

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO



**PROYECTO DE INNOVACIÓN PROFESIONAL
“SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA INSCRIPCIÓN DE
EMPLEADORES EN EL MINISTERIO DE TRABAJO”**

**PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Postulante: Williams Daniel Aparicio Rodas

Docente tutor: Msc. Mary Villena Almendras

LA PAZ – BOLIVIA

2012

DEDICATORIA

A mi patria y a un mejor futuro, si acaso todavía es posible.

in memoriam

De mi mamá que partió a la
eternidad el 3 de septiembre de
2010

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todos los que me acompañaron y alentaron para lograr este objetivo trazado y culminado hace tanto tiempo, pero que hoy se convierte en un título académico.

A mi esposa, mis hijos y amigos que hicieron posible esta aspiración propia del tiempo que vivimos, donde el título de la maestría se ha convertido en una exigencia del mercado, pero que en mi caso personal se acompaña de una práctica profesional de muchos años.

El año 2001 concluía mis estudios de maestría como un complemento a mi formación profesional; hoy culmina esta fase con la obtención del título que no hubiera sido posible sin el aliento permanente y la exigencia que mis seres más queridos hacían, no tan solo porque es una odiosa exigencia del mercado laboral, sino por sobre todo porque es la culminación de la vasta experiencia adquirida en estos años de práctica profesional.

Por ello mis más sinceros y profundos agradecimientos a Roxana, mi amada esposa, Rodrigo, Enrique y Firelei, mis adorados hijos, y a todos quienes de manera directa o indirecta estando cerca de mí han colaborado para que esta meta alcanzada culmine su consecución con la obtención del título respectivo.

RESÚMEN

El trámite de Registro de Empleador en el Ministerio de Trabajo estaba en su tramitación sometido a una gestión excesivamente burocrática y engorrosa que demandaba numerosos requisitos y penosas esperas en el Ministerio de Trabajo.

Al asumir el cargo de Director General de Trabajo, por designación efectuada por el entonces Ministro Dr. Luis Fernández Fagalde, la Unidad de Productividad y Competitividad del Ministerio de Desarrollo Económico, con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento se encontraba realizando el Programa de Simplificación de Trámites en diferentes entidades públicas, por lo que se asumió la tarea de ejecutar para el Ministerio de Trabajo, lo relativo a dos trámites específicamente; Registro de Empleadores y Presentación de Planillas Trimestrales.

En la ejecución del proyecto, se ha demostrado objetivamente que el primer trámite, de Registro de Empleador ante el Ministerio de Trabajo, puede realizarse cumpliendo no más de once pasos y de veinticuatro horas para su gestión y conclusión, lo cual de sobremanera, no solo contribuye al usuario de aquel servicio público, sino también hace más eficiente y efectivo el manejo de recursos del Estado.

En el año 2002 se promulgó la Ley de Procedimiento Administrativo, que se inspira en tales corrientes y doctrinas del Derecho Administrativo, por lo que se hace un análisis del proyecto, desde el punto de vista de la aplicación de los principios y normas jurídicas contenidas en esta rama del Derecho y del que el autor fue partícipe.

Por ello se analizan las doctrinas del Derecho Administrativo, los principios rectores de la actividad administrativa y finalmente se expresa la coherencia de lo realizado con los mismos.

INDICE

Contenidos	Página
CARÁTULA	i
DEDICATORIA.....	ii
IN MEMORIAM.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
RESÚMEN.....	v
ÍNDICE GENERAL.....	vi
INDICE DE TABLAS Y FIGURAS.....	vii
INDICE DE ANEXOS.....	ix
INTRODUCCIÓN	1
1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.....	3
2. PROBLEMA DETECTADO	6
3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN.....	10
4. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN.....	15
4.1. Objetivo general.....	15
4.2. Objetivos específicos.....	15
5. MÉTODO.....	16
6. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.....	18
7. MEDIDAS DE GESTIÓN PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DETECTADO.....	53
8. RESULTADOS.....	64
9. CONCLUSIONES.....	67
10. REFERENCIAS.....	73
ANEXOS.....	77

ÍNDICE DE ANEXOS

Contenido	Pág.
Anexo N° 1.....	78
Anexo N° 2.....	79
Anexo N° 3.....	80
Anexo N°4.....	81
Anexo N° 5.....	82
Anexo N° 6.....	83
Anexo N° 7.....	84
Anexo N° 8.....	85
Anexo N° 9.....	86
Anexo N° 10.....	87

INTRODUCCIÓN

El trámite de Registro de Empleador en el Ministerio de Trabajo hasta 2004, originalmente demoraba en su gestión alrededor de 34 días y debían seguirse 62 etapas al interior de aquella oficina, establecía una tramitación burocrática y engorrosa para los usuarios. En la ejecución del proyecto, se ha demostrado objetivamente que el trámite de Registro de Empleador ante el Ministerio de Trabajo puede realizarse cumpliendo no más de once pasos y de veinticuatro horas para su gestión y conclusión, lo cual de sobremanera, no solo contribuye al usuario de aquel servicio público, sino también hace más eficiente y efectivo el manejo de recursos del Estado.

Por ello este trabajo memoria del proyecto de innovación practicado en coordinación con la Unidad de Productividad y Competitividad y el Ministerio de Trabajo, cuando ejercía las funciones de Director General de Trabajo, cuenta con la siguiente estructura:

En primer lugar, se toma en cuenta la presentación de la institución donde se explica la coyuntura institucional que rodeaba al Ministerio de Trabajo el año 2003-2004, por otra parte se presenta el análisis del problema detectado con la realización de procedimientos administrativos que no respondían a la novedosa implantación de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y su reglamento, por lo que se hace pertinente presentar la justificación del proyecto de innovación acerca de salvaguardas a los peligros y desviaciones de la simplificación de trámites referidos específicamente al Registro de Empleadores; ello permite comprender su pertinencia, viabilidad y aporte a la investigación científica, los objetivos tanto general como específicos, el primero para comprender

el alcance de la investigación y los segundos para el logro del primero, además del método donde se detalla los contenidos referidos a la demostración de las ventajas del sistema implantado con el proyecto.

Por otra parte se desarrolla el marco de referencia conceptual, que sirve de respaldo al proyecto de innovación, porque se sienta allí el fundamento teórico, de manera tal que se plantean la teoría, los conceptos y características del fenómeno investigado, posteriormente se presentan las medidas de gestión para solucionar el problema detectado, traducidas en salvaguardas útiles para preservar y evitar la tentación de sobrecargar los procedimientos administrativos en contra de la simplicidad, los principios y las doctrinas del Derecho Administrativo.

Una vez presentadas las medidas de gestión para solucionar el problema detectado se muestran los resultados obtenidos de su aplicación, los cuales se organizan de la siguiente manera: i) identificación del problema, ii) análisis del problema detectado, iii) principios y doctrinas aplicadas, iv) conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones se elaboraron tomando en cuenta los objetivos del proyecto de innovación profesional, donde se establece que complejizar procedimientos simples de registro de empleadores contribuye a la ineficiencia de la administración pública.

