

Análisis de la Administración Pública y su regulación en Bolivia

Empresa pública.– Entidad institucional con personalidad jurídica propia, constituida con capital de titularidad estatal en su totalidad o de modo parcial, cuya finalidad es la realización de actividades productivas o la prestación de un servicio en régimen de derecho privado.

La diversidad de las empresas públicas es tal que, a veces, resulta difícil identificarlas. Así, por ejemplo, no se debe identificar la empresa pública tan sólo con las empresas nacionalizadas ya que, aunque todas las empresas públicas tienen un capital público al menos en parte, no todas surgen a partir de un proceso de nacionalización.

Lo que en la práctica caracteriza o diferencia a una empresa pública de otra privada es su relación con los poderes públicos. A diferencia de la empresa privada, la empresa pública no busca la maximización de los beneficios, las ventas o la cuota de mercado, sino que busca el interés general de la colectividad a la que pertenece, aunque este interés pueda, en ocasiones, ir en contra de los objetivos anteriores que rigen la actuación de la empresa privada. Por ello, el proceso de toma de decisiones de la empresa pública difiere de aquellas que pertenecen al sector privado en tanto en cuanto el poder de iniciativa parte del Estado, que lo ejerce estableciendo sus objetivos y controlando su actividad; el poder de gestión pertenece a las propias empresas, que lo llevan a cabo a través de sus propios órganos aunque, a menudo, los directivos y administradores son nombrados por el Gobierno. Es frecuente también que los trabajadores y los usuarios, mediante las asociaciones de consumidores, estén representados en los órganos decidores.

Las empresas públicas, que constituyen la mayor parte del sector público de la economía, y que son uno de los principales medios utilizados por los Gobiernos para intervenir en la economía, tienen una relevancia económica muy destacada, no sólo en términos cuantitativos (por su volumen de negocios, su participación en el producto interior bruto PIB, número de empleados, etcétera), sino también debido a que se sitúan en sectores productivos clave.

La diversidad de empresas públicas es muy amplia, por lo que su modo de actuar e intervenir en los mercados dependen directamente del país y del sector al que pertenezcan.

Por otra parte, la diferenciación entre empresa pública y empresa privada no es absoluta. Por un lado, existen empresas mixtas, cuyo capital social es en parte público y en parte privado. Asimismo, una empresa privada puede convertirse en empresa pública si el Gobierno decide nacionalizarla. De forma análoga, una empresa pública puede pasar al sector privado tras un proceso de privatización.

En un caso más preciso de identificación de empresas públicas mixtas en Bolivia, están las capitalizadas; que son empresas del estado dados a inversionistas extranjeros (en su gran mayoría) para su administración por un periodo de tiempo y con cuota accionaria de acuerdo a la Ley de Capitalización del 21 de marzo de 1994.

Las condiciones socioeconómicas a las que ha de hacer frente Bolivia dificultan los esfuerzos de reforma en la administración pública, tanto en la profesionalización de la misma como en la modificación del sistema regulatorio. La dificultad se centra principalmente en dos características básicas de la sociedad boliviana:

- La polarización social
- La pobreza

Estas dos características, ejercen presiones, que han provocado recelo hacia los partidos tradicionales, quienes pierden peso ante el auge de los diferentes movimientos que logran aglutinar a los núcleos de población excluidos tanto social como económicamente. A su vez, estas condiciones generan un descontento

generalizado con el desempeño de las instituciones políticas, quienes son vistas como necesarias para el engranaje político, social y económico del país, como también ineficaces.

Este trabajo, se basa en el análisis realizado por el equipo de Daniel Kaufmann, Director del WBI; haciendo una comparación de las instituciones políticas bolivianas en sus problemas de estabilidad política, eficacia en la implementación de políticas públicas y el control de la corrupción. La raíz de cada uno de estos problemas es diferente, pero existe una lógica común que va desde la fragmentación social y la pobreza a la dificultad para establecer amplias coaliciones sociales suficientemente representativas, aislando así la administración y la empresa del juego y la negociación política.

