (Sabemos que pela distância entre a

Península e Nova América, o Vice-rei, era quem dava as ordens), num ambiente de grande estatização.

Gráfico Nº 10.



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. A gestão na administração pública. 1992, p.32

Depois de grandes levantamentos e lutas travadas em praticamente todas as regiões pertencentes ao domínio espanhol, em 1825, surge a República da Bolívia livre, independente e soberana, constituída em República unitária.

Adota para seu governo a forma democrática representativa,⁸ as quais vieram a alterar toda esta situação da administração.

A República na Teoria

Teóricamente esta forma de República "democrática" representativa -parcial-, transformou a administração no braço executivo dos cidadãos, os quais, através dela geram os seus bens comuns. Assim, a administração "real" transformou-se em administração "pública".

Esta passagem de um regime para outro teóricamente inverteria o poder que dominaria administração. Assim, se antes esta gerava os bens do Rei (incluindo os súditos) em

⁸ Como se indica no capítulo 3, esta "democracia" entretanto, desde sua origem esteve reservada a uma minoria. Pois, a eleição dos representantes estava condicionada aos notáveis da época ou aos proprietários com renda superior a 800 pesos anuais. Isto é, que somente os possuidores de emprego ou professores de alguma ciência tinham estatuto de cidadão. Por outro lado, a história registra, que na maioria dos casos os presidentes se impuseram pela força militar, é só a partir de 1952, com a revolução de abril e que se tem sufrágio universal.

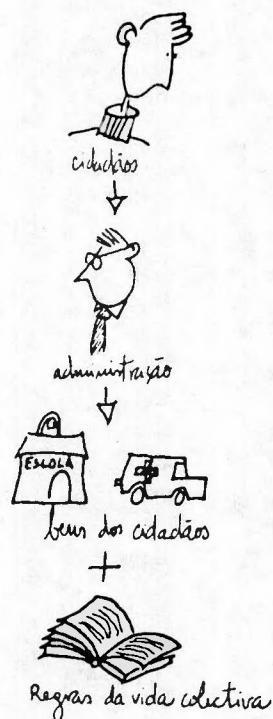
nome desse poder real, agora ela gera os bens dos cidadãos livres, em nome do poder desses mesmos cidadãos⁹.

Como podemos observar, teoricamente no modelo "Repúblicano Democrático" os cidadãos, ao deixarem de ser propriedade do poder instituído, ficariam fora da alçada da administração pública. Agora, esta apenas terá poder para fazer com que os cidadãos cumpram as leis que eles próprios instituíram, ou seja, as leis não mais são ditadas pelo Rei, e sim pelos cidadãos através de seus representantes. Desta forma a administração pública geraria apenas as relações da vida coletiva sob as ordens desse mesmo coletivo¹⁰. Este esquema pode ser visto no gráfico N° 11.

⁹ Apud SILVEIRA & TRINIDADE. *op. cit.*, 1992. p. 33.

¹⁰ Ibid. Ibidin. 1992. p. 33.

Gráfico Nº 11.



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. op. cit., 1990. p. 33

Entretanto, este poder dos cidadãos sobre a administração pública, para se tornar operacional, é exercido através de representantes desses mesmos cidadãos - os dirigentes políticos. Estes, eleitos periodicamente e organizados em assembleias e Governos centrais, regionais e locais, gerem na prática, os bens comuns de acordo com a vontade dos cidadãos. O gráfico Nº 12, mostra o esquema.

Gráfico Nº 12.

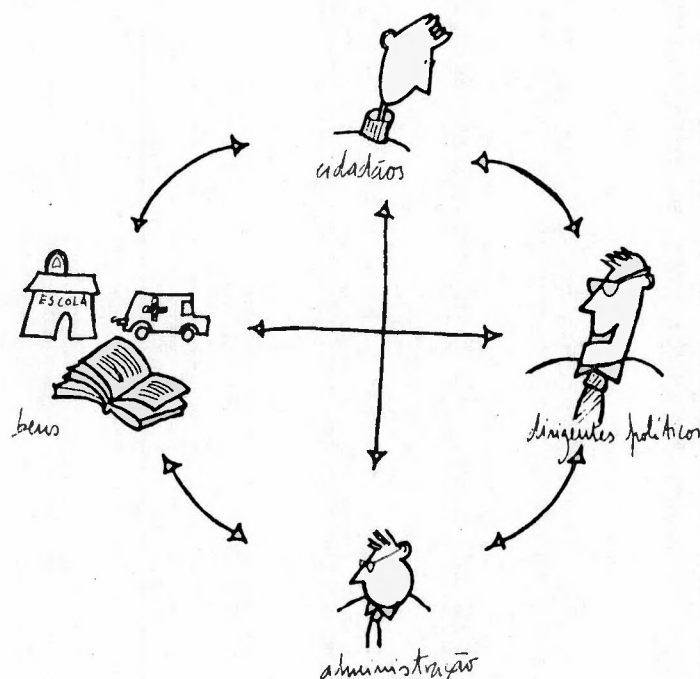


Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE, op. cit, 1990, p. 34

Ainda, esta representação das linhas de influência não está completa, pois falta a relação entre os -bens dos cidadãos mais as regras coletivas- e os próprios cidadãos. Assim, as regras da vida coletiva instituídas pelos cidadãos afetam esses mesmos cidadãos e representam um poder a que estes têm que se subordinar. Na verdade, os extremos se unem,

de forma que o esquema deve ser representado de forma circular. O verdadeiro esquema seria, então:

Gráfico Nº 13.



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. op. cit., 1992. p.35

A República na Prática

É este esquema representativo do sistema de República democrática representativo, que difere muito do esquema inicial da administração do incaico e da

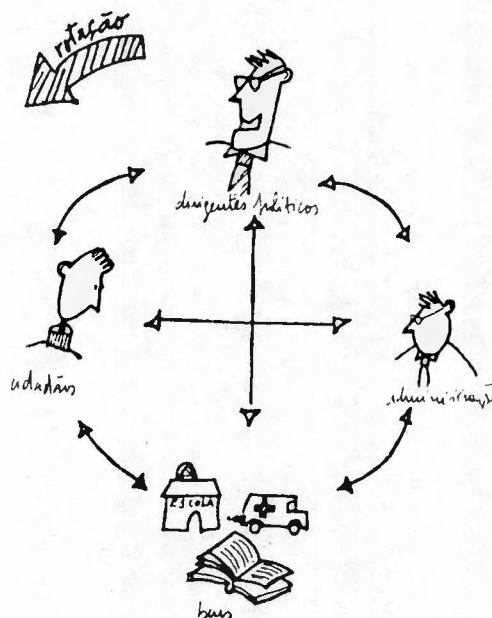
administração real, no qual a pressão sobre as entidades em jogo era simples, primária, retilínea e de cima para baixo. Pelo, contrário, nesta forma, a pressão exercida sobre as entidades em jogo é circular, complexa e envolve processos de retro-regulação entre essas entidades.

Este novo fato muda radicalmente a essência da administração pública. Agora, quando esta procura a fonte do seu poder, já não vê o Rei, mas sim o coletivo dos cidadãos, ou seja, aqueles que até há bem pouco tempo eram seus subordinados sob a forma de administrador.

Esta mudança social foi culturalmente violenta e, como é natural em todos os processos organizacionais, a administração pública levou tempo para entendê-la e a adaptar-se a ela. Deste modo, criou-se, assim um equívoco monumental. Este equívoco é resultado da mistura de dois regimes políticos, da confusão entre as regras de um e de outro, da permanência da cultura antiga dentro da nova cultura e da fraqueza dos modelos de exercício do poder por parte dos cidadãos.

Este equívoco consiste em perspectivar o novo modelo sob a forma do antigo, o que é feito através da rotação dos pólos do poder, alterando as suas hierarquias, simultaneamente com a deformação das linhas de influência. O primeiro aspecto, a rotação, consiste do topo do poder para uma posição subalterna, enquanto a entidade dirigentes políticos ocupa o seu lugar. Ou seja:

Gráfico N° 14.

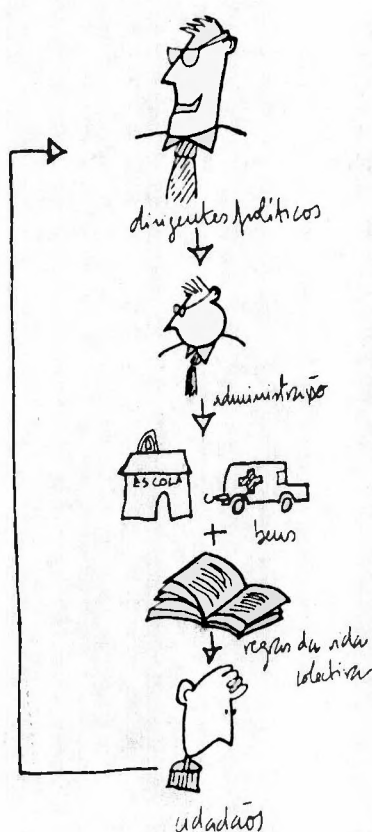


Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE, op cit. 1992, p. 36

O segundo aspecto, a deformação, traduziu-se em aproximar o modelo circular do modelo retilíneo. Esta

a fonte do equívoco, é a causa da sensação de aperto de que se queixa hoje a administração pública.

Gráfico N° 15.



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. op. cit., 1992. p. 37

Sendo a Bolívia uma ex-colônia da Espanha, a origem da administração pública foi seriamente marcada pelo predomínio do enfoque jurídico ou concepção legalista, a mesma que secularmente tem prevalecido até nossos dias, conforme descrito no capítulo 1. Este sistema de codificação

deformação foi facilitada pela fraca posição do cidadão face à seus representantes políticos e face ao destino dos seus bens comuns, o que enfraqueceu as suas linhas de poder de influência.

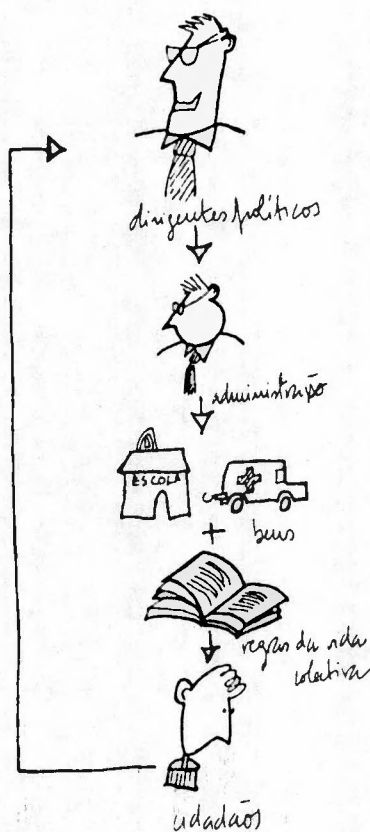
Assim, o esquema estreita-se, perde a forma circular e retoma a forma retilínea, deixando de haver espaço para a dinâmica das linhas de retro-regulação. Substituem-se os atores retilíneos por atores republicanos e o controle dos cidadãos sobre o poder político (reto-regulação) torna-se distante, tênue e periódico.

Criou-se, assim, um simulacro da situação retilínea, com o poder claramente identificado e de rosto conhecido e um coletivo social a ser gerido.

Agora a administração pública, quando olha o poder, já não vê os cidadãos, mas, sim os dirigentes políticos e, quando olha o coletivo, já não vê as regras e bens comuns a serem geridos, mas sim, também, os cidadãos no papel de meros administrados, como mostra o gráfico Nº 15. Este simulacro é

a fonte do equívoco, é a causa da sensação de aperto de que se queixa hoje a administração pública.

Gráfico Nº 15.



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. op. cit., 1992. p. 37

Sendo a Bolívia uma ex-colônia da Espanha, a origem da administração pública foi seriamente marcada pelo predomínio do enfoque jurídico ou concepção legalista, a mesma que secularmente tem prevalecido até nossos dias, conforme descrito no capítulo 1. Este sistema de codificação

jurídica, iniciada por Napoleón e que se desenvolveu em todos os países da Europa continental, teve amplo e frutífero desenvolvimento nos países da região, especialmente na Bolívia, constituindo uma grande diferença com as culturas anglo-américanas, as quais consideram os atos jurídicos da administração equiparados aos atos privados.

O Primeiro "Estado"

O Estado da Bolívia é estritamente sujeito a tradição jurídica enquanto ciência política, pressupõe na esfera administrativa o discrecional, os desejos e as necessidades dos cidadãos não tem importância, pois o fundamental, é que ele cumpra as diretivas que recebe. Transforma-se assim, em administrado na sua própria sociedade cujos encargos ele sustenta através dos tributos. A relação característica desta etapa é do tipo autoridade - subordinado.

Este é o primeiro Estado caracterizado por Spink¹¹, como um "Estado Tradicional", seja de forma absoluta ou colonial explícita. É o Estado do "quem manda aqui sou eu"; onde o poder é exercido de forma explícita sobre a sociedade que é vista como um subordinado.

Este Estado, como Habermas¹² diria, se "apresenta" para um "público" que assiste de fora. A esfera pública é um espaço particular; o povo, servo ou colonizado, tem deveres em relação ao Estado que tem direitos; administração é a "administração do público". Nasce o burocrata enquanto seguidor impessoal e com instrumentos de mando, cuja meta é a "eficiência" do processo administrativo.

Neste contexto, a administração é feita por funcionários que, em nome desse poder discrecional (que faz a Lei) e segundo os seus, intervêm e atuam no coletivo, recolhendo dinheiro e/ou tributos, premiando e condenando

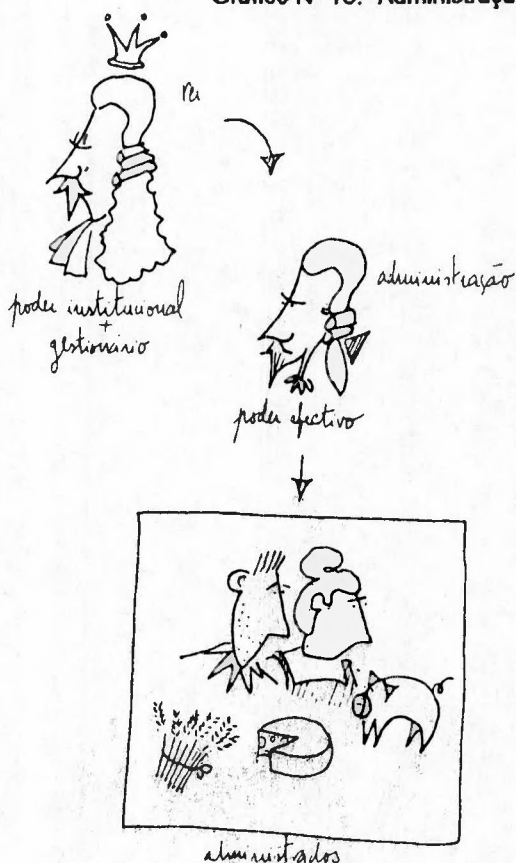
¹¹ SPINK, Peter. Descentralização: luto ou luta. In: *Poder Local: Governo e cidadania*. Org. Tânia Fischer. Rio de Janeiro, FGV, 1993. p. 73

¹² HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. Apud SPINK, Peter. *op. cit.*, 1993.

(fazendo justiça), obrigando ao trabalho (criando riqueza),
forçando a guerra (defesa), etc.

Esta, "administração do Público", apresenta um volume reduzido de detentores do poder político e um funcionamento de sentido único, isto é, apenas do poder "institucional mas gestorário" para o efetivo da administração pública e deste para o público, não existindo portanto circuitos de controle, conforme o gráfico N° 16.

Gráfico N° 16. "Administração do Público"



Como observamos no capítulo 3, na Bolívia, a administração pública, sempre tem sido centralizada, sendo esta uma forma de desligar o povo da tomada de decisões sobre seus interesses regionais, assim como controlar de forma vertical todos os bens nacionais pertencentes aos cidadãos..

Desta forma, observamos que, inicialmente com a formação da República o poder se constituía pela oligarquia da prata, residente em Sucre, a mesma que centralizou a administração nesse centro, e que posteriormente e em fins do século passado, ao esgotar-se as minas de Potosí, entra no cenário a burguesia do estanho, radicada em La Paz, a qual rapidamente se apoderou do poder, em 1888, conseguindo nesta época transladar a sede do governo para esta cidade. Estas duas oligarquias mineiro-feudais "chuquisaqueña e pacenã", praticamente exerceram o governo em função de seus próprios interesses, até chegarmos ao ano de 1952, onde se produz a Revolução de 9 de abril.