1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

a) Nombre de la institución:

Ministerio de Trabajo (actualmente Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social).

b) Ubicación de la institución:

Tiene sede principal y central en la Ciudad de La Paz y oficinas departamentales y regionales en el territorio del Estado Boliviano.

c) Tipo de actividad:

Gubernamental (Administración pública).

d) Misión:

Contribuir a la preservación y promoción de empleo digno; garantizar, proteger y promover el cumplimiento de los derechos sociolaborales de las trabajadoras y los trabajadores, así como de las servidoras y servidores públicos; promover el desarrollo de la economía social cooperativa y erradicar toda forma de explotación, exclusión y discriminación.

e) Visión:

"Al 2015 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social ha ejecutado con efectividad políticas de preservación y promoción de empleo digno, ha ampliado y mejorado la protección y dignificación del trabajo, fiscalizando

y garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales y sociolaborales de las trabajadoras y los trabajadores del Estado Plurinacional; ha contribuido a cualificar la gestión pública y las condiciones de trabajo de las servidoras y los servidores públicos; ha promovido políticas de fomento, control y fiscalización del sistema cooperativo, implantando una Gestión Pública por Resultados, logrando ser una entidad eficaz, eficiente, transparente, participativa, prestando servicios de calidad; cuenta con personal competente y comprometido con el proceso de cambio; bajo una plataforma del gobierno electrónico" (MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL, página web).

f) Características de la institución:

Entidad gubernamental encargada de las políticas laborales.

g) Características de los actores:

Los usuarios de la simplificación de trámites son las empresas, de actual funcionamiento o las de reciente creación, sean de titularidad de una persona natural o de una persona jurídica conformada como sociedad comercial, sea nacional o extranjera y por otra los servidores públicos, que representan intereses y siguen lineamientos políticos de los sectores a los que representan.

h) Influencia en la comunidad:

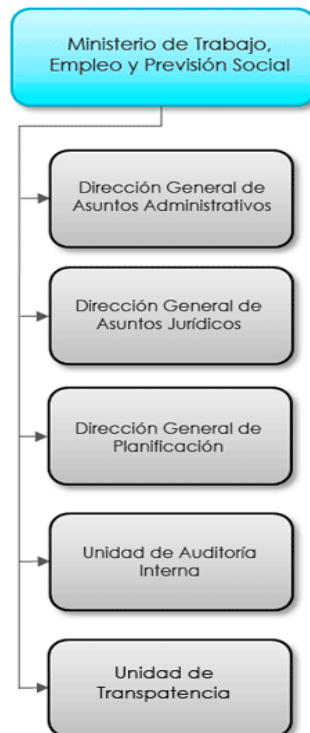
El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, hoy así denominado, como organismo estatal de definición de políticas laborales, tiene influencia en los sectores laborales formales y sobre la administración

pública. En el caso del proyecto, así también lo reconoce el Decreto Supremo N° 288, exige el registro de los empleadores con el fin de fiscalizarlos y proteger los derechos de los trabajadores asalariados, por ello lleva registro de los empleadores.

i) Fuente de ingreso de la institución:

La Institución financia sus actividades con Presupuesto General del Estado e ingresos propios provenientes de servicios que presta, uno de ellos los cargos por concepto de inscripción en el Registro de Empleadores.

k) Organigrama de la institución



2. PROBLEMA DETECTADO

La obsolescencia del marco normativo imperante en Bolivia desde la década de los cuarenta ha ocasionado excesiva carga burocrática y discrecionalidad, que sumada a un bajo nivel de capacitación de los funcionarios públicos, determinaron la anulación de cualquier control y una total ineficiencia en los sistemas de administración en general y naturalmente en los que refieren a los registros públicos.

Las barreras en la creación de una empresa, la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo mediante Ley N° 2341, y finalmente la vigencia del Estado de Derecho, que prevé principios rectores del procedimiento administrativo, hicieron posible que el año 2004 se instaure un mecanismo de simplificación en los trámites de registro de empleadores y presentación de planillas ante el Ministerio de Trabajo en Bolivia, hecho que estuvo a cargo del Viceministerio de Trabajo y en especial de la Dirección General de Trabajo (posteriormente denominada Dirección General de Trabajo y Seguridad Industrial, nombre actual).

La aprobación del nuevo orden jurídico, social y económico ha modificado las bases y filosofía de la simplificación de trámites, con riesgos inherentes a un modelo de Estado interventor. Por lo anteriormente señalado se analiza esta problemática tomando en cuenta los siguientes factores:

a) Factor Social

Un trámite, cualesquiera y ante cualquier instancia, pública o privada, que sea lento, burocrático, impreciso en sus requisitos, sujeto a la discrecionalidad del funcionario, cuando no arbitrario, etc., sin duda

acarrea una serie de dificultades, desde aquellas de orden psicológico hasta las de orden económico, porque implica pérdida de tiempo, dinero y malestar o desaliento, por el mal servicio requerido por el usuario del mismo.

En ese contexto, el procedimiento empleado por el Ministerio de Trabajo, para el Registro de Empleadores utilizado hasta el año 2003, no solo era engorroso por las razones ya señaladas, también estaba marcado por una total carencia de información oportuna y adecuada al Usuario, tanto en el curso que seguía el trámite, como en los requisitos a ser presentados; el formulario de inscripción era tan complejo que se hacía de difícil de comprensión y peor su llenado, y por último los pasos que el trámite seguía no tenían una ruta clara y por lo tanto era aún más complicado recabar todas las firmas requeridas, sellos y revisiones, culminando con una Resolución que autorizaba al empleador a iniciar sus actividades legalmente, lo cual por lo menos representaban 22 pasos adicionales a los ya realizados ante la Dirección General de Trabajo.

Sumábase a ello la obtención de los requisitos que tenían que atravesar otro vía crucis, ante las diferentes instancias donde debían recabarse los documentos exigidos para proceder luego al registro como empleador, lo cual indudablemente, castigaba al Usuario y con tal desaliento naturalmente sobrevenía la elusión de este Registro ante el Ministerio de Trabajo, y con ello la informalidad.

b) Factor Jurídico

Evidentemente el ciudadano, usuario de los servicios, busca que la atención de sus pedidos ante la administración pública, sea lo más

expedita y sencilla posible, ello es absolutamente coherente con los principios establecidos por el Derecho Administrativo, porque de lo contrario le ocasiona pérdida de tiempo y de recursos económicos, y va en contra de garantías y derechos consagrados en la constitución y las leyes.

Sostiene Cassagne (1998, pág. 24), que la seguridad jurídica del administrado constituye una potestad general abstracta e irrenunciable de la administración que deviene en un derecho subjetivo o interés legítimo en la relación singular que se produce entre el Estado y los sujetos privados, y tiene fundamento en la justicia distributiva. Asimismo, ésta seguridad puede ser considerada desde dos puntos de vista: el sustantivo dentro del cual se encuentra la igualdad de todos ante la ley, la legalidad, la razonabilidad, por los cuales el ciudadano no puede estar al arbitrio del Estado, sino más bien conocer de antemano sus derechos y deberes y por sobretodo esperar una actuación del Estado razonable; y el adjetivo, que contiene el informalismo a favor del administrado, el debido proceso adjetivo, la celeridad, economía, la eficacia y la eficiencia.