Un primer análisis se deriva de la comparación de diferentes intentos de reforma. No todas las reformas institucionales han tenido el mismo nivel de éxito; así, mientras los avances en la profesionalización de la administración pública han sido escasos, el sistema regulatorio si ha sido modificado con relativo éxito.

En el caso de la reforma administrativa, son los propios partidos y el poder judicial los que han de vigilar y garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas adaptadas, siendo el monitoreo por los organismos internacionales poco viable y vinculante. La ausencia de un procedimiento administrativo suficientemente interiorizado, de un contencioso administrativo o una revisión judicial ágil y eficiente, y de un control efectivo por parte de los organismos multilaterales provoca que las restricciones al comportamiento oportunista brillen por su ausencia y los incentivos se desvinculen de los objetivos de eficiencia y eficacia propios de una buena administración. (En algunas partes de la administración, la reforma ha tenido mas éxito; por ejemplo la administración de aduanas)

En otra perspectiva del análisis realizado, la reforma del sistema regulatorio se ha mostrado algo más exitosa. Este sistema esta encargado de supervisar y reglamentar los servicios públicos y financieros, garantizando así la correcta explotación y gestión de los recursos naturales de nuestro país. Una parte del éxito de esta reforma deriva en la fuerte supervisión por parte del sector privado, quienes al poseer fuertes interés garantizaban la independencia de las decisiones de las Superintendencias.

El relativo éxito del sistema regulatorio queda patente en la voluntad expresada en el Proyecto de Código Tributario de crear Superintendencias Tributarias regionales y a nivel nacional que sirvan, respectivamente, de primeras y segundas instancias administrativas para resolver las reclamaciones de los ciudadanos, evitando así el uso excesivo del contencioso-administrativo en la Corte Suprema, que resulta mas lento y caro.

No obstante, ese sistema no funciona perfectamente ni es de una calidad homogénea; debido a la falta de acción para reducir los problemas de acceso a los servicios públicos y financieros por parte de las familias mas necesitadas, así como de la pequeña y mediana empresa. La independencia de los agentes reguladores no a logrado aislarse completamente de la dinámica política ni del mercado laboral externo. Un ejemplo claro del tropiezo o independencia regulatoria por parte de las Superintendencias esta en el tema de la Guerra del Agua, producida en Cochabamba en abril del 2000, o hechos mas recientes como las tomas de tierras en La Paz y Santa Cruz, por parte de agrupaciones autodenominadas Los Sin Tierra; ponen en duda la acción supervisora y reguladora por parte de la superintendencias.

El problema de la independencia de los entes reguladores hunde sus raíces en la conocida negociación política que tiene lugar en Bolivia, fruto de un diseño constitucional que obliga a establecer pactos de gobierno donde se intercambian votos, rentas y cargos. A un nivel más sectorial, la problemática es diferente para los servicios públicos y financieros.

Respecto a los primeros, es especialmente relevante plantearse el desarrollo de leyes marco en el sector del agua y los transportes, así como una política de competencia que deje claros los criterios para evitar situaciones de abuso de poder de mercado y establezca las sanciones para cada caso. La regulación de los servicios públicos de una manera eficaz y centrada en el correcto alineamiento entre tarifas, crecimiento de la

inversión y costes, depende en gran medida de las capacidades técnicas de las que se disponga en las superintendencias, para monitorear los avances en la productividad de las empresas reguladas y poder vincular mejor las tarifas a la evolución de costes y producción. Para esto se puede tomar en cuenta los nuevos análisis fundamentados en el programa DEAP, emprendidas por el Banco mundial y puestas en practica en países como Chile.