De 1920 em diante, a Bolívia começa o processo reformista, o que descrevemos no capítulo 4. A influência das teorias de organização e administração das escolas clássicas ou tradicionais, abalaram de certo modo o predomínio do

enfoque jurídico da administração pública, sem, contudo, eliminá-lo. mas ao contrário, forma-se uma nova elite de poder, que vai governar a nação boliviana, buscando a obtenção de maior economia e eficiência da administração, baseado no taylorismo, fayolismo, e o modelo weberiano de burocracia. O "primeiro Estado" continua presente, mas um "segundo Estado" começa a se manifestar.

O Segundo "Estado"

É durante todo este período que temos a formação de um Estado o qual Spink, caracteriza como um Estado contrário em parte do primeiro. O autor o denomina de "Estado Moderno", o poder neste Estado não é mais explícito, ninguém é obviamente proprietário e os papéis sociais presentes são dos cidadãos, de representantes e de governos eleitos: a estrutura social é mais complexa e o conflito de classes sociais é mediado por um "Estado Regulador" e fornecedor de serviços. Governos são eleitos e são obrigados a prestar conta de suas ações perante um parlamento ou legislativo; o cidadão ainda não faz parte da esfera pública, porém se faz presente via "re-apresentantes" que agem junto aos outros representantes da sociedade civil.

Neste construto social de "Estado", o cidadão tem direitos e deveres, a partir dos quais os serviços são prestados à sociedade ou aos "cidadãos clientes" ou usuários. Neste Estado, a administração é a "administração para o público" e a preocupação é com a efetividade do serviço prestado. As referências simbólicas são as organizações empresariais presentes na sociedade e a necessidade de estar à altura destas. Consolida-se o Estado tecno-burocrata, e sua palavra mágica de desburocratização. A "efetividade" precisa mostrar-se superior à eficiência.

A história da Bolívia, porém nos relata que houveram mais de 200 golpes de Estado desde o Libertador Simón Bolívar até os tempos atuais, apesar dos grandes esforços e ajuda internacional conseguidos em termos de reformas administrativas, pouco se tem feito para mudar a atual estrutura deste país e melhorar as condições de vida da população. Este fracasso, em termos de reforma, é fruto da instabilidade política e social que tem vivido durante toda sua história.

Entretanto, pode-se observar mais uma vez que apesar de todas estas tentativas, não se tem conseguido mudar a

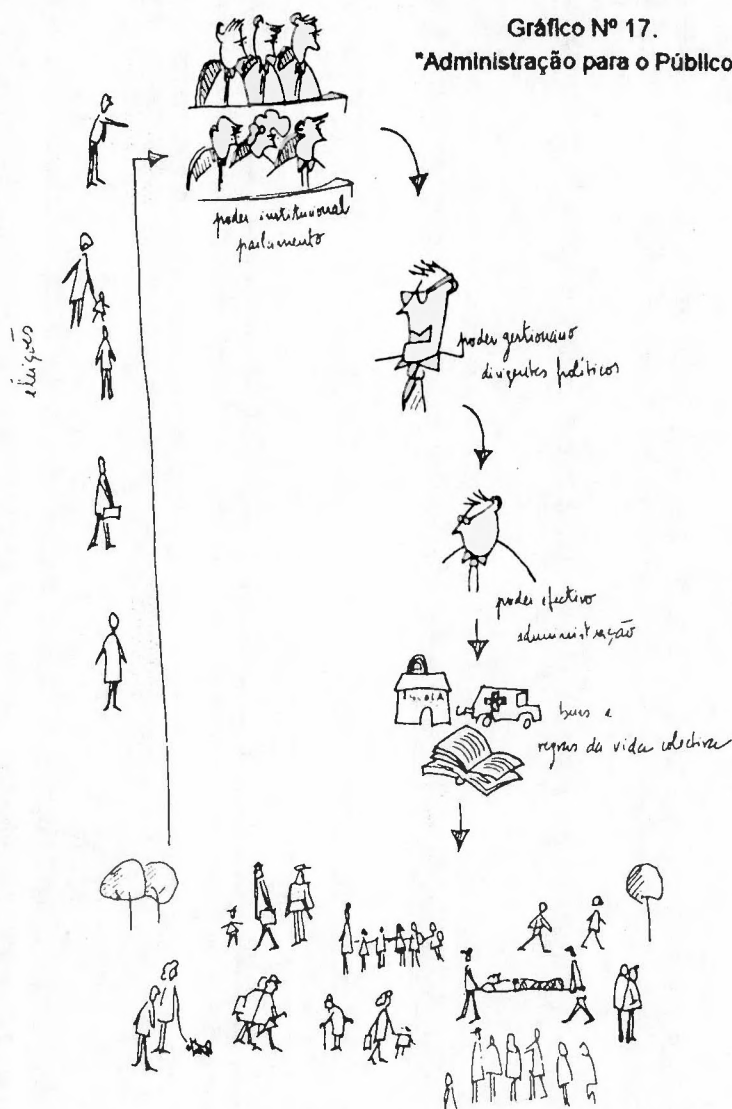
administração pública, senão formar um outro Estado, onde a influência de diversas correntes da administração, em diferentes períodos de nossa história, tem levado a setores e parcelas da população ver seus desejos e necessidades serem interpretadas através dos representantes que elege, e cujas soluções por estes definidas e formalizadas em leis que terão que cumprir. Transformando-se assim em eleitor das entidades detentoras do poder da sua própria sociedade, cujos encargos de manutenção ele suporta através dos impostos.

Neste contexto, a "administração para o público" é a administração da legalidade, pois os serviços que são prestados à população são aqueles estipulados por lei, indiferentemente a que isso corresponda ou não a uma necessidade. Um exemplo que se aproxima desta realidade atual é do funcionamento é o caso da Seguridade Social.

Esquemmatizando esta fase segundo o modelo anterior, descrito por Silveira e Trindade, verifica-se a separação do poder político em dois: o poder institucional e o poder gestor, mantendo-se o poder efetivo de posse da administração pública. Entretanto, dada a pequena capacidade dos cidadãos de controlarem o poder institucional, eles, na

prática. são ainda representados sob a autoridade da administração pública e colocados numa posição apenas um pouco diferente da do servidor da etapa anterior. Esta pequena diferença comenta o autor, traduz-se na existência de uma linha de influência "cidadãos - dirigentes políticos" (eleições periódicas) que não são encontradas na fase anterior. O gráfico Nº 17 ilustra o esquema:

Gráfico Nº 17.
"Administração para o Público"



Até o momento caracterizamos pelo menos dois "Estados" que se fazem presentes na Bolívia, às vezes de forma antagônica e às vezes em forma de alianças em relação a um "terceiro Estado" que existe à margem destes outros.

O Terceiro "Estado"

Retomando a história da Bolívia, que na época colonial existiu a ruptura com a classe indígena da época pre-colônial, dando origem a manutenção de um Estado ou República dos Índios (pag. 260) cuja forma de organização política e administrativa tem como base a formação do Império Inca. Considerando os acontecimentos históricos e a derrota da Guerra do Pacífico e a Guerra do Chaco, em 1952 entra no cenário boliviano o primeiro governo da Revolução Nacional cujo objetivo histórico era incorporar a nação a todos os bolivianos inclusive os índios.

No capítulo 5 observamos a formação de uma administração informal ou paralela ao Estado, formada pela incorporação desta sociedade, a qual encontrou seu meio de protesto e de participação política através de instituições

como a COB (Central Operária Boliviana), Comitês Cívicos, e outras organizações não-governamentais, fruto da exclusão regional do Estado Central, e sua pouca participação na zona rural.

Será que isto, não é como coloca Spink¹³, um caso especial daquilo que o autor indica como o "Estado em desaparecimento", quando comentou sobre as consequências de uma maior participação e engajamento direto do cidadão na administração e a perda do conteúdo simbólico do Estado através do processo de coletivização política. Ou seja, tal é o grau de coletivização do social local pelos povos andinos marginalizados (conforme o capítulo 5) que as comunidades criaram um sistema de "contribuição" separado do Estado que podem ser considerados com um construto social de um "terceiro modelo de Estado".

Este seria o terreno da "administração pelo público", da presença direta e não indireta do cidadão na

¹³ Apud SPINK, Peter. op. cit., 1993. p.73

esfera pública como alguém presente, cidadão este que tem direitos e deveres para com os demais membros da sociedade. A administração não é mais pública e sim coletiva, conhecimento é um bem social e não individual. O cidadão está tão dentro do Estado que o Estado enquanto "constructo social", se confunde com a sociedade e simplesmente perde sua força simbólica.

Lembremos, que este é uma adaptação de aspectos da vida Aymara e Inca, a qual pouco tem mudado organizacionalmente daquela época até nossos dias, mas cuja participação e raízes de coletivização caracterizam a toda estas comunidades indígenas, hoje representadas na sua grande maioria através destas instituições e organizações descritas no capítulo 5.

Considerando, agora a "administração pelo público" onde o indivíduo vive em uma sociedade evoluída, os seus papéis sociais a desempenhar serão: como produtor, como consumidor, e como administrador político. Na opinião de Silveira e Trindade estes diferentes papéis estão diretamente ligados à existência quotidiana da administração pública, assim: "como administrador político, o cidadão diz o

que pretende ao poder gestor (dirigentes políticos); como consumidor dos serviços da administração pública (saúde, educação, transportes, etc.) controla se isso é realizado; e como produtor paga, através das suas contribuições os serviços que recebe".

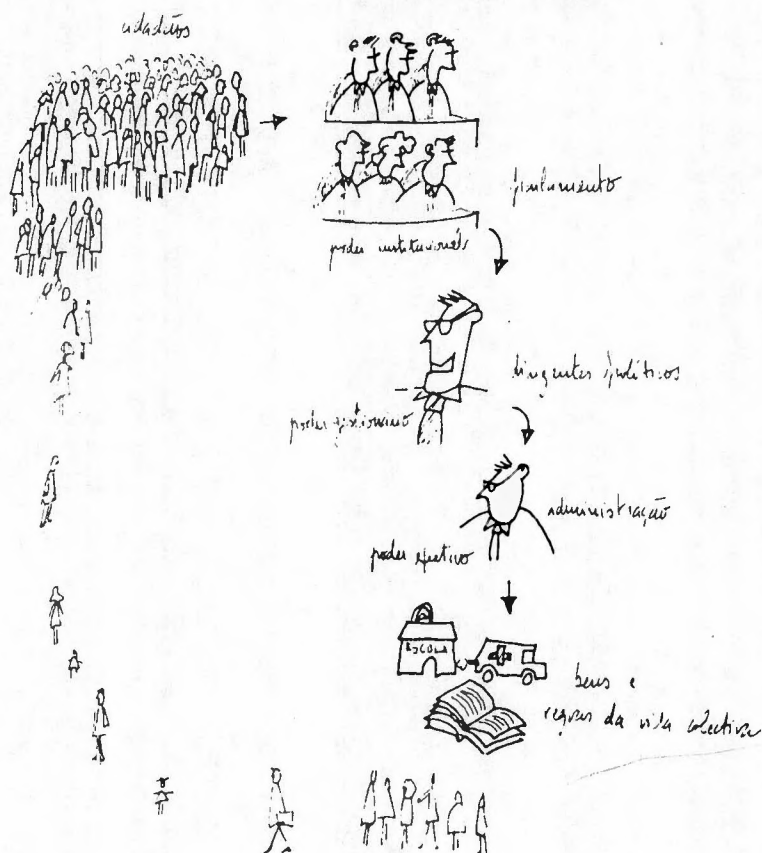
Neste contexto, a "administração pelo público" aparece diretamente ligada aos serviços fornecidos ao cidadão, visto portanto no seu papel de consumidor. Retomando o esquema inicial, este tem agora dois circuitos de controle centrados nos cidadãos, aparecendo a administração pelo público com um fortíssimo papel ativo, conforme o gráfico Nº 18:

Nesta tendência, Spink¹⁴ acrescenta que a questão administrativa se posiciona no âmbito da relação do cidadão com a administração e na fusão gradativa destes, permitindo ao tecno-burocrata encontrar sua cidadania e ao cidadão

¹⁴ Ibid. Ibidem., p. 73

reassumir sua competência organizativa. A preocupação está em "com quem fazer e para que fim".

Gráfico Nº 18.
"Administração pelo Público"



Fonte: SILVEIRA & TRINIDADE. op. cit. 1992. p.71.

Esta tendência rejeita, portanto, "de um lado a figura de um Estado controlador da sociedade e, de outro, valoriza o papel do Estado socializado pela sociedade, agora

não mais de usuários mas de cidadãos emergentes interferindo gradativamente nas decisões públicas"¹⁵.

Os Três "Estados" em Um

Não estamos aqui argumentando que na Bolívia há um ou outro destes "Estados", mas que os três estão presentes ao mesmo tempo. Dado que os paradigmas atuais de administração pública se referem a um destes Estados (ou no máximo dois) de forma sempre hegemônica, torna-se claro porque em parte a reforma administrativa boliviana pense pelo paradigma alternativo e complexo que nós temos seguido. Paradigma este que precisa ser capaz de lidar com os conflitos, alianças e contradições entre as três formas de ver o mundo, porque estes "três Estados" estão simultaneamente presentes.

Colocado nestes termos o problema da administração pública e a necessidade de mudança, vemos recentemente e depois de 42 anos da jornada de abril de 1952, que a

¹⁵ FELICÍSSIMO, J. R. op. cit., 1992. p. 9.

administração do novo Presidente da Bolívia Gonzalo Sanches de Lozada, que em dias passados promulgou a Lei de Capitalização e a Lei de Participação Popular, retrocedendo no tempo e no espaço para que a Bolívia viva sob a sombra de um outro 9 de abril diferente.

A Lei de Capitalização está destinada a capitalizar as empresas nacionais como: YPFB., Lloyd Aéreo Boliviano, Empresa Nacional de Ferrocarriles, Empresa Nacional de Telecomunicações, Empresa Nacional de Eletrificaciones e outras, cujos benefícios a curto prazo, será gerar fontes de trabalho e, posteriormente, fazer de três milhões de bolivianos, maiores de 21 anos, donos do 50% das empresas capitalizadas..(Anexo 6).

Entretanto, a Lei de Participação Popular (aprovada recentemente) tem outras conotações políticas mais profundas, o "poder político e econômico tem sido colocado nas mãos da comunidade" com o sentido de cambio e transformação. Pela primeira vez em 170 anos de vida republicana esta Lei reincorpora a vida pública, jurídica, política e econômica, às comunidades indígenas, camponesas e urbanas, reconhecendo-

lhes a personalidade jurídica, suas organizações territoriais de bases urbanas e rurais, (Anexo, 7).

Assim mesmo, estabelece o "Princípio de Distribuição Igualitária por Habitante dos Recursos de Co-participação Tributária, via transferência de departamentos e municípios, para o qual, a jurisdição territorial dos governos municipais foi prorrogada à sessão de província, onde só existirá um governo municipal.

Esta Lei de Participação Popular está destinada a ser o meio de combate à "Pobreza e à Corrupção". Esta nova distribuição dos recursos públicos que outorga a Lei, em favor do combate à pobreza milenar que pesa sobre o povo boliviano e cuja dívida ainda não foi saldada. Neste sentido, a Lei prevê a criação de Comitês de Vigilância, como muralha para conter a corrupção, qualquer que seja esta. Estes Comitês também cuidarão para que os recursos da comunidade sejam investidos em benefício da população urbana e rural.

Entratanto, cremos que para sair deste grande mal que assola a Bolívia, e estas Leis possam ter a adequada

aplicação e justa contribuição, será necessário pensarmos não em uma simples transformação, mas sim em uma mudança paradigmática na qual a administração pública está presa às suas raízes históricas não só, da época colonial mas principalmente, da época pré-colonial ou Império Inca.

É neste sentido que propomos um modelo complexo multidimensional de gestão da administração pública (pag. 62), onde as diferentes dimensões se inter-relacionam buscando compreender melhor a realidade social, cujas bases históricas, sociais, políticas e econômicas da sociedade antiga, estão em grande parte, vivas na atualidade.