Otros principios, pero siempre desgajados de los dos fundamentales que son el debido proceso y la legalidad objetiva, están aquellos de cuya vigencia, en el ámbito del Derecho Administrativo, se refiere el artículo 4º de la Ley No. 2341 de Procedimiento Administrativo, de los cuales se resalta los de economía, celeridad y simplicidad, entre otros, cuyo reconocimiento y aplicación no estuvo ni siquiera remotamente considerados en la gestión de los trámites de registro de empresas antes de la ejecución del proyecto en el Ministerio de Trabajo, en los años 2003-2004.

Posteriormente en el año 2009 en una nueva realidad jurídica, se advierte a priori que la parte considerativa del Decreto Supremo No. 288 tiene un carácter esencialmente acusatorio, diferente en esencia del criterio establecido por la Resolución Ministerial No. 02/2004 que puso en vigencia la simplificación del trámite de Registro de Empleador y sus actualizaciones, en la gestión 2004, en un periodo republicano. Por otra parte, se advierte ineficiencias en el sistema debido a la falta de capacitación de los funcionarios y a una excesiva discrecionalidad de los responsables del manejo de esta actividad, que impone nuevas exigencias a las empresas y tornan nuevamente excesivos los plazos para su procedencia. Ni que hablar del aspecto económico que incrementado, no justifica su elevación.

Por lo anteriormente explicado, este proyecto de innovación profesional responde a una delimitación temática, temporal y especial, que a continuación se detalla:

Con relación a la delimitación temática, el proyecto de innovación profesional se realizó en la rama del Derecho Administrativo, porque como se ha podido advertir está íntimamente vinculado con principios de la materia y con la relación existente entre Ciudadano y Administración Pública. De otra parte estando vigente el procedimiento administrativo y sus reglamentos aprobados por Ley No. 2341 y Decreto Supremo No. 27113 respectivamente, corresponde incorporar en este contexto los avances que en el proyecto se han verificado en todo este tiempo de evaluación.

Respecto a la delimitación temporal, se tomó en cuenta la gestión 2004 como inicio, porque en aquel año fue inaugurada en la administración

pública, la simplificación de trámites en el Ministerio de Trabajo, específicamente en cuanto al registro de empleadores.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN

La actividad del Estado debe buscar la satisfacción del ciudadano en el desarrollo de sus aptitudes, necesidades y roles en la sociedad, de una manera ágil, transparente, cordial y en un sentido de permanente y recíproca colaboración; de tal manera que la simplificación de trámites en el registro de empleadores en las oficinas del Ministerio de Trabajo siguiendo estos parámetros, se constituyó, para el periodo de su implantación (2004), en una herramienta de fácil acceso para el desempeño de actividad empresarial y en una demostración concreta de la aplicación de las nuevas tendencias del Derecho Administrativo.

A partir del periodo 2006, con el cambio de paradigmas en la administración quedó modificado el fundamento incluyéndose criterios de fiscalización y control más severos y orientados hacia el cumplimiento de leyes laborales y la vigilancia por parte del Estado de los empleadores, aspecto que sin embargo no cambia en esencia la orientación y guía que se tuvo presente para la elaboración del proyecto, el cual se justifica tomando en cuenta los siguientes criterios:

a) Relevancia y pertinencia

Dentro de los principios rectores de la actividad administrativa del Estado, se encuentran el debido proceso y la legalidad objetiva, éste último, de acuerdo al Prof. Altamira Gigena (2001, pág. s/n), podría incluso ser

comprendido como el principio de juridicidad, y de estos se desprenden los otros principios que con diversos nombres o apelativos se incorporan en las máximas de Derecho Procesal Administrativo boliviano. El recordado profesor mencionaba que la juridicidad implica no solo el cumplimiento y sometimiento a la Ley sino también y por sobre todo a los grandes principios que inspiran el Derecho.

Así conforme la lectura del Artículo 4º numeral a) de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo el principio fundamental, el cual señala que: “El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad”. En ese marco al analizarse que la actividad administrativa debe estar para cumplir fines y propósitos que permitan un mayor y mejor desarrollo de las potencialidades de los ciudadanos, habitantes del Estado, y para hacer más accesible sus servicios hacia toda la colectividad.

Hoy, debe precisarse en qué medida es posible compatibilizar la simplificación de trámites de registro de empleadores instaurado como el proyecto del año 2004 en el Ministerio de Trabajo, con la filosofía actual que se esboza en el Decreto Supremo N° 288 y las disposiciones reglamentarias de dicha norma jurídica.

El proyecto de innovación que se presenta tiene relevancia en la medida en que se trata de compatibilizar los aspectos fundamentales expresados en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y sus reglamentos, con la nueva Constitución Política del Estado y las normas que de ella dimanaron como parte de una filosofía diferente a la que inspiró el Proyecto.

La transformación del Estado, producida a fines del siglo XX, ha fortalecido la idea de que el Estado debe estar acorde a las necesidades de sus Ciudadanos. Al respecto menciona el destacado prof. Juan Carlos Cassagne (1998, T I pág. 62) que: “Este proceso transformador – cuyo eje gira en torno de la Administración Pública y sus funciones – ha cobrado un gran auge en Hispanoamérica. Iniciado prematuramente en Chile, y seguido luego por México y Bolivia, ha recibido últimamente un impulso de considerable magnitud en Argentina, Brasil y Uruguay, donde los partidos políticos que asumieron los gobiernos se vieron impelidos a promover la transformación de las estructuras públicas a raíz de las exigencias reales de sus propias economías. En cumplimiento de este objetivo y a través de la instrumentación y ejecución de programas que conducen a realizar la llamada *reforma del Estado*, se han removido los obstáculos que presentaba la legislación vigente, acudiéndose a derogaciones en bloque, deslegalizaciones y profundas innovaciones normativas.”

Enseña Duguit (1909, pág. 364) que: “La transformación del Estado es, sin duda, honda, y además general, y revela una crisis aguda; la transformación afecta ideas, a instituciones, a los procedimientos y criterios políticos.”. Ello implica que la reforma en las que se incorporó el proyecto, estuvo situado en un contexto filosófico, político y administrativo, probablemente trastocado a partir del año 2006, cuando se ingresa a un nuevo escenario político, social y jurídico, que amerita averiguar su compatibilización con el proyecto.

Efectivamente en la década de los noventa y en base a la nueva política económica iniciada años atrás, se vio la necesidad de reducir el aparato estatal, pretendiendo un Estado más eficiente, económico y eficaz, facilitador de la iniciativa privada y más accesible hacia los usuarios

demandantes de servicios públicos y de administración pública, característica propia del Estado de Derecho.

La relevancia del proyecto también radica, como menciona el Prof. García de Enterría (2008 T II, pág. 458) “en la necesidad de reducir la tendencia a la dispersión y al particularismo”, lo que conlleva una incesante confusión entre el procedimiento ordinario general y los procedimientos especiales. En tal sentido el proyecto rescata la esencia de los principios rectores del procedimiento administrativo, que bajo el denominativo general de “economía procesal”, incluyen a los principios mencionados en la Ley de Procedimiento Administrativo boliviano como simplicidad, celeridad y economía; mismos que manifiestan: “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia” no como simples deseos y declaraciones retóricas sino como verdaderas directrices de la actuación de los entes públicos.