Por otra parte, los servicios financieros son los sectores que más han experimentado la brusca reducción del crecimiento que ha afectado a Bolivia durante los últimos cinco años. La reducción de las captaciones de pasivo, el aumento de la morosidad, la reducción de crédito se explican en gran medida por el cada vez menor descenso de tipos de interés, el endurecimiento de las normas de evaluación de cartera y una coyuntura internacional desfavorables en la dinámica social. El sistema de regulación financiera todavía tiene una labor importante que realizar, ampliando las oportunidades de acceso al crédito, mejorando la solvencia del mercado financiero en general e incrementando su competitividad. Para reducir la volatilidad de la inversión que esto produce y estimular el acceso al crédito es necesario modernizar el sector financiero boliviano, incorporando nuevas tecnologías y mejorando las capacidades técnicas de sus operadores.

Las nuevas modificaciones sufridas por el sistema de regulación financiera a través de la Ley del Bonosol suponen cambios importantes en la estructura y las funciones de los organismos reguladores. Estos cambios son:

- Creación del comité Nacional de política Financiera (CONFP); en reemplazo del Comité de Normas de Prudencia (CONFIP), reduciendo así la capacidad normativa en el ámbito prudencial que tenían los superintendentes; pudiendo el Superintendente General estar representado con voz pero sin opción a voto. Este mecanismo no ayuda a aislar la política financiera del control político, pero tampoco supone un retroceso respecto a una situación donde la representatividad política ya era elevada.
- Creación del Comité de Priorización de Inversiones (CPI); encargado de facilitar la inversión de los recursos de los futuros y actuales pensionistas en los sectores productivos, pudiendo este ente, proponer a la CONPF normas de clasificación de riesgos e inversión.
- Creación de una Superintendencia de Empresas; cuya función esencial es el control y la supervisión del gobierno corporativo, la defensa de la competencia, la reestructuración y liquidación, y el registro de comercio.
- Creación de una Superintendencia General; en reemplazo de la Superintendencia de Recursos Jerárquicos, incorporando a sus habituales funciones la de la fiscalización de la gestión, las políticas salariales y los recursos humanos del resto de Superintendencias y la elaboración de un presupuesto consolidado del sistema de regulación financiera.

No somos, desde luego, eminencias, ni siquiera idóneos en todo lo que se tiene que ver en función de la administración publica de nuestro país, improvisados en su gran mayoría, productos del cuoteo político, compensados por sus mayores o menores devociones partidarias, estando todos inmersos en el gran problema de la función publica, estando muy lejos de ser modelos de eficiencia y de responsabilidad.

La administración publica en nuestro país, no marcha, no ha engranado bien con las reformas administradas o suministradas por el ejecutivo, tomando en cuenta que es el mismo ejecutivo quien no hace marchar su propuesta. No por nada en todos los niveles ciudadanos hay una suerte de resistencia en los diversos sectores, a comparecer ante una funcionario publico, a confiar gestiones en ventanillas de administraciones dependientes del Estado, para esto solo basta una muestra del mayor gasto incurrido por la propia población al confiar sus asuntos a gestores, a fin de no verse envueltos en la santificada morosidad de la burocracia administrativa boliviana. Siempre salvando las excepciones, el desempeño de la función publica es deficitario, de mala calidad. Nuestro funcionarios públicos son improvisados, productos del grosero e indisimulado cuoteo político.

Se tiene como concepto de administración pública como ineficiencia, incapacidad, falta de escrúpulos; la

misma incorporación a ella, de entrada es desgastante. La incursión en los diversos cargos de la administración pública, llámese a esto funcionario, empleado o lo que sea, implica un deterioro de la imagen personal, una disminución insalvable en la hoja de servicios de cada uno de ellos. Todos los intentos, que no fueron muchos indudablemente, de manejar la administración pública con los mejores, ha fracasado inapelablemente. Con tan escasos incentivos en cuanto a remuneraciones y con el enorme riesgo que ello supone, es obvio que los mejores se resistan a convertirse en un engranaje más de una administración pública ineficiente y altamente contaminante.

Mientras no se le conceda a la administración pública otro rango que no sea el de botín político, nunca vamos a mejorarla, ni contaremos con elemento humano válido para integrarla. Se tiene que realizar un sacudimiento de fondo, cambiando las bases e ideologías del personal integrado a la administración; contando con profesionales idóneos y de carrera para la incorporación a la misma.