ANEXO 1
Decretos Supremos de Siles que dan origen a la
Descentralização

Um Decreto Supremo, aprobado pro el Consejo de Ministro, dispone que, hasta tanto se promulgue la Ley de Descentralização administrativa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 109 de la Constitución, funcionarán los Gobiernos Departamentales en lo político-administrativo, a cargo de los prefectos, quienes representan al Poder Exxecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidroses en los cantones. La parte dispositiva de la mencionada disposción de Gíbierno es la siguiente:

DECRETA:

Artículo Primero: Hasta tanto se promulgue la Ley de Descentralización Administrativa, de acuerdo a lo establecido en el Art. 109 de la Constitución, funcionarán los gobiernos Departamentales en lo político-administrativo, a cargo de los Prefectos, quienes represntan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Sub-prefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones.

Artículo Segundo: Los Prefectos de los Departamentos vigilarán y coordinarán las actividades de los representantes de los Ministerios, de acuerdo a la Ley de Organizacion Política y Administrativa de la República.

Artículo Tercero: Mientras el Poder Legislativo sancione la Ley de Descentralización Administrativa, cada Prefectura organizará un Consejo Consultivo de Participación Social, bajo la presidencia del Prefecto, con la participación de las principales instituciones y sectores sociales, laborales y empresariales, según las particularidades de cada departamento. Se procederá en forma análoga a nivel provincial, bajo la autoridad de los Sub-prefectos.

Artículo Cuarto: Los gobiernos Departamentales vigilarán y promoverán el armónico funcionamiento de la actividad de las empresas y entidades públicas a nivel departamental.

Artículo Quinto: La planificación y coordinación del desarrollo integral de los departamentos, dentro del sistema nacional de planificación, seguirá a cargo de las Corporaciones de Desarrollo bajo la Dirección del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, mientras la Ley correspondiente defina la participación de los gobiernos Departamentales en esta materia.

Artículo Sexto: Se organiza la Comisión Nacional de Descentralización Administrativa, presidida por el Ministro de Planeamiento y Coordinación e integrada por los Ministro del Interior, Migración y Justicia, Defensa Nacional, Finanzas, Urbanismo y Vivienda e Integración o sus representantes, encargada de coordinar y compatibilizar las propuestas para la elaboración del anteproyecto de Ley de Descentralización Administrativa. Para el cumplimiento de sus funciones podrá requerir los servicios de los funcionarios públicos que estime convenientemente los mismos que serán declarados en comisión.

Artículo Séptimo: El Tesoro General de la Nación asignará oportunamente los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Descentralización Administrativa.

Artículo Octavo: Se derogan las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

Los señores Ministros de Estado en sus respectivos despachos, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

El Gobierno dispuso que la Central Obrera Boliviana (COB) y los Comités Cívicos Integren la Comisión Nacional de Descentralización, creada recientemente a través del Decreto Supremo N° 20281.

El decreto Supremo N° 20294, indica lo siguiente:

En vía de reglamentación del Decreto Supremo N° 202281 de 5 de junio de 1984.

EN CONSEJO DE MINISTROS, DECRETA:

Artículo 1° .- En aplicación del artículo 2° del Decreto Supremo 20281 de 5 de junio de 1984, los Gobiernos Departamentales se integrarán con los titulares de las unidades departamentales de los Ministerios, bajo la autoridad de los prefectos. En el departamento de La Paz, se procederá de igual manera con representantes de los Ministerios pertinentes.

Artículo 2° .- En relación a lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto Supremo 20281 de 5 de junio de 1984 se establece que la ejecución de la planificación del desarrollo integral de los departamentos, dentro del sistema nacional de planificación, atribuida por Ley a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, se realizará en coordinación con los Gobiernos Departamentales.

Artículo 3° .- En tanto se promulgue la Ley que prevé el artículo 146 de la Constitución Política del Estado, se autoriza al Ministerio de Finanzas, reforzar la partida presupuestaria de las Prefecturas, para sufragar los gastos administrativos de los Gobiernos Departamentales.

Artículo 4° .- El anteproyecto de descentralización administrativa a redactarse por el Poder Ejecutivo, se considerará juntamente con los representantes de la COB y un representante por cada Comité Cívico Departamental.

Los señores Ministros de Estado en los despachos del Interior, Migración y Justicia, Finanzas y Planeamiento y Coordinación, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz a los diez y ocho días del mes de junio de mil novecientos ochenta y cuatro años.

ANEXO 2
YPFB FUE DESCENTRALIZADA EN TRES EMPRESAS
SUBSIDIARIAS - DECRETO SUPREMO 21060

CAPITULO II

DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

Artículo 86°.- Se dispone la descentralización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos mediante la creación de las siguientes tres empresas subsidiarias dotadas de personalidad jurídica propia, de autonomía de gestión en sus operaciones, régimen administrativo, comercialización de sus productos, adquisición e importación de equipos e insumos y en general de todas sus operaciones y actividades empresariales.

- a) Empresa Petrolera del Oriente con sede en la ciudad de Santa Cruz;
- b) Empresa Petrolera del Sur con sede en la ciudad de Camiri;
- c) Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos con sede en la ciudad de Cochabamba.

Artículo 87°.- Las nuevas empresas subsidiarias son de entera propiedad de la empresa matriz, YPFB, y quedan constituidas con el aporte de capital de todos los activos de YPFB que corresponden al área de operación de cada una. YPFB aportará como capital todos sus activos a cada una de las tres empresas excepto por aquellos que se puedan considerar como indispensables para desarrollar las funciones de la Presidencia y Directorio de la empresa matriz, las mismas que están limitadas a lo que mas adelante establece la presente disposición legal. La transferencia del personal de empleados y obreros a cada una de las empresas creadas por el presente Decreto, se efectuará al amparo de lo dispuesto por el Artículo 11 de la Ley General del Trabajo.

Los pasivos, exceptuando las reservas para beneficios sociales a cargo de cada subsidiaria quedarán como obligaciones de la empresa matriz y serán pagados después de su programación con los excedentes que generen las subsidiarias.

Artículo 88°.- Las dos empresas petroleras de exploración y producción (Oriente y Sur) tendrán el siguiente objeto:

- a) Desarrollar y ejecutar todas las actividades concernientes a la exploración y explotación en los campos de hidrocarburos del país que han sido asignados a YPFB; lo que comprende la ejecución y proyección de los programas de prospección, desarrollo y producción.
- b) Supervisar los contratos con terceros para la ejecución de operaciones petroleras de acuerdo a ley.

c) Ejecutar todas las otras actividades que le señalen los estatutos de la empresa y las disposiciones legales pertinentes.

Artículo 89° .- La Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos tendrá los siguientes objetos:

a) Desarrollar y ejecutar todas las actividades concernientes a la refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados.

b) Operar y mantener las refinerías, oleoductos, gaseoductos, poliductos, incluyendo la ampliación de nuevos sistemas y todos los proyectos en ejecución en esta materia.

Artículo 90° .- La Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos elaborará en un plazo no mayor a 60 días, un proyecto para transferir integralmente al sector privado la distribución y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados. La empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos estará encargada de la distribución y comercialización interna de tales productos al por mayor.

Artículo 91° .- Se deroga el D. S. 19266 del 5 de noviembre de 1982, quedando en vigencia el Capítulo III de los Estatutos de YPF B aprobados por Decreto Supremo N° 15122 del 18 de noviembre de 1977 con excepción de la Presidencia, la cual será designada de acuerdo a la Constitución.

Artículo 92° .- El representante laboral en el Directorio de YPF B, que establece el Capítulo II, Art. 10, inciso 6 del D.S. 15122, será elegido por voto directo y secreto de todos los trabajadores de YPF B e sus empresas subsidiarias.

Artículo 93° .- Son atribuciones del Directorio de la empresa matriz las siguientes:

a) Supervigilar el funcionamiento de cada subsidiaria, evaluando periódicamente su rendimiento y eficiencia, de acuerdo con los programas de la respectiva empresa;

b) Disponer la auditoría interna de las empresas subsidiarias;

c) Disponer la auditoría técnica de las empresas subsidiarias, para el control de todos los aspectos técnicos y operativos;

d) Coordinar sus funciones con las autoridades del Ministerio de Energía e Hidrocarburos;

e) Proponer para su aprobación, al Ministerio de Energía e Hidrocarburos, la estructura de precios de los hidrocarburos y sus derivados.

f) Negociar los contratos de operación. El control de la ejecución de tales contratos será asignado a las empresas subsidiarias de acuerdo al área de actividad;

g) Nombrar al Gerente General de la Empresa Matriz;

h) Designar a dos de sus directores, por sistema rotativo, como miembros titulares del Directorio de cada Empresa Subsidiaria.

Artículo 94° .- Las empresas subsidiarias serán administradas por un Directorio compuesto por cinco miembros:

a) Dos directores de la empresa matriz;

b) Dos directores residentes en la empresa subsidiaria nombrados por el Directorio de YPF B;

c) Un representante laboral elegido por votación secreta, por todos los trabajadores de la correspondiente empresa.

Artículo 95° .- El Directorio de cada empresa subsidiaria tendrá las atribuciones y responsabilidades establecidas por este Decreto, en los siguientes aspectos:

- a) Designar al personal ejecutivo de cada empresa;
- b) Aprobar las adquisiciones de bienes e insumos y de capital de acuerdo a su propio reglamento interno;
- c) Negociar y obtener los financiamientos que sean necesarios para la ejecución de proyectos y programas para el capital de operación;
- d) Dirigir la política de cada empresa en los aspectos técnicos, económicos y financieros;
- e) Establecer las responsabilidades y atribuciones del correspondiente Gerente General incluyendo en ellas los procedimientos para designación de personal de operación y planta; la preparación de los informes mensuales, trimestrales y semestrales y la ejecución de todos los lineamientos y determinaciones del Directorio.

Artículo 96° .- El Directorio de la empresa matriz queda encargado de ejecutar, en un plazo no mayor a 120 días, las determinaciones adoptadas en la presente disposición legal.

Artículo 97° .- En un plazo no mayor a 90 días, el Supremo Gobierno aprobará los Estatutos de las Empresas subsidiarias dentro del programa elaborado por el Gerente General de YPFB y aprobado por su Directorio.

Artículo 98° .- Todos los ingresos en divisas de YPFB y sus subsidiarias serán obligatoriamente vendidos al Banco Central de Bolivia, el mismo que retendrá los impuestos nacionales, las regalías departamentales y los impuestos específicos y temporales. Los requerimientos de divisas de YPFB y de sus subsidiarias, para inversiones o para adquisiciones de importación, serán cubiertos contra presupuestos aprobados y planes por programas.

Los impuestos y regalías serán abonados, en el día, en las cuentas de los destinatarios, en pesos bolivianos, al tipo de cambio oficial.

Artículo 99° .- Los ingresos de YPFB y de sus subsidiarias en moneda nacional, por ventas internas de hidrocarburos y derivados, se depositarán, exclusivamente, en el Banco Central de Bolivia, el mismo que retendrá, al momento del depósito, los impuestos nacionales, regalías departamentales e impuestos específicos y temporales, abonados, en el día, en las cuentas de los destinatarios. El saldo será de libre disponibilidad de YPFB y de sus subsidiarias.

Artículo 100° .- Bajo responsabilidad de sus ejecutivos, YPFB y sus empresas subsidiarias quedan prohibidos de mantener cuentas en moneda extranjera.

Artículo 101° .- Restablécese la plena vigencia del Reglamento de Compras de la empresa fiscal del petróleo aplicable a sus subsidiarias, no pudiendo, en consecuencia, evadir este precepto por ningún mecanismo llamado "de excepción".

Las adquisiciones de YPFB y de sus empresas subsidiarias se efectuarán de conformidad con la Ley de Adquisiciones y con la Ley de Contratación de Obras y Servicios, dejándose sin efecto el Reglamento de Compras de La empresa.

GOBIERNO DISPUSO DISOLUCIÓN DE LA CORPORACIÓN BOLIVIANA DE FOMENTO

CAPÍTULO IV

DE LA CORPORACIÓN BOLIVIANA DE FOMENTO

Artículo 118° .- Se dispone la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento, dentro de los siguientes términos y modalidades:

a) Todos los activos industriales y acciones pertenecientes a la Corporación Boliviana de Fomento quedan transferidos, por su valor en libros y sin cargo alguno, a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de acuerdo a su respectiva localización departamental, con excepción de las acciones de la Corporación Boliviana de Fomento en la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), las mismas que quedarán en poder del Estado.

b) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo procederán a la revalorización de los activos que se les transfieren. La Contraloría General de la República auditará dichos revalúos en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días.

c) Los pasivos de la Corporación Boliviana de Fomento serán transferidos al tesoro General de la Nación después de una evaluación y verificación por parte de la Contraloría General de la República, con excepción de las empresas que no son de entera propiedad de la Corporación Boliviana de Fomento, las mismas que continuarán a cargo de sus pasivos.

Asimismo, las cargas sociales de cada empresa deberán ser absorbidas por la correspondiente Corporación Regional de Desarrollo en aplicación del Art. 11 de la Ley General del Trabajo.

Artículo 119° .- El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo nombrará un liquidador para ser efectiva toda la operación dispuesta por el Art. anterior, con las facultades y responsabilidades siguientes:

a) Proceder a documentar la transferencia de los activos de las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento a las Corporaciones Regionales de Desarrollo respectivas.

b) Garantizar una ininterrumpida operación y funcionamiento de cada una de las empresas transferidas, coordinando con las Corporaciones Regionales de Desarrollo respectivas, el traspaso a la nueva administración.

c) Utilizar la infraestructura material y de personal de la Oficina Central y Oficina Regionales de la Corporación Boliviana de Fomento, en la ejecución de la disolución ordenada por el presente decreto, hasta la conclusión de la misma con la elaboración del Balance de Cierre debidamente auditado.

d) En un plazo no mayor a noventa (90) días, el Liquidador presentará a CONEPLAN una proposición de liquidación de los activos que no son objeto de transferencia a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, plan que deberá ejecutarse en un plazo no mayor a los noventa (90) días siguientes a su aprobación por Decreto Supremo.

e) Documentar la transferencia de pasivos al Tesoro General de la Nación dentro de las disposiciones legales vigentes.

Artículo 120° .- El liquidador asumirá adicionalmente todas las facultades del Gerente General de la Corporación Boliviana de Fomento como lo establecen sus estatutos pero no podrá realizar nuevas operaciones, debiendo limitar sus actos a la liquidación de los bienes a su cargo.

Artículo 121°.- Las Corporaciones Regionales de Desarrollo podrán organizar cooperativas de producción, previa aprobación de Decreto Supremo, con los activos que se les transfiera mediante esta disposición legal.

FUERON DISUELTAS ENAF Y EMPRESA DEL COMPLEJO DE KARACHIPAMPA

CAPÍTULO III

DEL SETOR MINERO METALURGICO ESTATAL

Artículo 102°.- Se dispone la descentralización de la Corporación Minera de Bolivia, mediante la creación de cuatro empresas subsidiarias, dotadas cada una de ellas de personalidad jurídica propia, autonomía de gestión en sus operaciones industriales, régimen administrativo con facultad para la comercialización de minerales y metales, adquisición e importación de equipos e insumos y, en general, para realizar todas sus operaciones y actividades empresariales:

a) Empresa Minera Estatal del Sur, que estará conformada por las actuales empresas del grupo Minero Quechisla, con todas sus secciones, la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí, Colavi, La Palca, Pulacayo, Río Yura y la Agencia Uyuni. Tendrá su sede administrativa en Quechisla y un consejo de Administración Cogestionaria en la ciudad de Potosí.

b) Empresa Minera Estatal del Centro, integrada por las actuales empresas Catavi, Colquechaca, Huanini, Santa Fé, Japo, Morococala, San José, Machacamarca, Bolívar, Ferrocarril Machacamarca-Uncia, Administración Central Oruro, Metalúrgica Oruro y las Agencias de Cochabamba y Santa Cruz. Tendrá su sede administrativa y un Consejo de Administración Cogestionaria, en la ciudad de Oruro.

c) Empresa Minera Estatal del Norte, integrada por las actuales empresas Colquiri, Caracoles, Viloco, Corocoro, Matilde y las Agencias de Arica y Matarani. Tendrá su sede administrativa y un Consejo de Administración Cogestionaria, en la ciudad de La Paz.

d) Empresa Minera Estatal del Oriente, constituida por la actual Empresa Siderúrgica S.A., con sede administrativa y un consejo de Administración Cogestionaria, en la ciudad de Santa Cruz.