En suma de lo que se trata es de hacer Estados menos burocráticos, con servicios más eficientes y con presencia menos asfixiante para el ciudadano y la libre iniciativa empresarial. Hoy, la realidad ha sido alterada respecto de los fundamentos de la reforma estatal encarada en la segunda mitad del siglo pasado, por lo que analizar la correspondencia entre los actuales fines del Estado y la prestación de servicios por la actual Administración, es coherente con los principios y postulados formulados para las reformas estatales del siglo pasado.

El proyecto en este marco, siguiendo tales postulados de la Ley de Procedimiento Administrativo, busca que los trámites en el Registro de Empleadores ante el Ministerio de Trabajo, sea absoluta y totalmente expeditivo y cumplan con los principios mencionados, especialmente los

de “economía procesal”, denominación que les asignan los profesores españoles García de Enterría y Fernández, al extremo de haber sido extendidos certificados de registro en plazos no superiores a los treinta minutos desde que el usuario ingresó al Ministerio hasta que salió con la conclusión de su trámite, lo cual evidentemente hace posible que los postulados del Procedimiento Administrativo y de la actuación de los entes públicos se conviertan en realidades demostrables.

El proyecto aportó con satisfacción en los usuarios del sistema y en las autoridades de Gobierno que resaltaron los beneficios que del proyecto produjo para la república de Bolivia y para la Administración Pública al servicio de la colectividad. El propio Presidente de la República Dn. Carlos D. Mesa Gisbert, resaltó los beneficios, en su discurso ante el Congreso Nacional en ocasión de la recordación de las fiestas patrias del año 2004.

b) Aporte teórico

Sin pretender en lo más mínimo cuestionar la actual dinámica de la Administración Pública, la presente investigación da a conocer en que medida son compatibles o incompatibles los propósitos que alentaron la realización del Proyecto de Simplificación de Trámites en el registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo, con la nueva visión jurídica de la administración pública en lo que a este registro respecta, y la nueva filosofía en su ejecución e implantación, partiendo naturalmente del análisis jurídico doctrinal de la Ley No. 2341, de su reglamento y las normas relacionadas al proyecto.

c) Aporte metodológico

Este proyecto de innovación profesional aporta a la investigación científica en el sentido de analizar un diseño que pueda ser punto de partida hacia posteriores investigaciones respecto a la eficiencia y eficacia de los sistemas empleados en la administración pública, con relación al Registro de Empleadores en el Ministerio de Trabajo y otros registros públicos, hoy ineficientes, inoportunos e ineficaces.

4. OBJETIVOS DEL PLAN DE INNOVACIÓN

4.1 Objetivo general

Aplicar un procedimiento en la simplificación de trámites en la inscripción de empleadores en el Ministerio de Trabajo, para que se cumplan los principios de economía, simplicidad y celeridad y, con ello la garantía de seguridad jurídica del administrado.

4.2 Objetivos específicos

- Analizar la doctrina del Derecho Administrativo con relación a la Administración Pública y sus principios rectores
- Establecer la importancia del principio de legalidad objetiva expresado en la seguridad jurídica, la economía, simplicidad y celeridad con relación a la simplificación de trámites
- Analizar la legislación nacional e internacional con relación a la inscripción de empleadores

- Determinar las fases del proyecto de innovación profesional de la simplificación en la inscripción de empleadores
- Señalar los resultados de la aplicación del proyecto de innovación profesional de la simplificación en la inscripción de empleadores

5. MÉTODO

En el proyecto de innovación se toman en cuenta dos métodos:

a) *Método inductivo*

El método inductivo es aquel cuyo "... proceso de conocimiento que se inicia por la observación de fenómenos particulares con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales que pueden ser aplicadas a situaciones similares a la observada" (Méndez, 2001, 141).

Este método fue elegido porque permitió observar procesos individuales de registro de empleadores y advertir las ineficiencias producidas antes de la aplicación del proyecto y luego, obtenidos sus resultados, establecer pautas que permitan la aplicación general de correctivos y medidas de mejora en los trámites y procedimientos administrativos relacionados con el registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo (hoy), Trabajo, Empleo y Previsión Social.

b) *Método dogmático jurídico*

"Este método considera a la norma jurídica no ya como un hecho real, ni tampoco como subordinada a una fuente psicológica, como la intención

del legislador, sino como una significación lógica autónoma, propia, que como tal perdura a través del tiempo de su positividad” (Mostajo, 2005, 84).

En este método “no se puede prescindir de la mente del jurista, él tiene la necesidad de utilizarlo, por esa razón se le incluye en la crítica de modo indubitable, porque pretende disponer de un conocimiento puro que realmente no tiene, ni es exclusivo de su saber intelectual” (Ramos, 2004, 488).

Esta metodología posibilita someter al fenómeno analizado; es decir la simplificación de trámites para el registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, al análisis inductivo, que permita observar las ineficiencias de los diferentes trámites hasta antes de la aplicación del proyecto, para luego establecer pautas que permitan su aplicación general. Asimismo el método dogmático jurídico, posibilita el análisis de la norma que reglamenta el registro y su comportamiento más allá de la intención del legislador, específicamente y para el caso del proyecto, hace perdurable un sistema simplificado en la atención de usuarios del registro de empleadores.

Por estas razones y dado que la técnica de investigación parte de fenómenos concretos hacia generalizaciones y del análisis de la norma como se halla escrita, estos métodos son los aplicables al proyecto.

6. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

La referencia conceptual desarrollada, permite una explicación acorde y coherente para contextualizar el proyecto de innovación que se presenta, tratando de establecer una relación entre conceptos, teorías y doctrinas del Derecho Administrativo aplicables, así como la normativa jurídica positiva que ampara la simplificación de trámites en el Ministerio de Trabajo con relación al Registro de Empleadores, tratando de entender lo que en su momento fue realizado (2004) con los cambios de paradigmas incorporados a partir del nuevo Estado plurinacional, creado con la Constitución Política del Estado aprobada y puesta en vigencia en febrero de 2009.

En este trabajo investigativo se fundamenta, por medio de la doctrina del Derecho Administrativo, del servicio público y de los principios rectores, así como aquellos aspectos que hacen y tienen referencia al procedimiento administrativo regulado por ley especial, como es la Ley N° 2341 de abril de 2002, que pudieron haberse logrado para hacer más amigable y fácil la creación de empresas en general, pero por sobre todo más expedito el trámite de registro de empleadores ante las instancias del Ministerio de Trabajo.

Para ello, se va a realizar primero el análisis del Derecho Administrativo y su comportamiento frente al ciudadano, la transformación del Estado producido en la década de los ochentas, y la función de la Administración Pública de frente al Ciudadano, la naturaleza, características y aplicación de los principios rectores del Derecho Administrativo y del Procedimiento aplicados al Registro de Empleadores; ello permitirá, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, advertir la utilidad y beneficios que trajo

consigo la simplificación de trámites y el acceso al Estado por parte de los ciudadanos, que además tiene la función de empleadores.