Artículo 103°.- Las pequeñas minas de propiedad de la corporación Minera de Bolivia, administradas directamente o mediante contratos de arrendamiento, estarán bajo la jurisdicción de la correspondiente Empresa Minera Estatal, según su ubicación geográfica y línea de dependencia establecidas en el art. anterior.

Artículo 104°.- Las cuatro unidades empresariales descentralizadas son de entera propiedad de COMIBOL y estarán sujetas a la supervisión y control del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia, que mantiene su sede en la ciudad de La Paz.

Artículo 105°.- Los activos e inventarios de los centros mineros de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) quedan transferidos en calidad de aporte, a las nuevas empresas creadas por el presente Decreto, así como el personal de empleados y obreros cuyo traspaso se efectuará de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 11 de la Ley General del Trabajo.

Artículo 106°.- Los pasivos, con excepción de las reservas para beneficios sociales -que absorberá cada una de las empresas por el personal que le corresponde-, quedan como obligaciones de COMIBOL y serán pagados, después de su reprogramación, con los excedentes que generen las subsidiarias.

Artículo 107°.- En el término de noventa (90) días cada empresa minera estatal adoptará y gestionará la aprobación de sus estatutos. Asimismo, elaborará los documentos, inventarios y registros que acrediten y revaloricen su patrimonio, bajo la tuición del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia.

y la auditoria de la Contraloria General de la República con las formalidades de Ley. El capital social de las empresas mineras estatales pertenecerá integralmente a la Corporación Minera de Bolivia.

Artículo 108° .- Cada empresa minera estatal, en el ejercicio de su autonomía de gestión, elaborará sus propias políticas de administración y de operación, bajo criterios empresariales de rentabilidad y eficiencia.

Dichas empresas concertarán entre ellas con terceros, contratos de servicios en función del mejor uso de sus respectivas infraestructuras, equipos y maquinarias.

En cuanto a la venta, compra y uso de divisas se atenderán a lo dispuesto en el Título I del presente Decreto, no pudiendo en consecuencia, abrir ni mantener cuentas corrientes, ni depósitos en moneda extranjera en ningún banco que no sea el Banco Central de Bolivia.

Artículo 109° .- Cada empresa minera estatal será dirigida por un consejo de Administración Cogestionaria integrado por un presidente y dos representantes del Estado designados por el Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia y por dos trabajadores activos de la respectiva empresa, como representantes laborales, elegidos por los trabajadores de la correspondiente empresa, mediante votación directa y secreta.

Para mantener la necesaria independencia de criterio, no podrán ser elegidos como representantes laborales en los Consejos de Administración Cogestionaria, los funcionarios de dirección y confianza de la empresa, ni los integrantes de las directivas sindicales.

Artículo 110° .- De conformidad con el Art. 138 de la Constitución Política del Estado, se dispone la disolución de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y de la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK).

Artículo 111° .- El complejo de Fundición de Vinto se traspasa a la Empresa Minera Estatal del Centro. La Planta de Fundición de Karachipampa se transfiere a la Empresa Minera Estatal del Sur. Cada una de dichas plantas será administrada con una división de las respectivas empresas mencionadas, con contabilidad separada.

Cada división metalúrgica celebrará contratos de abastecimientos o de fundición de minerales, con las empresas mineras estatales -incluyendo aquella de la que depende- con las empresas mineras privadas y con el Banco Minero de Bolivia. El pasivo de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y el de la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK), se transfiere al Tesoro General de la Nación.

Artículo 112° .- La Corporación Minera de Bolivia tendrá un Consejo General que se constituye en el órgano de control y supervisión de las cuatro empresas mineras estatales que crea el presente Decreto. Tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- Estudiar y proyectar la política industrial del sector estatal de la minería, someterla a la aprobación del Poder Ejecutivo y velar por su aplicación.

- Supervigilar el funcionamiento de las empresas mineras estatales evaluando, periódicamente, su rendimiento y eficiencia en función de los programas de la respectiva empresa, de la política industrial del sector y de los planes del desarrollo económico del Gobierno Nacional.

- Aprobar los estatutos de las empresas mineras estatales y su reforma, previa su consideración por el Poder Ejecutivo.

- Recabar y analizar informes periódicos o específicos de las empresas mineras estatales; conocer y aprobar los estados financieros consolidados de la entidad.

- En ejercicio de las funciones de contralor técnico económico, formular iniciativas, recomendaciones y advertencias a las empresas, sin interferir la administración de las mismas y sin ejercitar de modo alguno, actos directos de administración.

- Elevar al Ministerio de Minería y Metalurgia Informes periódicos de evaluación económica y gerencial.

- Designar, y en su caso, remover al presidente y a los representantes del Estado en los Consejos de Administración Cogestionaria de las empresas mineras estatales que conforman la Corporación Minera de Bolivia.

- Establecer las responsabilidades de cualquiera de los miembros de los Consejos de Administración y, en su caso procesarlos de acuerdo a Ley.

- Elaborar el presupuesto de funcionamiento del Consejo General y someterlo a la aprobación del Ministerio de Minería y Metalurgia. Con esta aprobación, el presupuesto, será cubierto por las empresas mineras estatales, mediante cuotas en proporción al valor neto de sus ventas.

- Aprobar los programas operativos y de inversión, y los presupuestos correspondientes a las subsidiarias.

- Disponer la aplicación de los excedentes de cada empresa en cada gestión, sea en reinversiones o en el servicio de la deuda de la Corporación Minera de Bolivia.

Artículo 113º.- El Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia, estará integrado por un presidente designado de acuerdo al art. 62, atribución quinta de la Constitución Política del Estado, y 6 miembros con derecho a voz y voto. Tres de ellos serán designados por el Poder Ejecutivo mediante resolución suprema y los otros tres elegidos por los trabajadores de las empresas y sus subsidiarias mediante votación directa y secreta.

Para ser elegido como representante laboral se requiere no ser funcionario de dirección de la empresa o integrante de las directivas sindicales.

Artículo 114º.- La planta Ejecutiva del Consejo General de la Corporación Minera de Bolivia estará a cargo de un Gerente General nombrado por el propio Consejo y conformado por un equipo profesional y el personal indispensable de apoyo administrativo.

Artículo 115º.- La actual Oficina Central de la Corporación Minera de Bolivia, bajo la dirección del Consejo General, actuará, hasta el 31 de diciembre de 1985, como órfano coordinador de la descentralización institucional que dispone este decreto.

Los inmuebles y activos de la Oficina Central se transfieren a la Empresa Minera Estatal del Norte para el funcionamiento de su sede administrativa para la sede del Consejo General, en la estricta medida de sus necesidades, según lo determine esa empresa en coordinación con el Consejo General. El resto quedará bajo la custodia del Ministerio de Finanzas, hasta que el poder ejecutivo determine su uso y destino.

Artículo 116º.- El personal técnico y administrativo de la actual Oficina Central de COMIBOL será relocalizado en los centros mineros de las empresas mineras estatales, en el marco de la racionalización operativa que estas empresas adopten y al amparo de los dispuestos por el Art. 11 de la Ley General del Trabajo. El personal que obtiene por solicitar su retiro, se acogerá al tratamiento que establece el Capítulo I Título III del presente decreto.

Artículo 117º.- El Yacimiento del Mutún, en el área delimitada por el Art. 1 del D. Ley 7150 de 7 de mayo de 1965, será desarrollado y explotado bajo la dependencia de la Corporación Minera de Bolivia mediante la Empresa Minera Estatal del Oriente.

ANEXO 3 REFORMA TRIBUTARIA

COPARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS.

Artículo 89°.- El producto de la recaudación de los impuestos creados por esta Ley y de la Renta Aduanera, será distribuido entre el Gobierno Central, los Departamentos, las Municipalidades y las Universidades en la forma que indica a continuación:

a) Impuestos de la propiedad rural de acuerdo a lo establecido en el Art. 57 del Título IV de esta Ley.

b) Impuestos al valor agregado (Título I), incluyendo el régimen complementario del Título II; a la renta presunta de las empresas (Título III); impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (Título IV); especial a la regularización impositiva (Título VII) y sobre rentas aduaneras 75% para el Gobierno central; 10% para las municipalidades, 5% para las universidades y 10% para los departamentos.

El 10% para los departamentos en ningún caso deberá ser inferior al 100% del impuesto al consumo específico de la cerveza, que corresponde a cada departamento productor. Esta relación deberá establecerse en cada gestión anual. Si se diera esta situación, el Tesoro General de la Nación efectuará el reintegro pertinente.

Los departamentos productores mantendrán la distribución del equivalente de lo que hubiera sido su participación en el impuesto al consumo específico a la cerveza, de acuerdo a lo establecido y asignado por la Ley del 20 de diciembre de 1985. Los recursos asignados a los departamentos serán administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Artículo 90°.- La distribución del producto de los tributos a que se refiere el inciso b) del artículo anterior, entre los departamentos, las municipalidades y las universidades se hará solamente en función de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios.

La regulamentación establecerá los mecanismos administrativos necesarios para hacer efectiva la distribución, arbitrando los medios para que cada ente beneficiario pueda contar diariamente con sus recursos.

Artículo 91°.- Quedan sin efecto todas las coparticipaciones en impuestos recaudados por el Gobierno central que no fueran las establecidas en este Título.

Las necesidades de los organismos dependientes del Gobierno central, que con anterioridad a la vigencia de esta Ley fueron beneficiarios de coparticipaciones a que se refiere el párrafo anterior, serán consideradas en el Presupuesto General de la Nación.

ANEXO 4 FONDO REGIONAL DE DESARROLLO RURAL

Artículo 57°.- DISTRIBUCIÓN

Fondo Regional de Desarrollo Rural. Créase el Fondo Regional de Desarrollo Rural que está constituido por:

a) 75% de los recursos del impuesto recaudado por este Título que serán exclusivamente utilizados en proyectos y programas de desarrollo rural y regional.

b) Recursos que le sean asignados por la Corporación Regional.

c) Recursos que provengan de financiamiento interno, externo y otros.

Los recursos obtenidos por recaudación del impuesto, podrán constituir contrapartida en la contratación de créditos internacionales.

El 25% restante de la recaudación del impuesto constituye ingreso del Tesoro General de la Nación y estará destinado a cubrir los gastos de recaudación, generación, actualización y mantenimiento de los padrones.

ADMINISTRACIÓN.- Se encomienda a las Corporaciones Regionales de Desarrollo las administración de recursos del "Fondo Regional de Desarrollo Rural", en cada uno de los departamentos de su jurisdicción.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de conformidad a la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo (Cap. IV de la Organización Regional) y la Ley de las Corporaciones de Desarrollo, para la eficaz administración del "Fondo", conformarán un Directorio compuesto por los siguientes Directores, todos ellos con derecho a voz y voto.

a) Con carácter permanente

-El Presidente de la Corporación de Desarrollo del Departamento.

- El representante del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

- El representante del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

- El representante de la Federación Campesina Departamental.

- Un representante de la Cámara Agropecuaria Departamental, y uno de la Federación de Ganaderos en su caso..

b(Con carácter temporal

- Dos Directores representantes de los pequeños propietarios agricultores de la circunscripción en los cuales el Fondo desarrolle programas o proyectos específicos.

Las atribuciones del Directorio del Fondo serán las señaladas en el Art. 19 de la Ley General de Corporaciones de Desarrollo en lo referente a desarrollo rural.

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO .- La administración Tributaria será responsable por la recaudación del impuesto a través de la emisión de los comprobantes de pago y el cobro de los tributos.

Para el caso de las ex-haciendas, las comunidades de origen con títulos ejecutoriales, las zonas de colonización y las cooperativas agropecuarias, la Administración Tributaria entregará a los representantes de estas unidades los comprobantes de pago, individuales de cada propietario sujeto al impuesto. Los representantes procederán al cobro del impuesto y se descargarán entregando lo recaudado al Fondo Regional de Desarrollo Rural, el que abrirá una cuenta nominativa para cada unidad.

ANEXO 5
DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SALUD Y EDUCACIÓN

CAPÍTULO III

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SALUD Y EDUCACIÓN

Artículo 10° .- A partir de la presente gestión, se dispone la descentralización financiera, administrativa y operativa de los servicios de salud y educación, con excepción de la formación y capacitación profesional docente, a cargo de las Corporaciones de Desarrollo y Alcaldías Municipales de cada departamento, manteniendo la unidad nacional de dichos sistemas y las facultades normativas de los respectivos ministerios.

Artículo 11° .- Los Ministerios de Previsión Social y Salud Pública, y Educación y Cultura, mediante disposiciones administrativas, regularán y ejecutarán el proceso de descentralización, efectuando el seguimiento, control y evaluación del mismo, manteniendo la inamovilidad del personal, conforme ley.

Artículo 12° .- Los servicios urbanos de educación y salud estarán a cargo de las Alcaldías Municipales. Los servicios rurales de educación y salud estarán a cargo de las Corporaciones de Desarrollo de cada departamento.

Artículo 13° .- Las Alcaldías Municipales que tengan a su cargo servicios de educación y salud, cuyos recursos propios no sean suficientes para la atención de los mismos, acudirán a las Corporaciones de Desarrollo de sus respectivos departamentos, para solicitar transferencia de recursos que les permitan cubrir las diferencias, debidamente justificadas.

Las Corporaciones de menor desarrollo económico relativo, cuyos recursos propios sean insuficientes para cubrir estos servicios, acudirán al Fondo de Desarrollo Regional, creado mediante Ley 926 de 25 de marzo de 1987, para solicitar los fondos que permitan cubrir las diferencias, debidamente justificadas.

Artículo 14° .- El Fondo de Desarrollo Regional será la única institución del Poder Ejecutivo encargada de atender los requerimientos adicionales de las regiones de menor desarrollo económico relativo, en materia de salud y educación, conforme a su presupuesto y reglamento.

Artículo 15° .- Se abrogan la Ley de 14 de diciembre de 1944 y el Decreto Supremo N. 304 de 16 de abril de 1945. Asimismo, se abrogan y derogan, según corresponda, todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para fines constitucionales.

Anexo 6
Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

LEY Nro. 1493

LEY DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1.993

GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

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

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

DECRETA:

LEY DE MINISTERIOS DEL PODER EJECUTIVO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado, cuyo número y atribuciones determina la presente ley con arreglo a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado. Para el nombramiento o remoción de los Ministros de Estado bastará decreto del Presidente de la República.

Artículo 2.- Los Ministros de Estado son responsables, juntamente con el Presidente de la República, de los actos de administración en el ámbito de la competencia funcional que esta ley asigna a cada uno de ellos, y son solidariamente responsables de las disposiciones que el Presidente emita con acuerdo del Consejo de Gabinete.

Artículo 3.- El Presidente de la República convoca y preside el Consejo de Gabinete conformado por todos los Ministros de Estado.

CAPITULO II

DE LOS MINISTROS DE ESTADO

Artículo 4.- Los Ministros de Estado son:

1. Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
2. Ministro de Gobierno
3. Ministro de Defensa Nacional
4. Ministro de la Presidencia
5. Ministro de Justicia
6. Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico
7. Ministro de Desarrollo Humano
8. Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
9. Ministro del Trabajo
10. Ministro de Comunicación Social

Artículo 5.- El Presidente de la República podrá designar, con carácter temporal dentro del período constitucional que le corresponda, hasta dos Ministros de Estado sin Cartera, cuya competencia se fijará mediante decreto presidencial en el marco de las atribuciones fijadas en el Art 7º de la presente Ley.

Artículo 6.- El orden jerárquico superior de las autoridades de cada Ministerio es el siguiente:

- Ministro de Estado
- Secretario Nacional
- Subsecretario

El número y las funciones específicas de las Secretarías Nacionales y de las Subsecretarías se establecerán mediante Decreto Supremo.

Las Secretarías Nacionales corresponderán a las áreas sustantivas de la competencia de los Ministerios. La creación de Secretarías Nacionales sólo podrá ser autorizada por el Presidente de la República.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

Artículo 7.- Son atribuciones comunes de los Ministros de Estado :

- a) Asistir a las reuniones de Gabinete.
- b) Prestar informes orales y escritos a las Cámaras Legislativas.
- c) Concurrir a la elaboración del Presupuesto General de la Nación.
- d) Resolver, en última instancia las cuestiones administrativas que se deduzcan de los actos propios de su competencia.
- e) Refrendar los actos de gobierno y administrativos del Presidente de la República relativos a su despacho, firmando todos los decretos y resoluciones correspondientes.
- f) Proponer al Presidente de la República, en sus áreas de competencia, estrategias compatibles con los objetivos nacionales, así como los programas de operaciones, presupuestarios y de compromisos financieros requeridos para ejecutarlos.
- g) Disponer la aplicación de las estrategias aprobadas y hacer el seguimiento y evaluación de su ejecución, pudiendo asignar funciones en el orden técnico, administrativo y operativo a otras instancias de su Ministerio.
- h) Constituir consejos consultivos o comisiones sectoriales convenientes para el mejor cometido ministerial.
- i) Presentar al Presidente de la República y al Consejo de Gabinete los proyectos correspondientes a sus áreas de competencia.
- j) Contratar y remover al personal de su Ministerio en los términos establecidos por la Ley de Servicio Civil y las políticas del órgano rector del sistema de personal, salvo lo señalado en los artículos 8º y 10º de la presente ley.

- k) Establecer las necesidades y negociar y administrar el financiamiento y la cooperación técnica externa para sus áreas de competencia, en el marco de las políticas de endeudamiento e inversión pública y de acuerdo con el Ministro responsable de tales políticas.
- l) Velar por la compatibilidad de sus acciones con las de otros Ministros y coordinar y concordar con ellos los asuntos de interés compartido.
- m) Elevar al Presidente de la República la memoria y cuenta anual de su Ministerio para su presentación al Congreso Nacional.
- n) Ejercer las demás atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes.

Artículo 8.- Los Secretarios Nacionales son nombrados por Resolución Suprema.

Artículo 9.- Son funciones comunes de los Secretarios Nacionales:

- a) Proponer al Ministro las políticas sectoriales para el área de su competencia.
- b) Programar, organizar, administrar, ejecutar y controlar las políticas aprobadas y los asuntos de su despacho.
- c) Emitir las resoluciones administrativas pertinentes.
- d) Informar al Ministro de los asuntos sometidos a su despacho.
- e) Velar por la compatibilidad de sus acciones con las de otros Secretarios Nacionales, coordinar y concordar con ellos los asuntos de interés compartido.
- f) Cumplir otras funciones que señale el Decreto Supremo reglamentario o les encomiende el Ministro.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

Artículo 10.- Los Subsecretarios son nombrados mediante resolución ministerial por el Ministro del ramo conjuntamente el Secretario Nacional correspondiente.

Artículo 11.- Los Subsecretarios ejercen, en áreas técnicas específicas, las funciones administrativas y operativas asignadas en el Decreto Supremo reglamentario.

Artículo 12.- En caso de ausencia o impedimento de un Ministro de Estado, el Presidente de la República, mediante decreto presidencial, encargará la suplencia a otro Ministro o a un Secretario Nacional del Ministerio correspondiente.

Artículo 13.- Compete al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto ejecutar la política exterior del país, asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

- a) Representar y defender los intereses de la República en los asuntos internacionales y en las que se refieren a las cuestiones relacionadas con la integridad territorial y la soberanía.
- b) Dar prioridad y efectuar cuanto esfuerzo y acción sean necesarios al logro del derecho inalienable boliviano a su reintegración marítima.
- c) Participar en la negociación y suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, bilaterales, multilaterales y con organismos internacionales cuando tal competencia no corresponda a otro organismo del Estado.
- d) Representar a la República en las organizaciones, reuniones y eventos internacionales, salvo en los casos en que el Presidente de la República encargare la representación a otro Ministro o funcionario público y en aquellos otros casos en que la representación de la República esté definida por convenios internacionales.
- e) Difundir y promocionar la imagen de la República en el exterior.

~~G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A~~
 f) Diseñar y aplicar medidas dirigidas a buscar una mayor inserción económica del país en el exterior, así como a mejorar las relaciones comerciales con países amigos o grupos de países, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, las fuerzas de la Policía Nacional.

g) Prestar protección a los ciudadanos e intereses bolivianos en el extranjero.

Artículo 15.- Compete al Ministro de Defensa Nacional ejecutar la política de defensa nacional, asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

h) Regular, supervisar y coordinar las relaciones del Estado con los cultos religiosos establecidos en la República.

a) Transmitir a las Fuerzas Armadas las órdenes de carácter

Artículo 14.- Compete al Ministro de Defensa Nacional, en todo lo inherente al régimen político interno, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República:

b) Formular y velar por el cumplimiento de las disposiciones de disciplina militar y, a través de los tribunales internacionales correspondientes, por la justicia militar.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de disciplina militar y, a través de los tribunales internacionales correspondientes, por la justicia militar.

b) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de disciplina militar y, a través de los tribunales internacionales correspondientes, por la justicia militar.

c) Promover la participación de las Fuerzas Armadas en actividades vinculadas al desarrollo integral de la Nación.

d) Organizar y representar a las Fuerzas Armadas ante los poderes públicos y servicios asistenciales.

g) Ejercer las demás atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y precautelar los derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la población.

Artículo 16.- Compete al Ministro de la Presidencia cooperar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la conducción administrativa de la Presidencia de la República, en particular:

a) Ejercer la jefatura de la Casa Civil de la Presidencia.

b) Actuar en la coordinación entre la Presidencia de la República y el Poder Legislativo.

c) Ejercer, en temas pertinentes, la coordinación entre la Presidencia de la República y los Ministerios, organismos y funcionarios del Poder Ejecutivo.

- d) Ejercer la secretaría del Consejo de Ministros y hacer el seguimiento de sus decisiones.**
- e) Asegurar la tramitación oportuna y la validez jurídica de los proyectos de leyes, de decretos y de resoluciones a ser elevados a consideración del Presidente de la República.**
- f) Mantener el sistema de documentación y archivo del Estado.**
- g) Velar por la publicación oportuna de los instrumentos legales promulgados por el Presidente de la República.**

Artículo 17.- Compete al Ministro de Justicia actuar en todo lo inherente a las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y el respeto de los derechos humanos, y en particular:

- a) Proponer y administrar la política nacional de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, y velar por la aplicación de los tratados y convenios internacionales sobre la materia.**
- b) Administrar el programa nacional de defensa pública para promover y mantener el equilibrio del debido proceso legal.**
- c) Disponer la divulgación y promoción del conocimiento de los derechos humanos.**
- d) Promover la eficiencia, eficacia e idoneidad en los servicios legales del Poder Ejecutivo.**
- e) Proponer las medidas legislativas y administrativas convenientes para la lucha contra la corrupción y la impunidad.**
- f) Proyectar y proponer la actualización y corrección de concordancias de la legislación codificada vigente y de las leyes especiales que componen esa parte del ordenamiento jurídico.**

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

Artículo 18.- Compete al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico actuar en todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas y finanzas públicas, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular:

- a) Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales del área económica.
- b) Formular, instrumentar y fiscalizar la política fiscal y de endeudamiento público y participar en la formulación de las políticas monetaria y financiera.
- c) Establecer con los demás Ministerios las necesidades de financiamiento externo y cooperación técnica internacional, y contratar el financiamiento externo y la cooperación técnica internacional incluidos en el presupuesto general de la nación, contando, en lo concerniente a las relaciones bilaterales o multilaterales, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- d) Disponer la formulación del presupuesto general de la nación con la participación de los demás Ministerios, y controlar su ejecución.
- e) Ejercer la función de órgano rector de los sistemas administrativos establecidos por ley.
- f) Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas para :
(1) el desarrollo del sector de energía e hidrocarburos, fomentando las actividades públicas y privadas; (2) las actividades agropecuaria, forestal, pesquera, agroindustrial y de silvicultura, fomentando la investigación y aplicación de técnicas dirigidas a incrementar la producción y la productividad; (3) el sector minero-metalúrgico, velando por la compatibilidad de los programas y proyectos públicos con los privados y fomentando la investigación científica y tecnológica para el mejor aprovechamiento de estos recursos; (4) el desarrollo industrial y artesanal; (5) para el impulso de la integración física del país, en coordinación con el

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y la dictación de normas relacionadas con el estudio, la contratación, la construcción y la conservación de la red de transportes y comunicaciones nacionales y fluviales, lacustres y marítimos, incluyendo la regulación y control de la explotación de los servicios ferroviarios de aeronavegación civil y comercial y de servicios postales y de telecomunicaciones; y (6) el fomento a la actividad turística.

- g) Aplicar y fiscalizar el régimen de patentes y marcas y el de pesas y medidas.
- h) Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas de promoción y fomento a las exportaciones y las referidas a las actividades comerciales, y mantener el registro de comercio y el de sociedades por acciones.
- i) Diseñar y aplicar políticas referidas a las empresas públicas.
- j) Diseñar y aplicar políticas en materia de previsión social a largo plazo.

Artículo 19.- Compete al Ministro de Desarrollo Humano actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y calidad de vida de la persona, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular :

- a) Formular, instrumentar, y fiscalizar como Ministerio del Ramo, políticas y programas de educación como la más alta función del Estado, para fomentar con su ejercicio la cultura del pueblo en todas sus modalidades y formas.
- b) Formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social.
- c) Promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad.

- d) Fomentar y estimular la participación del ciudadano en las instituciones de su comunidad, así como en el proceso democrático.
- e) Estimular las actividades de las organizaciones e instituciones de la comunidad nacional con fines de promoción y solidaridad social.

- f) Formular, instrumentar y fiscalizar políticas y programas; en salud incluyendo la prevención, protección y recuperación de la salud, así como nutrición, saneamiento e higiene; en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; en el desarrollo urbano con el estímulo de la construcción de la vivienda social, y atender los problemas de las marginalidad urbana y rural.

- g) Fomentar la formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del micro empresario, de las cooperativas y las unidades asociativas, en forma concertada entre las instancias participantes en la ejecución.

- h) Fomentar el desarrollo científico y tecnológico.

- i) Instrumentar las políticas de seguridad social, en conformidad con los Artículos 158º y 162º de la Constitución Política del Estado.

- j) Promover, estimular y difundir las ciencias, las artes y la cultura y velar por la defensa del patrimonio cultural e histórico de la Nación.

- k) Atender el registro de la propiedad intelectual y de los derechos de autor.

- l) Estimular y promover las actividades deportivas y de recreación.

Artículo 20.- Compete al Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente actuar en todo lo inherente al desarrollo armónico del país, articulando los aspectos humanos, la calidad ambiental, el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales renovables y el aprovechamiento económico racional, y en particular:

- a) Ejercer las funciones de órgano rector del sistema nacional de planificación articulando los programas económicos y sociales sectoriales con la dimensión territorial en el marco del desarrollo sostenible.
- b) Proponer al Presidente de la República la estrategia nacional de desarrollo sostenible integrando la dimensión territorial y sectorial, y velar por su cumplimiento.
- c) Promover y disponer la investigación de tecnologías apropiadas, y evaluar el uso de los recursos naturales renovables en relación con la acción humana, con el objeto de elaborar las estrategias, políticas y normas requeridas.
- d) Programar el uso y administrar los recursos agua, aire y tierra con sus diferentes vocaciones de uso que son patrimonio del Estado, y regular su aprovechamiento en el marco del manejo integral de cuencas.
- e) Establecer normas respecto del impacto ambiental a las que deben sujetarse los proyectos de inversión públicos y privados y aplicar sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.
- f) Aplicar incentivos económicos establecidos mediante ley a los agentes económicos que conserven el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- g) Promover proyectos de protección ambiental, recuperación de cuencas, uso múltiple de recursos naturales, integración territorial y similares, efectuando la preinversión requerida.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

- h) Coordinar sus acciones con las de los demás Ministerios, gobiernos departamentales, y municipales, así como promover la participación de los agentes económicos y la ciudadanía.

Artículo 21.- Compete al Ministro de Trabajo actuar en todo lo inherente a las condiciones y relaciones de trabajo, y en particular:

- a) Formular, instrumentar y fiscalizar políticas laborales, asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República.
- b) Velar por la aplicación y el cumplimiento de la Ley General del Trabajo, Ley General de Cooperativas y disposiciones conexas, así como de los convenios internacionales sobre la materia.
- c) Evaluar y velar por el mejoramiento del empleo y de las condiciones de trabajo.
- d) Disponer el estudio y proponer soluciones a los problemas de la desocupación y sub ocupación de la mano de obra.
- e) Analizar y hacer el seguimiento de los procesos de migración laboral y formular políticas en función del interés nacional.
- f) Estimular políticas que alienten y promuevan la ocupación plena e intensiva de la fuerza de trabajo y fomentar la inserción laboral en el mercado de trabajo promoviendo acciones coordinadas con los otros ministerios.
- g) Apoyar la investigación e intermediación para la mejor organización del mercado de trabajo.
- h) Fomentar la organización cooperativa y asociativa.
- i) Diseñar y aplicar políticas de seguridad ocupacional.

- j) Velar para que se logre efectiva actividad sindical, como medio de defensa, representación, educación y cultura de los trabajadores.

Artículo 22.- Compete al Ministro de Comunicación Social actuar en todo lo inherente a la comunicación social y a la difusión de la acción de gobierno, y en particular:

- a) Formular y aplicar políticas de comunicación social asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República.
- b) Organizar y desarrollar un sistema de información que investigue y sistematice demandas sociales y de opinión pública.
- c) Dirigir y coordinar la comunicación interministerial y las acciones de información y difusión de las políticas de gobierno.
- d) Promover, a través de los medios de comunicación, la difusión nacional e internacional de la imagen del país, en coordinación, en este último caso, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- e) Planificar, orientar y ejecutar la política de relación del Poder Ejecutivo con los medios de comunicación masiva, representando al Gobierno como el portavoz del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial.

CAPITULO III

INCOMPATIBILIDADES

Artículo 23.- Es incompatible con el desempeño de los cargos de Ministro de Estado, Secretario Nacional y Subsecretario el ejercer cargos directivos o ser apoderado o funcionario de empresas privadas y de entidades gremiales o cívicas; es también incompatible con dicho desempeño el ejercer la profesión, de manera remunerada en forma independiente o asociada, con excepción del ejercicio de la docencia universitaria.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

CAPITULO IV

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 24.- El Poder Ejecutivo reordenará la situación de dependencia de las empresas, entidades descentralizadas y servicios públicos comprendidos en el cumplimiento de la presente ley y de acuerdo a los establecido por la Constitución Política del Estado.

Artículo 25.- Todos los asuntos encomendados por ley a los Ministerios existentes con anterioridad a la promulgación de la presente ley serán atendidos directamente por los Ministerios de acuerdo con el ramo y sector.

Artículo 26.- Se modifica el párrafo introductorio y los incisos d) y e) del Artículo 21º de la Ley 1178 del 20 de julio de 1990, en los siguientes términos :

Artículo 21º.- El órgano rector del Sistema Nacional de Planificación es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el del Sistema de Inversión Pública es el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, el cual además velará por la integración de las normas y procedimientos de dichos sistemas con los sistemas de administración y control gubernamentales. El Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico tendrá, asimismo, las siguientes atribuciones y responsabilidades.

- a) (Sin modificación).
- b) (Sin modificación).
- c) (Sin modificación).
- d) Establecer con los demás Ministerios las necesidades de financiamiento externo y cooperación técnica internacional, y contratar el financiamiento externo y la cooperación técnica internacional incluidos en el presupuesto general de la nación, contando, en lo concerniente a las relaciones bilaterales, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

- e) Procesar ante las autoridades que corresponda el compromiso que el Estado asume por intermedio del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico la concertación de todo financiamiento externo, y perfeccionar los convenios bilaterales con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Artículo 27.- Se modifica el artículo 22° de la Ley 1178 de 20 de julio de 1990 en los siguientes términos :

Artículo 22°.- El Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico es la autoridad fiscal y órgano rector de los sistemas de Programación de Operaciones; Organización Administrativa; Presupuesto; Administración de Personal; Administración de Bienes y Servicios; Tesorería y Crédito Público; y Contabilidad Integrada.

Estos sistemas se implantarán bajo la dirección y supervisión del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico que participará en el diseño de la política económica y será responsable de desarrollar la política fiscal y de crédito público del Gobierno.