Una vez observadas las características y naturalezas antes mencionadas, podrá procederse a la conexión del proyecto con las normas de Derecho Administrativo y el Procedimiento Administrativo, continuándose con la aplicación actual de estos procedimientos en el nuevo periodo en que se desarrolla la realidad nacional.

6.1. El Derecho Administrativo con relación a la Administración Pública y sus principios rectores

6.1.1 Preámbulo

El año 2006, estudios patrocinados por el Banco Mundial determinaron que el tiempo necesario para abrir una empresa formal era en promedio 50 días, debiendo seguir 15 procedimientos diferentes y pagar casi una y media veces el ingreso anual por persona, siendo prohibitivo para la gran mayoría de los bolivianos” (CAF, 2006, pág.7).

De la misma manera se estableció que la pobreza en Bolivia, no había podido ser erradicada pese a las reformas del Estado practicadas desde el año 1985, debido en gran parte a los costos y engorrosos procedimientos que debían seguirse para el funcionamiento o la apertura de empresas, lo cual constituye sin duda una de las grandes barreras en la creación de empleo y naturalmente en el crecimiento de la economía nacional y la competitividad.

El estudio mencionado y que se sigue en esta parte sostiene también que: “La calidad de las instituciones de un país es determinante para la existencia de empresas competitivas. Douglas North, Premio Nobel de Economía, sostiene que las reglas formales e informales que constituyen las instituciones inciden decididamente en el desempeño de una economía. De esta manera, en los países desarrollados las instituciones han permitido el cumplimiento de los contratos y el respeto a los derechos de propiedad. Se propicia, así, un clima de estabilidad de largo plazo y se reducen los llamados costos de transacción. Ello, a su vez, hace posible la especialización, un mayor flujo de inversiones y el crecimiento económico en un horizonte de largo aliento.” (2006, pág. 5)

En tal sentido al momento de ejecutar el proyecto de simplificación de trámites en Bolivia el año 2004, fue necesario establecer algunos criterios rectores en las modificaciones a la legislación nacional con relación al Registro de Empleadores hasta entonces vigente y frente al procedimiento administrativo, puesto en vigencia el año 2002 con la aprobación de la Ley N° 2341, fue importante redefinir los roles del Estado en torno a la fragilidad de sus instituciones vinculadas al proyecto.

6.1.2 El Estado y sus fines

6.1.2.1 Concepto de Estado

Definir un concepto de Estado, puede resultar una tarea difícil en la medida en que como parte de la ciencia política, puede responder a diferentes ideologías y corrientes de pensamiento, desde el anarquista

que niega su existencia hasta otras que sustentan y defienden la necesaria presencia de éste en la vida del hombre y su realidad.

No siendo propósito de este trabajo, definir el concepto Estado ni entrar en las precisiones o discusiones que en torno a él puedan suscitarse, sino tan solo como interés relacionado con la organización de la sociedad, se admitió que el Estado es la sociedad jurídicamente organizada para la satisfacción de sus necesidades comunes y de defensa.

En esta idea también se puede insertar su propia finalidad, que coincidentemente con Cassagne, se diría respecto del Estado: "...como la perfecta organización jurídico-política de la comunidad que procura el bien común y su consideración como un objeto real, no ideal" (Cassagne, Tomo I pág. 38, 1998), es decir que la finalidad máxima, desde el punto de vista teleológico, consistirá en conseguir el bienestar común y satisfacción de sus habitantes, en otras palabras la justicia o también en términos mas coloquiales y sencillos "la felicidad".

Empero respecto a esta problemática hay que reconocer, como lo mencionaba hace diez lustros el Prof. Alipio Valencia (1962, pág. 573) que efectivamente el problema de la finalidad del Estado, nutre la propia Teoría del Estado y desde Aristóteles hasta nuestros días resulta un problema fundamental para la ciencia política y por supuesto para el Derecho Administrativo.

Lo cierto y evidente es que el Estado es un instrumento de justicia que la sociedad ha creado para poder lograr sus más caros y anhelados propósitos de bien común y satisfacción, por ello, Cassagne, parafraseando a Werner Goldschmidt señala: "...hay quienes han

sostenido que el bien común equivale a la justicia, indicando una determinada dirección hacia ella: "la de tener en cuenta los intereses de todos, no sólo los de algunos, o sea, el bien particular" (Cassagne, 1998, Tomo I pág. 45)

Para que ello se haga efectivo y patente, más allá de la filosofía y de la política, el Estado organiza los medios con los cuales brinda servicios a la sociedad en general y lo hace a través de lo que denominamos y conocemos como administración pública, encargada de realizar funciones, atribuciones y tareas destinadas a materializar los fines del Estado, en beneficio de sus pobladores.

Pero el Estado no es una simple definición y manifestación de intenciones, sino que también, en la actualidad se rige en sus comportamientos y desarrollo de las diversas funciones por normas y principios rectores de su accionar frente a la sociedad, los que se traducen en verdaderos postulados y directrices de conducta de la Administración Pública, puesta al servicio de la comunidad.

6.1.3 Administración pública y derecho administrativo

6.1.3.1 Concepto de Derecho Administrativo

Siguiendo al Profesor Agustín Gordillo (Tomo I, pág. V-19. 2003), podremos señalar que: "El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial que existe contra ésta".

Por su parte, Cassagne define al Derecho Administrativo como aquel que: “regula la organización y las funciones de substancia administrativa, legislativa y jurisdiccional del Órgano Ejecutor y de las entidades jurídicamente descentralizadas, las funciones administrativas de los restantes órganos que ejercen el poder del Estado (Legislativo y Judicial) y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas públicas o privadas a quienes el ordenamiento les atribuye potestades de poder público derogatorias o exorbitantes del derecho privado. Aun cuando no sean personas administrativas.” (Cassagne, 1998, Tomo I, pág. 110)

Otra definición básica de esta rama del Derecho Público ha sido dada por los profesores españoles García de Enterría y Fernández, como el derecho de la administración pública y, a ésta, como persona jurídica capaz de entablar relaciones jurídicas con particulares. (García de Enterría, et al, 2008, Tomo I. pág. 6).

Hauriou, citado por Fraga, (1985, pág. 91) define al Derecho Administrativo como "la rama del Derecho Público que regula: 1º La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen."

Entre Bolivia, el autor Lindo Fernández Chile, enseña que el concepto no debe limitarse a señalar la mera actividad y función administrativa, sino en su carácter multidisciplinario debe observarse la organización, la administración pública y otros elementos, por medio de los cuales se

expresa el poder público para el logro de los objetivos del Estado destinados a la satisfacción de necesidades y exigencias colectivas de interés general (Fernández, 1981 pág. 60).

Efectivamente de estos conceptos y criterios expuestos por los diferentes autores, casi todos ellos coincidentes, se llega a establecer que el Derecho Administrativo, es ese mecanismo por el cual el Estado se relaciona con sus ciudadanos o administrados en procura de realizar fines propiamente estatales y de satisfacción a las necesidades de la colectividad.