Artículo 28.- Se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley. -

Artículo 29.- El Poder Ejecutivo queda encargado de la reglamentación de la presente ley.

CAPITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 30.- Los derechos y obligaciones asumidas por la República, por órganos de Ministerios de Estado suprimidos, quedan a cargo del Ministerio que, según lo dispone la presente Ley, le corresponda la actividad que originó las relaciones jurídicas pendientes.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

Artículo 31.- El Poder Ejecutivo dispondrá las medidas necesarias para que el presupuesto acordado en la Ley de Presupuesto de 1993 a los Ministerios de Estado suprimidos, sea transferido, previo el cumplimiento de las disposiciones legales, a los Ministerios a los cuales, según lo dispone la presente Ley, se les hayan transferido las competencias de aquellos.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres años.

Pase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales.

EDO. Juan Carlos Durán Sucedo, Guillermo Bedregal Gutierrez, Walter Zuleta Roncal, Luis Lema Molina, George Prestel Kern, Raúl Tovar Piérola.

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

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los diecisiete días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres años.

Fdo. Gonzalo Sánchez de Lozada

Fdo. Jorge Gumucio Granier

Min. Relaciones Exteriores y Culto a.i.

Fdo. Germán Quiroga Gómez

Fdo. Antonio Céspedes Toro

Fdo. Carlos Sánchez Berzain

Fdo. Carlos Morales Guillén

Fdo. Fernando Illanes de la Riva

Fdo. Fernando Romero Moreno

Fdo. José Guillermo Justiniano Sandoval

Fdo. Reynaldo Peters Arzabe

Fdo. Herman Anicelo Laughlin

**DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA
PERSONA SEGUN LA CONSTITUCION POLITICA
DEL ESTADO**

ARTICULO 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 licitos;
- d) a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad licita, 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 o colectivamente;
- i) a la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social;
- j) a una remuneración justa por su trabajo, que le asegure para si y su familia una existencia digna del ser humano;
- k) a la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.

* * * * *
* * *
*

Anexo 7
Ley de Capitalización

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

ARTICULO SEXTO.- Autorízase al Poder Ejecutivo a transferir a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de Diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría, las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas del modo establecido en el artículo cuarto de esta Ley.

Esta transferencia de acciones queda exenta del pago de todo impuesto.

ARTICULO SEPTIMO.- El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante Decreto Supremo, mecanismos idóneos, transparentes y apropiados, para que los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se beneficien con la transferencia de dichas acciones a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a Ley. El Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante Decreto Supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.

Las empresas que inicialmente administren los fondos de pensiones de capitalización individual a que se refiere este artículo, serán seleccionadas mediante licitación pública internacional.

Las empresas administradoras de Fondos de Pensiones, serán fiscalizadas por un Organismo a ser creado por Ley.

CAPITULO III

DE LAS INHABILITACIONES

ARTICULO OCTAVO.- El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Senadores, los Diputados, los Ministros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, El Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, los Secretarios Nacionales, el Superintendente de Bancos, los Subsecretarios, así como los Presidentes, Vicepresidentes y otros miembros de los Directorios de las empresas públicas o sociedades de economía mixta capitalizadas bajo las disposiciones de la presente Ley y sus parientes consanguíneos, en línea directa o colateral y/o afines hasta el segundo grado inclusive, quedan inhabilitados de participar como inversionistas, en la capitalización de las empresas materia de la presente Ley, sea directa o indirectamente. Esta inhabilitación se extenderá por cuatro años desde el cese de la función pública correspondiente.

CAPITULO II

DE LA CAPITALIZACION

ARTICULO TERCERO.- El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante Decreto Supremo, la capitalización de cada una de las sociedades de economía mixta constituidas según lo prescrito por la presente Ley, o de aquellas sociedades de economía mixta ya existentes.

ARTICULO CUARTO.- La capitalización de las sociedades de economía mixta se realizará por el incremento de su capital, mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros. Las acciones representativas de estos nuevos aportes, en ningún caso, podrán exceder del total de las acciones emitidas por las sociedades de economía mixta objeto de la capitalización.

Todas las acciones a ser emitidas por las sociedades de economía mixta objeto de la capitalización serán ordinarias.

Los inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros a que se refiere este artículo, serán seleccionados y los montos de sus aportes determinados a través de licitación pública internacional.

Los inversionistas y/o los administradores de las empresas capitalizadas bajo las disposiciones de la presente Ley, suscribirán un contrato de administración con la sociedad de economía mixta respectiva, en el que se especificará que estos no podrán, directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones de esas sociedades que superen el cincuenta por ciento del total de las acciones en circulación, mientras dicho contrato de administración se encuentre vigente.

ARTICULO QUINTO.- Con la finalidad de optimizar el proceso de capitalización, los pasivos de las sociedades de economía mixta sujetas a dicho proceso, podrán ser transferidos, total o parcialmente, mediante Decreto Supremo, al Tesoro General de la Nación a tiempo de producirse la capitalización de las mismas. El servicio de estas deudas será consignado en la respectiva Ley de presupuesto.

LEY N° 1544
LEY DE 21 DE MARZO DE 1994

GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

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

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

D E C R E T A :

LEY DE CAPITALIZACION

CAPITULO I

DE LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

ARTICULO PRIMERO.- Autorízase al Poder Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta.

A los trabajadores bolivianos de cada una de estas empresas públicas, se les propondrá suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales.

ARTICULO SEGUNDO.- Autorizanse y apruébanse los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta, de acuerdo a disposiciones en vigencia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), y Empresa Metalúrgica Vinto, que especifiquen como aportes del Estado el valor en libros del patrimonio de dichas empresas.

Las sociedades de economía mixta a que se refiere este artículo constituirán domicilio en la República de Bolivia.

La contravención a lo dispuesto en este artículo, importará la anulación de las acciones de propiedad del inhabilitado, revirtiéndose su valor al patrimonio de la empresa.

ARTICULO NOVENO.- Ninguna de las personas mencionadas en el artículo precedente, podrá desempeñar funciones de Dirección, Administración, Consultoría o Asesoría en las Sociedades Anónimas que hubiesen sido capitalizadas según lo establecido por la presente Ley, hasta cuatro años computables desde la fecha de cese en su función pública.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO DECIMO.- Los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte, corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por leyes sectoriales específicas.

Los servicios públicos mencionados en el párrafo anterior quedan excluidos del alcance de los artículos 9º, numeral 4), 72º y 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 y serán regulados por un ente cuya creación, funciones y atribuciones, se establecerán por Ley.

La prestación de estos servicios públicos en jurisdicciones municipales, serán compatibilizadas y coordinadas con las normas de desarrollo urbano emitidas por los gobiernos municipales respectivos.

ARTICULO UNDECIMO.- Los recursos naturales Hidrocarburíferos quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 139º de la Constitución Política del Estado, toda vez que los mismos constituyen dominio directo del Estado y son inalienables e imprescriptibles.

ARTICULO DUODECIMO.- Queda abrogada la Ley 1150 de 6 de marzo de 1985, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia Nº 1646-47 en fecha 21 de Mayo de 1990, y todas las demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

G A C E T A O F I C I A L D E B O L I V I A

Pase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los veintiún días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro años.

Fdo. Juan Carlos Durán Saucedo, Guillermo Bedregal G., Walter Zuleta Roncal, Guido R. Capra Jemio, Raúl Tovar Piérola, Eudoro Galindo Anze.

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

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintiún días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro años.

FDO. GONZALO SANCHEZ DE LOZADA, Carlos Sánchez Berzaín, Fernando Illanes de la Riva.

Anexo 8
Ley de Participación Popular

LEY N° 1551
LEY DE 20 DE ABRIL DE 1994

GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

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

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

D E C R E T A :

TITULO I

DE LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO I

DEL ALCANCE DE LA PARTICIPACION POPULAR

ARTICULO 1º. (Objetos). La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

ARTICULO 2º. (Alcance). Para lograr los objetivos señalados en el artículo 1º:

- a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos.
- b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

- c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.
- d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley.

CAPITULO II

DE LOS SUJETOS DE LA PARTICIPACION POPULAR

ARTICULO 3º. (Organizaciones Territoriales de Base y Representación).

- I. Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.
- II. Se reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as), designados(as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

ARTICULO 4º. (Personalidad Jurídica).

- I. Se reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base que representen a toda la población urbana o rural de un determinado territorio, correspondiente en el área urbana a los barrios determinados por los Gobiernos Municipales y en el área rural a las comunidades existentes, con el único requisito de registrarse de conformidad al procedimiento establecido en la presente Ley.
- II. La personalidad jurídica reconocida por la presente Ley, otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.

ARTICULO 5º. (Registro de la Personalidad Jurídica).

- I. El registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en la Sección de Provincia, se hará según la jurisdicción, mediante Resolución de la Prefectura o Subprefectura, en favor de la Organización Territorial de Base que presente documentos comunitarios tales como libros de actas, actas de asambleas, acta de posesión que designe a sus representantes o autoridades, y/o Estatutos o Reglamentos respectivos, de acuerdo a la naturaleza del peticionante, y previa Resolución afirmativa del Concejo o Junta Municipal correspondiente. Cumplidos los requisitos establecidos precedentemente, la autoridad administrativa competente no podrá negar el registro, siendo responsable de cualquier acción u omisión que incumpla lo establecido en el presente artículo.
- II. Las Organizaciones Territoriales de Base que hubieren obtenido personalidad jurídica con anterioridad a la promulgación de la presente Ley, para gozar de los derechos establecidos en favor de la Participación Popular, deberán registrarse en las Prefecturas y Subprefecturas según corresponda, sin que la autoridad administrativa pueda formular observación alguna.
- III. El trámite para el registro de la Personalidad Jurídica reconocida por la presente Ley, será gratuito.
- IV. Las demás Asociaciones Civiles se rigen por lo establecido en las leyes que norman la materia.

ARTICULO 6º. (Unidad de Representación).

- I. En cada unidad territorial, se reconocerá una sola Organización Territorial de Base, para acceder a los derechos y deberes definidos en la presente Ley.
- II. Para cada Organización Territorial de Base se reconocerá una sola representación.
- III. En caso de presentarse conflicto de representación, territorial o institucional, cuando las partes no lleguen a una solución concertada, la situación será resuelta en única instancia administrativa por el Concejo o Junta

Municipal de la jurisdicción respectiva, sin perjuicio de que posteriormente las partes puedan recurrir a las instancias del Poder Judicial definidas por Ley. Mientras dure el conflicto, quedan suspendidos los derechos reconocidos en favor de las Organizaciones Territoriales de Base que sean parte de la controversia.

- IV. Los Gobiernos Municipales y las Asociaciones Comunitarias, velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las Organizaciones Territoriales de Base, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran.

ARTICULO 7º. (Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base). Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes derechos:

- a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d) Proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio.
- e) Acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

ARTICULO 8º. (Deberes de las Organizaciones Territoriales de Base). Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes deberes:

- a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

- b) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- d) Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- e) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente Ley.
- f) Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

ARTICULO 92. (Asociación Comunitaria). Se reconoce a las Asociaciones Comunitarias Constituidas por las Organizaciones Territoriales de Base, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias.

ARTICULO 102. (Comité de Vigilancia).

- I. Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:
 - a) Vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la presente Ley.
 - b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular.
 - c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá

hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

- II. En las jurisdicciones municipales donde exista un solo Cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia, y donde existan dos Cantones, cada uno elegirá dos.
- III. El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su Directiva.

ARTICULO 11º. (Suspensión de los recursos de la Participación Popular).

- I. Cuando exista una denuncia del Comité de Vigilancia con relación a Ordenanzas y Resoluciones Municipales, referidas a la administración de los recursos municipales definidos para la Participación Popular, el Poder Ejecutivo, efectuará la evaluación consiguiente, y en su caso, requerirá a la municipalidad transgresora para que subsane la situación observada. En caso de no ser atendido el requerimiento, de conformidad al Inc. 9 del artículo. 96º. de la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo denunciará al Gobierno Municipal requerido ante el Senado Nacional.
- II. El Poder Ejecutivo también podrá requerir de oficio al Gobierno Municipal, la rectificación de actos que considere contrarios a la Constitución Política del Estado y a las leyes; en caso de que la municipalidad requerida no acceda a subsanar las observaciones realizadas, el Poder Ejecutivo denunciará la omisión al Senado Nacional.
- III. Si el Senado Nacional admite la denuncia, quedan suspendidos los desembolsos de coparticipación tributaria para la Participación Popular, correspondientes al Gobierno Municipal denunciado. En tanto el Senado Nacional resuelva definitivamente la situación, los recursos de coparticipación continuarán acumulándose en la cuenta del Gobierno Municipal observado.

TITULO II

DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

CAPITULO UNICO

DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

ARTICULO 12º. (Jurisdicción Municipal).

- I.** La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.
- II.** Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia.
- III.** La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento, corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

ARTICULO 13º. (Transferencia de Infraestructura Física).

- I.** Se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego, consistentes en:
 - a)** Hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente del Ministerio de Desarrollo Humano.
 - b)** Establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.
 - c)** Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas, con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.
 - d)** Infraestructura de micro-riego y de caminos vecinales de propiedad estatal.
 - e)** Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros dependientes del Gobierno Nacional, con excepción de aquellas instituciones consideradas como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las universidades de cada jurisdicción departamental.

- II. El Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y micro-riego; regir los servicios técnico-pedagógicos en educación y médico-profesionales en la salud. Todo el personal docente, administrativo y técnico especializado, responsable de ejecutar dichas políticas, queda bajo la dependencia del Gobierno Nacional quién deberá remunerarlos, asegurando así la unidad en la prestación de estos servicios sociales.

ARTICULO 142. (Ampliación de Competencias Municipales).

- I. Se Amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.
- II. Además de lo establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Municipalidades, se amplía la competencia municipal en las siguientes materias:
- a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente Ley, reglamentando su uso.
 - b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
 - c) Supervisar, de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad Educativa Departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
 - d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por

gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

- e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
- f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de Uso de Suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
- g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
- i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro-riego y caminos vecinales.
- j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.
- k) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- l) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- m) Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- n) Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.

ARTICULO 15º. (Otros Recursos para el Ejercicio de Competencias Municipales). El Poder Ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional, para apoyar el ejercicio de las

competencias de los Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

ARTICULO 16º. (Elección de Concejales).

- I. Se modifica la segunda parte del artículo 13º de la Ley Orgánica de Municipalidades cuyo texto dirá: "Los(as) Concejales serán elegidos de conformidad al número de habitantes de los municipios, y en número máximo de once, de la siguiente manera:
 - a) Población hasta 50.000 habitantes, 5 Concejales.
 - b) Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos concejales, hasta llegar al máximo establecido.
- II. Las capitales de Departamento tendrán 11 Concejales.

ARTICULO 17º. (Agentes Municipales Cantonales y Sub-Alcaldes).

- I. Los Agentes Municipales Cantonales, miembros de la comunidad y residentes del lugar, serán elegidos por voto popular y directo, durarán en sus funciones el mismo período que los Concejales, y tendrán las siguientes atribuciones :
 - a) Apoyar a las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón, rurales y urbanas, en el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la presente Ley.
 - b) Ejercer las funciones delegadas por el Alcalde Municipal a nivel del Cantón.
 - c) Responder a la demanda y control de las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón de conformidad con los derechos y deberes que les reconoce la presente Ley.
- II. Los(as) Sub-Alcaldes urbanos, serán designados por el Alcalde Municipal como responsables administrativos del Distrito que se les asigne y deben ser residentes de este Distrito.
- III. En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica, menor o mayor a un Cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un(a) Sub-Alcalde.

ARTICULO 18º. (Distribución). Para efectos de la prestación de Servicios Públicos, y delimitación de Unidades Censales, Electorales, o de Planificación Rurales y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal Sistema de Administración. Cada instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al Sistema de la Participación Popular definida en la presente Ley.

TITULO III

DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO UNICO

ARTICULO 19º. (Clasificación de los Ingresos del Estado). A los efectos del artículo 146º de la Constitución Política del Estado, los Ingresos del Estado se establecen con la siguiente clasificación:

A) SON INGRESOS NACIONALES :

- 1) El impuesto al valor agregado (IVA).
- 2) El régimen complementario del IVA (RC-IVA).
- 3) El impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE).
- 4) El impuesto a las transacciones (IT).
- 5) El impuesto a los consumos específicos (ICE).
- 6) El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC).
- 7) El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones).
- 8) El impuesto a las salidas al exterior.