Consiguientemente siguiendo a los autores antes mencionados y según enseña Gordillo, el Derecho Administrativo, no solo que tiene relación con el Derecho Público, sino que en el estudio de la función administrativa se entiende a ésta como la actividad que realizan los órganos administrativos y los órganos legislativos y jurisdiccionales excluida, de estos, las funciones que le competen en forma privativa, y que realizan estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior, se incluye en esta definición también los actos que realizan las personas privadas cuando sus funciones emana del poder público.

De la misma manera en el estudio de la función administrativa en el Derecho Administrativo, se estudia la organización del Estado y la Administración Pública, la forma de expedición que tiene (acto, contrato, hechos, reglamentos); los medios y los bienes empleados, las atribuciones, los controles ejercitados por los ciudadanos a través de los recursos y la responsabilidad del Estado y los agentes públicos, lo que hace un conjunto de escenarios, que permiten actuar al Estado y los organismos en él creados, en procura de los fines colectivos.

Por último, y probablemente como lo más novedoso en el contenido del Derecho Administrativo actual, está la protección judicial que le asigna al ciudadano, distinto en el Estado de Derecho, respecto del Estado totalitario o despótico y de corte autoritario, donde el ciudadano debe quedar sometido al capricho y la arbitrariedad del administrador público que asume un rol de supremacía con plenos poderes.

Finalmente el Derecho Administrativo hace a toda la actividad del órgano ejecutivo estableciendo direcciones, para las acciones que asumen y deben asumir los servidores públicos, en procura de resultados de las actividades y la función que les fue confiada, que las ejecutan a través de la Administración Pública.

6.1.3.2 Administración Pública

Los profesores García de Enterría y Fernández, (Tomo I, pág. 6) de la Universidad Complutense de Madrid, señalan que el Derecho Administrativo es el derecho de la administración pública la cual, al menos desde el punto de vista jurídico, sería una administración diferente a la privada y, que para la ciencia de la administración ambas responden a las mismas técnicas y metodologías.

En este punto cabe expresar que el “rasgo característico de la administración pública, es la ignorancia y prepotencia de los empleados públicos” para significar con ello precisamente que dicha actividad responde al criterio autoritario y arbitrario de los agentes públicos y no a contenidos de Derecho y de sometimiento pleno a la ley, que además trae

consigo ineficiencia e ineficacia de la Administración Pública y demora innecesaria en los trámites ante ésta instancia de servicio a la colectividad.

Una idea que debe quedar clara en torno al concepto Administración Pública es que ésta no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio (García et al, Tomo I. pág. 30), por lo tanto, sus actos no tienen la calidad de la que goza la ley, sino más por el contrario necesitan ser justificados en torno al servicio que brindan, de allí la importancia del cumplimiento de principios y directrices que le son impuestos por el ordenamiento jurídico.

El Prof. Miguel Marienhoff (1995, Tomo I, pág. 49), determina que el objeto del Derecho Administrativo es la administración pública en todas sus manifestaciones, y así define a ésta como el resultado de la acción o actividad tendiente a servir, o lo que sería lo mismo, alcanzar un determinado fin.

En la evolución del Derecho Administrativo, pero también del desarrollo de la humanidad y de los Estados, las formas de la Administración Pública, han cambiado de fisonomía de acuerdo al régimen imperante, de tal suerte que al presente, la Administración Pública podría entenderse fundamentalmente como una actuación estatal que por medio de los agentes públicos, personas colectivas y naturales, asume el Estado frente a sus ciudadanos para responder a las necesidades de bien colectivo que éstos demandan y lograr sus finalidades colectivas y de bien común.

Estas formas de actuación, sin embargo, se hacen efectivas a través del cumplimiento de las funciones que le compete al Estado realizar y que no necesariamente están centralizadas en el Órgano Ejecutivo, cuya función

inherente y privativa es administrar, por lo que también puede observarse en los demás órganos del Estado, que excluyendo su función privativa, ejercen y realizan actos de administración pública.

Se ha definido *supra* al Derecho Administrativo, como el derecho de la administración pública y a ésta como persona jurídica capaz de entablar relaciones jurídicas con particulares, expresión que corresponde a García de Enterría y Fernández (Ib. pág. 6), por lo que, a estas alturas, se puede afirmar categóricamente que la Administración Pública es un verdadero servidor de los intereses de la sociedad y del bien colectivo, a quienes se debe y, que las personas que por ella actúan, son servidores públicos, orientados tan solo por el cumplimiento de tales fines y al servicio de la colectividad y no de parcialidad algún o con plenos poderes frente a los ciudadanos.

En consecuencia la Administración Pública, como una organización de servicio a la ciudadanía, debe responder a criterios que la hagan más accesible, menos rígida y más flexible hacia el ciudadano, postulando principios rectores que habrán de guiarse, precisamente por estos lineamientos y directrices superiores, haciendo más amigable la relación con él y hacia el ciudadano o administrado, lo que se traduce en los principios rectores de la actividad administrativa.

6.1.4 Principios rectores

La Administración Pública o mejor, la actividad de la administración y de los órganos que la componen, está orientada al servicio de la ciudadanía y a conseguir el bien colectivo; por ello la norma legal para hacer posible

tales cometidos ha previsto y le ha impuesto principios, como líneas directrices que orienten su accionar.

Por principios debe entenderse a las líneas directrices o postulados doctrinales que inspiran el sentido de las normas y configuran el orden establecido de las relaciones entre los individuos o de estos con entidades. En tal sentido servirán para determinar la explicación y fundamentos de las normas legales, como para la fijación de políticas.

Precisamente el ordenamiento jurídico boliviano, el año 2002 ha incorporado entre sus reglas la Ley de Procedimiento Administrativo N°. 2341, misma que contempla en su artículo cuarto que la actividad administrativa se regirá por los siguientes principios:

a) Principio fundamental: El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad;

b) Principio de Autotutela: La Administración Pública dicta actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según corresponda por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior;

c) Principio de sometimiento pleno a la ley: La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso;

d) Principio de verdad material: La Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil;

e) Principio de buena fe: En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo;

f) Principio de imparcialidad: Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados;

g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad: Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario;

h) Principio de jerarquía normativa: La actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes;

i) Principio de control judicial: El Poder Judicial hoy denominado Órgano Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables;

j) Principio de eficacia: Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas;

k) Principio de economía, simplicidad y celeridad: Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias;

l) Principio de informalismo: La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo;

m) Principio de publicidad: La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten;

n) Principio de impulso de oficio: La Administración Pública está obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público;

o) Principio de gratuidad: Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales en favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca; y,

p) Principio de proporcionalidad: La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento.

Estos principios, como normas positivas e incorporadas al ordenamiento legal, están destinados a poner frenos a la discrecionalidad de los agentes públicos que deben disponer, acreditar o decidir sobre cuestiones que les son planteadas por los administrados en ejercicio de su derecho de petición y, por los cuales acuden ante la Administración Pública, para que ésta se pronuncie.

En efecto el administrado, acude ante la administración para presentar solicitudes referidas a algún hecho o circunstancia que le compete al Estado y en particular a la Administración Pública disponer; es decir otorgar o reconocer la legitimidad para el ejercicio de un derecho subjetivo o su restricción respecto de un particular, tal el caso, por ejemplo de la restricción de paso en una calle o el cambio de uso de un predio o el reconocimiento de la calidad de sujeto de derecho a una persona colectiva.

De la misma forma le compete acreditar, es decir certificar algún hecho relativo a la condición particular de un ciudadano, tal el caso de la otorgación de el diploma de bachiller o la acreditación de una empresa en el registro de empleadores a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Finalmente el administrado acude a la administración para que ésta decida sobre una controversia en la que se siente afectado su derecho subjetivo o interés legítimo, asumiendo el Estado o la propia administración, facultades de resolución de conflictos, a fin de restablecer el orden y la paz social, tal el caso de la oposición de vecinos a la construcción de un mingitorio público en la zona o a la utilización de las calles para el expendio de mercaderías en ferias populares.

Estas actuaciones estatales se manifiestan en decisiones unilaterales que le compete emitir al agente público a nombre del Estado y por medio de la Administración Pública, que por sus particulares características se las denomina bajo el rótulo de acto administrativo.

6.1.5 Acto Administrativo

“La Administración Pública, en ejercicio de sus funciones, expresa su voluntad en situaciones distintas unas de otras. En cada una de esas situaciones la voluntad administrativa se exterioriza en otros tantos actos, de naturaleza específica, que los distingue entre sí, no sólo por el ámbito de vigencia de ellos y por el objeto a que responden, sino también por el régimen jurídico que les preside”. (MARIENHOFF, 1995, Tomo II. Pág. 77), de ello distingue el autor, que se sigue en esta parte, en actos administrativos; de la administración; de gobierno o político; e institucional, cada uno con características propias que distinguen.

La voluntad que se exterioriza y sale del fuero de la administración, es la que se encuentra contenida en el acto administrativo, al cual se puede definir como: “Toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo” (Ley N° 2341, Art. 27).

Ahora bien, el acto administrativo es una declaración de la voluntad de la administración, y como tal comprenderán “...tanto las típicas declaraciones de voluntad, como las de conocimiento y de opinión o juicio...” (Cassagne, 1998, Tomo II pág. 46). En tal consideración será acto administrativo un simple registro de hechos o actos a los que les otorga autenticidad hasta la decisión sobre una petición efectuada concreta.

El acto administrativo es emanado por o en relación a las competencias que la ley establece para los órganos del Estado, lo que le garantiza legalidad y legitimidad y tendrá efectos directos sobre los administrados, sea para que ejerzan un derecho subjetivo o para que se les reconozca una determinada condición, o se atestigüe sobre alguna cualidad, siendo además exigible y de carácter obligatorio su cumplimiento.

El acto administrativo no procede del simple capricho o arbitrio de la administración y se halla sometido a pasos previos que deben ser llenados para su eficaz desempeño, hecho que también hace posible la cercanía del administrado con la administración y evita los engorrosos trámites que nunca se conocía como se realizaban, ni cuando debían concluir.

6.1.5.1 Procedimiento Administrativo

La Administración Pública en el Estado de Derecho, importa el respeto de la ley, de los principios, pero por sobre todo la certidumbre en la relación con el ciudadano, a quien le debe estar garantizada y de antemano comunicada toda la forma de actuar de los órganos del Estado y de los agentes públicos.

La actividad administrativa, en el Estado de Derecho no puede estar ya librada al capricho de los administradores y pasar la formación de los actos administrativos por rutas desconocidas para los administrados, peor tortuosas o sinuosas y que no guarden relación o proporcionalidad con lo que es pedido.

Precisamente uno de los fundadores del Derecho Administrativo francés, José María Gerando en 1822, citado por Jaime Orlando Santofimio de la Universidad Externado de Colombia (1994, pág. 121), introduce el término de procedimiento administrativo para designar "las reglas de tramitación de los asuntos propios de la Administración como tarea preparatoria que ha de conducir a la decisión administrativa".

El procedimiento administrativo constituye la fase previa a la formación del acto administrativo, por eso se señala que en el Estado de Derecho no basta que los derechos y garantías del ciudadano consten en un texto constitucional, sino que también hace necesaria una efectiva aplicación de medios de ejercicio de tales derechos, de manera tal que existan rutas y mecanismos procesales que hagan efectivo el derecho reconocido a favor de los administrados.

El procedimiento administrativo, señala el prof. Hutchinson, que es una expresión de la administración en marcha (Hutchinson, 2001, s/n), y se manifiesta en los diferentes trámites establecidos por el ordenamiento jurídico. Estos trámites son los que en definitiva constituyen el quehacer de la administración pública.

En consecuencia el procedimiento administrativo, como ruta de formación del acto administrativo debe tener para todos los ciudadanos el mismo trayecto y tratamiento, ello implica una garantía de certidumbre y seguridad para quienes realizan sus trámites ante la administración pública sabiendo que ésta no los sorprenderá a medida que avanzan los procedimientos con nuevos requerimientos y pasos no establecidos de antemano.

6.1.6 La legislación nacional con relación a la inscripción de empleadores

Para efectos del análisis y presentación de resultados en este trabajo, se ubican tres momentos en la realización de los procedimientos para el registro de empleadores ante el Ministerio de Trabajo, hoy de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ello se realizará tomando en cuenta en primer lugar al periodo anterior al 2004, el segundo entre el 2004 al 2006 y el tercero del 2006 a la fecha.

6.1.6.1 Periodo anterior al 2004

El Ministerio de Trabajo, mediante Resolución Ministerial N° 176/00, ha normado el trámite de Registro de Empleadores, con el propósito de regular y supervisar las relaciones obrero-patronales, y el cumplimiento de la Ley General del Trabajo. Esta norma legal dispone que los empleadores, sean estas empresas o instituciones, de nueva constitución y que se establezcan en el país están obligados al registro en el Ministerio de Trabajo así como los ya constituidos deben reinscribirse, trámite que se realiza mediante una Resolución Administrativa del Viceministerio de Relaciones Laborales, previo cumplimiento de requisitos establecidos en la mencionada norma que se pasa a analizar.

- a) Solicitud escrita al Ministerio de Trabajo y Microempresa
- b) Registro Único de Contribuyente
- c) Presentación del Formulario de afiliación a la entidad de seguro social
- d) Formulario del primer aporte a la Caja Nacional de Salud o de otra entidad de seguro social
- e) Aportes a las AFPs.
- f) Planillas salariales de los trabajadores

- g) Croquis de la zona de ubicación y puntos de referencia de la empresa
- h) Boleta de depósito bancario de Bs30 en la cuenta del Ministerio de Trabajo.

El cuadro siguiente expresa la situación de los trámites administrativos de registro ante el Ministerio conforme la Resolución Ministerial N° 176/00.