B) SON INGRESOS DEPARTAMENTALES :

- 1) Las regalías asignadas por Ley.

C) SON INGRESOS MUNICIPALES :

C.1. El Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de bienes que comprende :

- 1) El impuesto a la propiedad rural (IRPPB).
- 2) El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB).
- 3) El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB).

C.2. Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 20º. (Coparticipación Tributaria).

- I. La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas, para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.
- II. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el artículo 19º Inc. A) de la presente Ley, el 20 % será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5 % a las Universidades Públicas.
- III. La totalidad de las rentas municipales definidas en el artículo 19º Inc. C) de la presente Ley, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 21º. (Distribución por Habitante de la Coparticipación Tributaria). La Coparticipación Tributaria señalada en el artículo anterior, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

ARTICULO 22º. (Cuenta de Participación Popular).

- I. La Coparticipación Tributaria destinada a las Municipalidades será abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos Municipios cuya población sea mayor a 5.000 habitantes.
- II. Los Municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la Cuenta de la mancomunidad.

ARTICULO 23º. (Condiciones para la Coparticipación Tributaria).

- I. Para disponer de los recursos de Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, en el marco del artículo 146º de la Constitución Política del Estado, deberán

elaborar su Presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a lo prescrito por el artículo 152º de la Constitución Política del Estado.

II. En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley Nº 1178, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de Ley.

III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 90 % de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.

ARTICULO 24º. (Información sobre Población).

I. El Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el año 1992 constituye la referencia oficial sobre población.

II. A partir del Censo a efectuarse el año 2.000, la información relativa a población, será obtenida cada cinco años de la encuesta demográfica intercensal levantada por el Instituto Nacional de Estadística, y por los Censos Nacionales que se efectuarán obligatoriamente cada diez años.

III. En consideración al necesario ajuste y corrección censal emergente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, la próxima encuesta demográfica, se efectuará el año 1996.

TITULO IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO I

PODER EJECUTIVO

ARTICULO 25º. (Atribuciones del Prefecto, Subprefecto y Corregidor). En el ámbito de su jurisdicción y competencia, los Prefectos, Subprefectos y Corregidores, promoverán, coordinarán y apoyarán la Participación Popular así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que esta Ley define entre las Organizaciones Territoriales de Base y el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 26º. (Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales). El Poder Ejecutivo, establecerá instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y planificadora en favor de los Gobiernos Municipales.

ARTICULO 27º. (Participación de las Fuerzas Armadas). Las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión constitucional de cooperar al desarrollo integral del país, quedan incorporadas al proceso de Participación Popular conforme a su Ley Orgánica.

CAPITULO II

CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

ARTICULO 28º. Créase las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada uno de los Departamentos de la República, para el ejercicio de los fines establecidos en el presente capítulo.

El Poder Ejecutivo reglamentará su organización y su funcionamiento.

ARTICULO 29º. (Fondo Compensatorio Departamental). En favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, por un monto que permita alcanzar este promedio.

ARTICULO 30º. (Corporaciones Regionales de Desarrollo).

- I. Las regalías departamentales, y los recursos de los Fondos Compensatorios por Regalías establecidas en el presente Capítulo, serán administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo para los siguientes fines:
 - a) La planificación de carácter regional, subregional y micro-regional en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
 - b) La inversión para la infraestructura física, en el campo social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno Nacional y/o con los Gobiernos Municipales en los casos que corresponda.

- c) El fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos en favor de los Gobiernos Municipales.

II. Las Corporaciones no podrán realizar transferencias de recursos a terceros, excepto para proyectos en materia de cultura, investigación e impacto productivo, que cuenten con financiamiento nacional o internacional mayoritario.

III. Las Corporaciones utilizarán preferentemente los recursos que administran, como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al mejor ejercicio de sus atribuciones.

IV. Las Corporaciones no podrán asignar más de un 15 % de sus ingresos para atender sus gastos de funcionamiento.

ARTICULO 312. (Directorio de la Corporación).

I. El Directorio de las Corporaciones de Desarrollo queda conformado de la siguiente manera :

- a) El Presidente Ejecutivo, designado conforme a la Constitución Política del Estado.
- b) Tres ciudadanos, elegidos por los Alcaldes de Sección de Provincia del Departamento.
- c) Tres representantes del Poder Ejecutivo propuestos por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y designados por Resolución Suprema.
- d) El Presidente del Comité Cívico Departamental.
- e) El Secretario Ejecutivo de la Federación Departamental de Campesinos.
- f) El Presidente de la Federación Departamental de Juntas Vecinales.
- g) Concurrirá al Directorio el Gerente General, con derecho a voz, designado por el Directorio a través de un Concurso de Méritos.

II. Los Directores asumirán responsabilidad personal, solidaria e ilimitada sobre los actos de administración en que intervengan.

III. Los directores designados no podrán desempeñar actividades financieras, empresariales o comerciales relacionadas con la Corporación, y tendrán la responsabilidad de informar convenientemente a sus mandantes con una frecuencia no mayor de un mes.

CAPITULO III

INSTITUCIONES EJECUTORAS

ARTICULO 32º. (Instituciones Ejecutoras). Las Instituciones Ejecutoras, en especial el Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y ONAMFA, tendrán preferentemente entre los sujetos sociales beneficiados a las Organizaciones Territoriales de Base, directamente o por intermedio de los Gobiernos Municipales, Prefecturas, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales u otros intermediarios.

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 33º. (Aplicación de la Presente Ley). La presente Ley no restringe el ejercicio de los derechos de libre asociación y petición, ni excluye otras formas legítimas de Participación Popular existentes en el territorio nacional.

ARTICULO 34º. (Otras Instituciones de la Sociedad Civil). Las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los Cantones, Secciones de Provincia, Provincias y Departamentos, podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la Participación Popular.

ARTICULO 35º. (Consejos Provinciales de Participación Popular). Se reconoce la existencia de los Consejos Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la presente Ley e incorporen concertadamente a las instituciones de la sociedad, de acuerdo a la realidad de cada Provincia. Los Consejos Provinciales de Participación Popular, se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda, para contribuir al desarrollo provincial.

ARTICULO 36º. (Exención de Pago de Impuestos). Se mantiene lo establecido en la Ley Nº 1305 de 13 de febrero de 1992, referido a la exención de pago del impuesto a la propiedad rural en favor de las Comunidades Indígenas y Campesinas.

ARTICULO 37º. El Gobierno Nacional asignará, en forma prioritaria, recursos de origen interno y/o externo, a las regiones más deprimidas o de baja densidad poblacional, con el objeto de disminuir gradualmente las históricas diferencias de desarrollo relativo.

ARTICULO 38º. (Abrogaciones y Derogaciones).

- I. Abróganse las siguientes leyes: Ley Nº 1399 del 15 de diciembre de 1992; Ley Nº 1113 de 19 de octubre de 1989.
- II. Se abroga el Decreto Ley Nº 15307 del 9 de febrero de 1978.
- III. Se derogan los artículos 56º, 57º, 63º, 68º, y el Título IX de la Ley Nº 843 de 20 de mayo de 1986.

ARTICULO 39º. (Vigencia).

- I. Esta Ley entrará en vigencia desde el primer día del mes siguiente a su publicación.
- II. En lo que respecta a los aspectos financieros, la Ley entrará en vigencia a partir de la reglamentación que se dicte para el efecto.

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO 1º. (Situación de los Recursos).

- I. Los recursos asignados a la Sección de Provincia sin Gobierno Municipal constituido, serán acumulados para su utilización cuando exista Gobierno Municipal.
- II. En las Secciones de Provincia donde aún no se hayan constituido Gobiernos Municipales, y para los efectos de hacer uso de la transferencia financiera que les corresponde, las Organizaciones Territoriales de Base de la jurisdicción, podrán solicitar formar una mancomunidad municipal con otro Gobierno Municipal.

ARTICULO 2º. (Transferencia de Obras y Proyectos).

- I. Las obras de competencia municipal que se estuviesen realizando por las Corporaciones Regionales de Desarrollo, serán transferidas a los Gobiernos Municipales, junto con el financiamiento internacional y los pasivos, de la parte de la obra o el proyecto a ejecutarse, si lo hubiere.

- II. Los proyectos y obras de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que por razones técnicas y/o financieras calificadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, no pudieran ser transferidas a los municipios, se mantendrán bajo la responsabilidad de aquellas, con el fin de evitar desfases en su ejecución.
- III. Los proyectos de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que se encuentran en fase de aprobación por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sean de competencia municipal, serán objeto de concertación entre los Gobiernos Municipales y las Corporaciones para determinar la modalidad de ejecución y participación técnico-financiera de ambas instituciones. En estos casos, los municipios tendrán la prioridad para definir su participación.

ARTICULO 3º. (Cumplimiento de Obligaciones). Las obras y proyectos en ejecución de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, anteriores y distintos al rol asignado a la presente Ley, serán analizados en cada caso a través del Sistema Nacional de Inversión Pública.

ARTICULO 4º. (Reorganización). Las Corporaciones Regionales de Desarrollo reorganizarán su estructura orgánica y administrativa, de conformidad al nuevo marco legal, y al Decreto Supremo que para el efecto dictará el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 5º. (Administración de los Impuestos a la Propiedad Inmueble Urbana, Vehículos y Propiedad Rural).

- I. Hasta que las municipalidades practiquen los avalúos fiscales que sustituyan los autoavalúos de inmuebles urbanos, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 6º del D.S. Nº 21458 del 28 de noviembre de 1986.
- II. Para la determinación de la base imponible de vehículos automotores, motonaves y aeronaves, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 7º del D.S. Nº 21458 de 28 de noviembre de 1986.
- III. Hasta la gestión fiscal de 1995, la Dirección General de Impuestos Internos será la encargada de la recaudación de estos impuestos, sin que se afecte el nuevo sistema de distribución establecido en la presente Ley. Durante este período, la mencionada Dirección capacitará y transferirá a los Gobiernos Municipales que tengan capacidad administrativa, la recaudación de estos impuestos.

ARTICULO 6º. (Suspensión de Trámites Territoriales). Se suspende la creación de nuevas Secciones de Provincia y Cantones hasta el 1º de enero de 1996.

ARTICULO 7º.

- I. Los Gobiernos Municipales y sus Concejales electos en las elecciones municipales de diciembre de 1993, y que su población por efecto de la presente Ley quede comprendida dentro de otros municipios, por esta única vez, mantendrán sus competencias hasta la conclusión de su mandato.
- II. En las gestiones fiscales correspondientes a 1994 y 1995, las poblaciones que tenían la calidad de Capitales de Provincia, recibirán los recursos de coparticipación sobre la base de los habitantes existentes en el Cantón donde tiene su asiento.
- III. Los planes y programas aprobados por la Junta Municipal de la población de referencia, deberán ser coordinados y compatibilizados con el Concejo Municipal del cual dependerán a partir del 1ro. de enero de 1996.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Sala de sesiones del H. Congreso Nacional.

La Paz, 20 de abril de 1994.

Fdo. Juan Carlos Durán Saucedo, Guillermo Bedregal G., Walter Zuleta Roncal, Guido R. Capra Gemio, Georg Prestel Kern, Mirtha Quevedo Acalinovic.

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

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veinte días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro años.

FDO. GONZALO SANCHEZ DE LOZADA, José G. Justiniano Sandóval, Carlos Sánchez Berzaín, Enrique Ipiña Melgar.

Impresión
Oficial

PRECIO OFICIAL PARA TODO EL PAIS BS 5.-

BIBLIOGRAFIA

- ALBÓ, Xavier & BARNADAS, M. Josep. *La cara india y campesina de nuestra história*. La Paz, UNITAS CIPCA, 3. ed. 1990.
- ALBÓ, Xavier. La comunidad rural como germen de una nueva sociedade. In: *Desarrollo agrícola y participación campesina*. Santiago, CEPAL, 1988.
- ANTELO, Gutierrez Sergio. *Centralismo y estructura de poder*. Santa Cruz, s/e, s/d.
- _____. Autonomia municipal. In: *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. Ed. Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional. La Paz, ILDIS, 1988.
- ALVES, Rubem. *Conversas com quem gosta de ensinar*. São Paulo, Cortez, 1991.
- _____. *Estórias de quem gosta de ensinar*. São Paulo, Cortez, 1991.
- ANGLADE, Christian & FORTIN, Carlos. El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. In: *Revista de CEPAL*, Santiago de Chile, N° 31, abr., 1987.
- ARAMAYO, Fransisco. Descentralización y municipio. In: *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, Ed. Democracia y descentralización en Bolivia, La Paz, ILDIS, 1988.
- ARCE AGUIRRE, René Danilo. *Guerra y conflictos sociales, el caso rural boliviano durante la campaña del Chaco*. La Paz, CERES, 1987.
- ATLAN, Henri. *Ente o cristal e a fumaça: Ensaio sobre a organização do ser vivo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed, 1992.
- BAUDOUIN, Jean. *Karl Popper*. Rio de Janeiro, Edições 70, 1989.
- BARNARD, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo, Atlas, 1971.
- BENNIS, Warren G. *Changing organizations*. New York, McGraw Hill, 1966.
- BERGER, P.L. & LUCKMAN, T. *A construção social da realidade*. Petropolis, Vozes, 1978.

- BRANDÃO, Dénis M.S. & CREMA, Roberto.** *O novo paradigma holístico: Ciência, Filosofia, Arte e Mística.* São Paulo, Summus Editorial, 1991.
- BOISIER, Sergio.** *Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en un marco sinérgico.* Santiago, ILPES, 1986.
- _____. Los procesos de descentralización regional en el desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. In: *Revisra de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 31, abr., 1987.*
- BOHM, David.** *A totalidade e a ordem implicada.* São Paulo, Cultrix, 1980.
- _____, **PEAT, David F.** *Ciência, ordem e criatividade.* Lisboa, Gradiva, 1989.
- BORJA, Jordi.** Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. In: **BORJA, J. et al.** *Descentralización de Estado, movimiento social y gestión local.* Santiago, ICI, ELASCO, CLACSO, 1987.
- CANELAS, L. R.** Unitarismo y Descentralización. In: *El Federalismo en Bolivia. Cuadernos de Hoy. La Paz, 3(1), 1983*
- CAPRA, Fritjof.** *O tao da física.* São Paulo, Cultrix, 1983.
- _____. *O ponto de mutação.* São Paulo, Cultrix, 1986.
- _____. *Sabedoria incomm.* São Paulo, Cultrix, 198
- _____. *Pertencendo ao universo.* São Paulo, Cultrix, 1991.
- CARVALHO, Maria Cecilia M. de.** *Paradigmas Filosóficos da atualidade.* São Paulo, Papirus, 1989.
- CARVALHO, Edgar de Assis.** *Por um conhecimento selvagem.* Agora, Journal de Ciência e Cultura, São Paulo, v2, n3, jul/ago, 1990.
- _____. *A declaração de veneza e o desafio transdisciplinar.* Revista Margem, São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, 1992.
- _____. *A ecologia do conhecimento: Uma nova paradigmologia.* 1992. (Mimeo).
- CARTER, William y ALBÓ, Xavier.** La comunidad Aymara, un miniestado en conflicto. In: **ALBÓ, W.** *Comp Raices de America, el mundo Aymara.* Madrid, UNESCO, 1988.
- CASTRO, O. Henry.** Descentralização Bolívia: esperanças e frustrações. In: *Revista Nueva Sociedad. n. 1, ene./fev., 1989. p. 46-54.*
- CERVO, Andre Luiz.** *Metodologia científica.* São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1983.
- COMITÉ PRÓ SANTA CRUZ.** Estatutos del comité pró Santa Cruz. In: *Santa Cruz 2.000, O Projecto Cruceño, Santa Cruz, 1987.*

- CHEVALLIER, Jaques & LOSCHAK, Daniele. *A ciência Administrativa*. Portugal, Publicações Europa América, 1980.
- DABDOUB, Arrien Carlos. *El principio de una década y un nuevo tipo de estado*. La Paz, Diario Presencia, 01.01.1990.
- _____. Una propuesta de cambio: la reforma constitucional. In: *Democracia y Descentralización en Bolivia*. La Paz, ILDIS, 1987.
- DANDLER, Jorge. *Sindicalismo campesino en Bolivia*. La Paz, CERES, 1983.
- DESCAMPAS, Christian. *As idéias filosóficas contemporânea na França*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.
- DROR, Yehezkel. Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, N° 31, abr., 1987.
- EVANS, Roger & RUSSEL L. *O empresário criativo*. São Paulo, Cultrix, 1989.
- FELICISSIMO, José R. Os impasses da descentralização político - administrativa na democretização do Brasil. In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.32, n.1, jan./mar., 1992. p. 6-15.
- FINOT, Enrique. *Nueva história de Bolivia*. La Paz, Gisbert, 1964.
- FINOT, Iván. *Democratização do Estado y Descentralização*. ILDIS, La Paz, 1990.
- _____. *Participación popular en la planificación y la gestión del desarrollo*. Santiago, 1986.
- FINOT, Maryhadina M. *La Paz: um ecosistema fragil ante la agresión humana*. La Paz, ILDIS, 1990.
- FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas*. Uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo, Martins Fontes, 1990.
- _____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal, 10 ed. 1992.
- FLORES, Gilberto & NEF, Jorge. Nuevos enfoques en administración publica : Elementos para la discusión. In: *Instituto Centroamericano de Administração Pública, Costa Rica*, 1984.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Inovação na administração pública*. Trad. de Ana Maria de Carvalho Coelho. Rio de Janeiro, 1974.
- GARCIA, M. Ramon. A base de uma administração autodeterminada: o diagnóstico emancipador. In: *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 20(2), 1989.
- _____. Uma proposta alternativa de pesquisa: a investigação emancipadora. In: *Revista de Administração Pública*, 18(2), 1984.

- _____. Enfrentando a crise: a prática da administração estratégica na Unibras. In: **Revista de Administração Pública**, 22(3), 1980.
- _____. Em busca de um modelo complexo de gestão para as organizações acadêmicas. s/d. (Mimeo).
- _____. Acidentes em seitemas sociotécnicos de alto risco: uma proposta de planejamento institucional para os sistemas de energia elétrica. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 26(4): 161-91, out./dez., 1992.
- GOODNOW, J. Frank. **Politics and administration: A study of Government**, New York, MacMillan, 1900.
- GOURNAY, Bernard. **Introdução à ciência administrativa**. Portugal, Publicações Europa América, sd.
- GUATTARI, Felix. **Revolução molecular: Pulsações políticas do desejo**. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- GUERRERO, Omar. La privatización de la administración pública. In: **Revista de la Administración Pública**, Universidade de Puerto Rico, Vol. XXI, n. 2, junio, 1989.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro, FGV, 1981.
- _____. A nova ignorancia da administração pública na América Latina. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 17(1):32-65, 1983.
- GURRIERI, Adolfo. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. IN: **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, N° 31. abr., 1987.
- HAGUETTE, Teresa Maria F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. Rio de Janeiro, Vozes, 1992.
- HANDY, Charles. **A era da irracionalidade: Ou a gestão do futuro**. Portugal, Edições CETOP, 1992.
- _____. **Deuses da administração**. Transformando Organizações. São Paulo, Verttive, Revista Editora dos Tribunais, 1987.
- HARMAN, Willis & HORMANN, John. **O trabalho criativo: O papel construtivo dos negócios numa sociedade em transformação**. São Paulo, Cultrix, 1990.
- HEADY, Ferrel. **Administração pública: uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
- HENRRY, Nicholas. Paradigms of Public Administration. In: **Public Administration Review**, Vol. 35, N° 4, July/Aug., 1975. p. 378-386.
- HONEY, John. **Toward strategies for public administration development in Latin America**. Syracuse, University Press, 1968.

- INICH, Bernardo. **Reforma institucional**. Documento 3, La Paz, MIR, 1988.
- _____. **Desequilíbrios regionais y crecimiento acelerado**. La Paz, ILDIS, 1988.
- JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro, Imago, 1976.
- JUST LLEO, Estanislai. Comienzo de la independencia en el Alto Perú. Los sucesos de Chuquisaca, Vol. I, T.I, p. 5-9, Tesis de Doutorado, Universidade de Madris, 1954.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- KURZ, Robert. **O colapso da modernidade: Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- KLIKSBERG, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. In: **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, N° 31, abr., 1987.
- _____. A gerência na década de 90. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(1): 59-85, jan./mar., 1988.
- _____. Como transformar o Estado: Para além de mitos e dogmas. Trad. Florindo Villa Alvarez & Helena Fernica. Brasília, ENAP, 1992.
- _____. La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual. In: **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**. n.3, p.35-57, 1983.
- _____. A gerência no final do século XX. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 27(2): 183-201, abr./jun., 1993.
- _____. Como enfrentar la pobreza en América Latina?: Dilemas gerenciales y experiencias. In: **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, INAP., Vol. 57, n. 4, dic, 1991.
- _____. **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- LAND, George & JARMAN, Beth. **Ponto de ruptura e transformação: Como entender e moldar as forças da mutação**. São Paulo, Cultrix, 1990.
- LAZARTE, R. J. Emergencias de nuevos parametros en la acción y el sistema político en Bolivia, 4(163). Suplemento de Hoy, 9.12.1988.
- _____. **Movimento obrero y procesos políticos en Bolivia**. La Paz, ILDIS, 1988.
- _____. Democracia obrera en Bolivia. In: **Vega J. E. et alli. Bolivia: democracia y participación popular (1952 - 1982)**. La Paz, FLASCO, 1983.

- LE MONDE.** *Idéias contemporâneas.* Trad. Maria Lucia Blumer. São Paulo, Editora Ática, 1989.
- LEVY, Nelson.** *Desejo...o lugar da liberdade:* Um ensaio ético - político. São Paulo, Debates Editoria, 1991.
- LIPNACK, Jessica.** *Networks:* Rede de conexões. São Paulo, Aquariana, 1992.
- LODOVICI, Samek E. & BERNAREGGI, G.M.** *Parceria Público - Privado.* São Paulo, Summus, v.1, v.2, 1993.
- LORA, G.** La clase obrera despues de 1952. In: *Bolívia Hoy*, México, Siglo Vintiuno, 1987.
- LYNCH, John.** *Administración colonial española 1782-1810: El sistema de Intendencias en el Virreinato del Rio de la Plata.* Buenos Aires, Eudeba, 1962.
- MAFFESOLI, Michel.** *A conquista do presente.* Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1984.
- _____. *O conhecimento comm.* São Paulo, Brasilense, 1988.
- MALLOY, James M.** *Boliívia: a revolución inconclusa.* La Paz CERES, 1989.
- MAYO, Elton.** Problemas humanos de una civilización industrial. Buenos Aires, Galatea-Nieva Visión, 1959.
- MARQUES, Manuel Pedroso.** *Relações de poder na empresa:* A gestão na nova realidade social. Portugal, Publicações Europa América, sd.
- MENDOZA, Luis.** *Participação na organização:* Uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo, Atlas, 1987.
- MEZZOMO, Margarete Tânia & LAPORTA, B. Claudio.** A RAP e a evolução do Campo de administração pública bo Brasil (1965-92). In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (28) 1: 5-17, jan./mar., 1994.
- MORIN, Edgar.** *O paradigma perdido:* A natureza humana. Portugal, Publicações Europa América, 1977.
- _____. *O homem e a morte.* Portugal, Publicações Europa América, 1970.
- _____. *O método I :* A natureza da natureza. Portugal, Publicações Europa América, 1977.
- _____. *O método II :* A vida da vida. Portugal, Publicações Europa América, 1980.
- _____. *Ciência com Consciência.* Portugal, Publicações Europa América, 1982
- _____. *O método III :* O conhecimento do conhecimento. Portugal, Publicações Europa América, 1986.

- _____. **Para sair do século XX.** Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1986.
- _____. **O método IV : As ideias: a sua natureza, vida, habitat e organização.** Portugal, Publicações Europa América, 1991.
- _____. et al. **O Problema Epistemológico da Complexidade.** Portugal, Publicações Europa América, 198 .
- _____. **A natureza da URSS.** Portugal, Publicações Europa América. 198.
- _____. **Sociologia.** Portugal. Publicações Europa América, 19 .
- _____. **As grandes questões do nosso tempo.** Lisboa, Editorial Notícias, 1981.
- MONOD, Jacques. **O acso e a necessidade.** Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1989.
- MORGAN, Garreth. **Images of organization.** Sage, 1986.
- MORENO, Gabriel René. **Notas históricas e bibliograficas Bolívia - Perú.** Impreta Litografica y Encadernação Barcelona, Santiago de Chile, 1905.
- MOTTA, Fernando C. Pretes. **Teoria da organizações: Evolução e crítica.** São Paulo, Pionera, 1986.
- _____. **Processos organizacionais: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização. In: O Estado como organização complexa: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização.** São Paulo, FUNDAP, Projeto "Análises do setor público Paulista". Cap. IV, p.81-96, 1991.
- _____. PEREIRA, Luis Bresser. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo, Brasilense, 6 ed., 1988.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporanea: A ciência e a arte de ser dirigente.** Rio de Janeiro. Record. 1991.
- _____. **Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino Americano. In: Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v.21, n.4, p. 31-61, 1987.
- _____. **Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca de relevância. In: Revista de Administração Pública,** v.1, n.3, jul./set., 1972.
- MOURA, de Almeida M da Conceição. **O saber antropológico.** Tese de doutorado São Paulo, PUC, 1992.
- MUÑOZ, Amato Pedro. **Introdução à administração pública.** Fundação Getulio Vargas, 1958.
- MUÑOZ, Machado Santiago. **Derecho público de las comunidades autónomas.** Madrid, Editorial Licitos S. A., 1982.

- MURRA, John. V. **La organización económica del Estado Inca**. Mexico Siglo XX, 1978.
- NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiencia federal brasileira. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 11-50, 1967,
- NAISBITT, John. **Macrotendências: Dez novas orientações que transformam as nossas vidas**. Lisboa, Editorial Presença, 1988.
- NORA, Simon & MINC, Alain. **A informatização da sociedade**. Portugal, Publicações Europa América, sd.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reiventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília, MB Comunicação, 1994.
- OSLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos: Reflexões a partir de algumas experiências latinoamericanas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 16(1): 17-60, jan./mar., 1982.
- PAGELS, Heinz R. **Os sonhos da razão: O computador e a emergencia das ciências da complexidade**, Lisboa, Gradiva, 1978.
- PAGÈS, Max...et al. **O poder das organizações**. São Paulo, Atlas, 1987.
- PLATT, Tristan. Symetries ou miroir: le concept de Yanantin che les Macha de Bolivie. In: **Annales Esc.** Vol. 33,
- PETRAGLIA, Izabel C. **Interdisciplinaridade: O culto do professor**. São Paulo, Pionera, 1993.
- PINTO, F. Rogerio. Desenvolvimento organizacional intercultural: aplicação na América Latina. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 13(3): 47-68, jul./set., 1979.
- PODER LOCAL: GOVERNO E CIDADANIA. Org.e Coord. Fischer, Tania. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- QUEVEDO, V. Daniel & BARRERA, T. Luis. La administración pública y sus proyecciones: Bolívia. In: **Expresiones Nacionales en Reformas Administrativas**. Primer Coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- PIQUET, Rosélia. **Reestruturação do espaço Regional e urbano no Brasil: O papel do Estado e dos grandes investimentos**. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 1993.
- RIVERA, Cusincanqui Silva. **Democracia liberal y democracia ayllu: reflexiones en torno al colonialismo interno en Bolívia**. Chkiyawu Marka, maio, 1988.
- RABELL, S. Leonardo. La situación actual y perspectiva del estudio de la administración pública para la década de los noventa. In:

- Revista de Administración Pública**, Universidade de Puerto Rico, vol. XXI, n.2, junho, 1989.
- REED**, Michael & **HUGHES**, Michael. **Rethinking organization: New directions in organization theory and analysis**. London, Sage, 1992.
- REICH**, Robert B. O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21. São Paulo, Educator, 1994.
- RIGGES**, W. Fred. **Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- _____. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- ROMERO**, P Salvador. **El nuevo regionalismo**. Estado & Sociedad, n. 6, FLASCO, 1989.
- ROCHA**, Oliveira J. A. **Principios de gestão pública**. Lisboa, Editorial Presença, 1991.
- ROCA**, José Luis. **Fisionomia del Regionalismo boliviano**. La Paz, Los Amigos del Libro, 1980.
- SALGADO**, I. P. & **VADÉS**, M. Balanço de los movimientos de reformas administrativa en América Latina: ensñanzas. In **Flores & Nef. Administración pública: perspectivas críticas**. ICAP., Costa Rica, 1984.
- SANDER**, BENNO. **Administração da educação no Brasil: Evolução do conhecimento**. Fortaleza, Edições UFC, 1982.
- _____. **Sistemas na educação brasileira: Solução ou Falácia?**. São Paulo, Saraiva, 1985.
- _____. **Consenso e conflito: Perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação**. São Paulo, Pionera, 1984.
- SANTOS**, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro, Greall, 1989.
- _____. **Um discurso sobre as ciências sociais**. Lisboa, Afrontamento, 1989.
- SAAVEDRA**, Batista. **Proceso mohoza en el Ayllu**. La Paz, Juventud, 1971.
- SARAIVA**, Enrique. A teoria general de la administración y la reforma administrativa. In: **Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas**. Instituto Nacional de Administración Pública, Mexico, 1975.
- SILVEIRA**, Paula & **TRINIDADE**, Nelson. **A gestão da Administração Pública**. Lisboa, Editorial Presença, 1992.

- SIMON, H.** *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- SCHERER - WARREN, Ilse.** *Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica*. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1989.
- SPINK, Peter.** *Reforma administrativa - modelos e processo: Uma outra administração para o desenvolvimento*. Documento preparado para o coloquio dos cinco países africanos sobre Estado e Administração Pública para o desenvolvimento. Praia, Republica de Cabo Verde, 4 - 11 Maio, 1989.
- _____. *A areia interorganizacional: seus desafios para a assistência técnica*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Mudança organizacional na Administração Pública, 1978.
- _____. O resgate da parte. In: *Revista de Administração*. v.26, n.2, jun., 1991.
- _____. Descentralização: luto ou luta. In: *Poder local: governo e cidadania*. Org. Ficher Tania. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- STENGERS, Isabelle.** *Quem tem medo da ciência?: Ciência e Poder*. São Paulo, Editora Siciliano, 1990.
- TEXEIRA, F.S.M.** Perspectiva da descentralização do sistema de saúde na Bolívia. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 25(4): 135-75, out./dez., 1991.
- TRUVINOS, Augusto N.S.** *Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, Atlas, 1992.
- TOFFER, Alvin.** *O choque do futuro*. Rio de Janeiro, Artenova, 1973.
- _____. *Previsões e premissas*. Rio de Janeiro, Record, 1984.
- _____. *A empresa flexível*. Rio de Janeiro, Record, 1985.
- URENDA, D. J. Carlos.** *Autonomias departamentais: a alternativa al centralismo boliviano*. Cochabamba, Los Amigos del Livro, 1987.
- VALVERDE, Barbery Carlos.** *Hablemos de Federalismo*. Santa Cruz, 1983.
- VAZQUEZ, M. Humberto et alli.** *Manual de história de Bolívia*. La Paz, Libreros Editore, 1958.
- WARLICH, B. A.** Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectiva. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.1, p. 49-59, 1984.
- _____. *Uma análise das teorias de organizações*. Rio de Janeiro, FGV, 5e., 1986.
- _____. Desburocratização e descentralização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativas na década de 80. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.44, p. 72-87, 1984.

- _____. Evolução das ciências administrativas na América Latina. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 13(1): 31-68, jan./mar., 1979.
- _____. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 8(4): 5-47, out./dez., 1974.
- WEISSHAUPT**, Jean Robert...et al. **Teorias da ação em debate**. São Paulo, Cortez: FAPESP: Instituto de Estudos Espaciais, PUC, 1993.
- WILBER**, Ken; **CAPRA**, Fritjof; et. al. **O paradigma holográfico: Uma investigação na fronteira das ciências**. São Paulo, Cultrix, sd.
- ZAVALETA**, Alegre J. **Municipalidad y democracia**. Lima Perú, ILDIS, 1986.

NÃO CIRCULA

DOAÇÃO
DE: CPG
DATA: 30-1-95