Cuadro N°1

MINISTERIO DE TRABAJO					
	Diagrama Actual		Resumen		
	Versión:	Operaciones:		Costo Actual	
	Código Proceso	Inspecciones		Costo Mejorado	
		Transportes		Tiempo Actual	
	Fecha revisión	Demoras		Tiempo	
Procedimiento: Registro de Empleadores	Aprobado:	Archivo		Porcentaje mejora	
Nro de hojas:					
Descripción		Tiempo (min)	Depto.	Observaciones	
1. Empleador recaba información para registrarse en el MT		5	IVU	El empleador ya conoce los requisitos con	
2. Encargado de informaciones entrega requisitos a cambio de C.I. y pide al Empleador que fotocopie y devuelva		3	IVU	No hay fotocopias en IVU	
3. Empleador va a fotocopiar		2	F		
4. Empleador entrega listado de requisitos a fotocopador		1	F		
5. Fotocopador realiza copias		1	F		
6. Fotocopador entrega copias al Empleador		1	F		
7. Empleador retorna a IVU, devuelve requisitos y se le entrega carnet de identidad		3	IVU		
8. Empleador va a Ministerio de Trabajo		15	MT		
9. Empleador compra valorados		10	MT	Formulario de Inscripción de Empleador	
10. Empleador retorna a VU		15	MT		

11. Empleador llena Formulario de Inscripción del Empleador y adjunta requisitos	15		Puede llevar en medio magnético pero debe
12. Ventanilla recibe documentos y revisa que los requisitos estén completos	3	IVU	No revisan contenido
13. Encargado de VU ingresa datos al sistema	2	VU	
14. Encargado imprime hoja de ruta	1	VU	
15. Encargado sella hoja de ruta	1	VU	
16. Encargado entrega contraseña a empleador	1	VU	
17. Encargado entrega documentación de registro a mensajero	1	VU	
18. Mensajero registra manualmente en cuaderno	12	VU	Registra uno por uno número de hoja de ruta
19. Mensajero acumula trámites de registro	7200	VU	Acumula más de 10
TOTAL	7292		

MINISTERIO DE TRABAJO

	Diagrama Actual		Resumen	
	Versión:	Operaciones:		Costo Actual
Código Proceso	Inspecciones			Costo
	Transportes			Mejorado
Fecha revisión	Demoras		Tiempo Actual	
Procedimiento: Registro de Empleadores			Tiempo	
Nro de hojas:	Aprobado:	Archivo		Porcentaje mejora
Descripción	Tiempo (min)	Depto.	Observaciones	
20. Mensajero va a Viceministerio de Trabajo	15	VT		
21. Mensajero entrega a técnico documentación previa verificación de nro.de hojas de ruta en libro de registro	10	VT		
22. Técnico recibe documentación , sella y pone fecha en la hoja de ruta				
23. Técnico revisa siete documentos contemplados en los requisitos	7200	VT	Procedimiento que no cuenta con obs. en	
23. Técnico ingresa datos en sistema	20	VT		
24. Técnico emite Resolución Administrativa	8	VT		

24. En caso de existir obs. se llama a la persona interesada para que pase a regularizar los requisitos	2880	VT	La duración depende del interesado	
25. Acumula trámites para pasar al Asesor del Viceministro de Trabajo	2880	VT		
26. Asesor avala y firma hoja de ruta	2880	VT		
28. Asesor remite documentación al técnico	3	VT		
29. Técnico verifica que todos los trámites estén firmados por el Asesor	1	VT		
30. Técnico entrega documentación al encargado de mensajería	5	VT		
31. Encargado de mensajería lleva documentación a Dirección General del Trabajo	5	VT		
32. Encargado (DGT) recibe documentación del encargado del VT	2	DGT		
33. Encargados verifican nros. de hoja de ruta y registran la entrega	15	DGT		
34. Encargado DGT entrega a asistente de dirección	2	DGT		
35. Asistente registra en libro de ingreso y salida de documentos	8	DGT		
36. Asistente pasa documentación a técnico	5	DGT		
37. Técnico recibe documentación	2	DGT		
38. Técnico revisa en detalle la documentación	14400	DGT		
TOTAL	30341			
MINISTERIO DE TRABAJO				
	Diagrama Actual		Resumen	
	Versión:	Operaciones:		Costo Actual
	Código Proceso	Inspecciones		Costo Mejorado
		Transportes		Tiempo Actual
	Fecha revisión	Demoras		Tiempo
	Procedimiento: Registro de Empleadores	Aprobado:	Archivo	Porcentaje mejora
Nro de hojas:				
Descripción	Tiempo (min)	Depto.	Observaciones	

39. Técnico acumula trámites hasta alcanzar por lo menos diez	7200	DGT	En caso de existir obs. retiene hasta que se regularizen
40. Técnico devuelve a Asistente	3	DGT	
41. Asistente entrega documentación a Director General del Trabajo	1440	DGT	
42. Director General del Trabajo firma Resolución Administrativa	20	DGT	
43. Director devuelve documentación a asistente	2	DGT	
41. Asistente entrega a encargado DGT	2	DGT	
42. Encargado lleva documentación a VT	5	DGT	
42. Encargado DGT entrega documentación a técnico Viceministerio ríe Trabajo	2	DGT	
43. Encargado DGT y técnico verifican y registran ingreso de documentos en los libros correspondientes	2	VT	
44. Técnico acumula documentación para pasar a Viceministro de Trabajo	2880	VT	
45. Técnico entrega a Secretaria	1	VT	
46. Secretaria registra en libro	5	VT	
47. Secretaría entrega documentación a Viceministro de Trabajo	2	VT	
48. Viceministro de Trabajo firma Resolución Administrativa	20	VT	
49. Viceministro de Trabajo devuelve documentación a Secretaria	2	VT	
50. Secretaria entrega documentación al encargado de mensajería VT	2	VT	
51. Encargado VT lleva documentación a Sección de Archivo Central	3	SAC	
52. Encargado VT entrega a Técnico de Archivo	1	SAC	
53. Técnico de Archivo recibe y firma libro de descargo del encargado VT	5	SAC	
54. Técnico de Archivo revisa que las Resoluciones estén firmadas	240	SAC	
TOTAL	11837		
MINISTERIO DE TRABAJO			
Diagrama Actual		Resumen	
Versión:	Operaciones:	Costo Actual	

	Código Proceso	Inspecciones		Costo Mejorado
		Transportes		Tiempo Actual
	Fecha revisión	Demoras		Tiempo
Procedimiento: Registro de Empleadores	Aprobado:	Archivo		Porcentaje
Nro de hojas:				
Descripción	Tiempo (min)	Depto.	Observaciones	
55. Técnico de Archivo entrega documentación a Jefe Sección Archivo Central	1	SAC		
a la Resolución Administrativa	30	SAC	.	
56. Jefe de Sección de Archivo Central entrega documentación a Técnico de Archivo	1	SAC		
58. Técnico de Archivo desglosa	5	SAC		
59. Técnico de Archivo entrega una glosa a Asistente Archivo	1	SAC		
60. Asistente Archivo lleva documentación a Ventanilla Única	15	SAC		
61. Asistente de Archivo entrega documentación a Encargado VU y registran en los libros correspondientes	10	VU		
62. Empleador recoge de VU el trámite concluido		VU		
Total	49533			
hrs Días	825,55			
	34,39791667			

6.1.6.2 Periodo comprendido entre el 2004- 2006

Mediante Resolución Ministerial No. 002/20043 de 13 de enero de 2004, el Ministerio de Trabajo puso en vigencia la simplificación de trámites de registro de empleadores, considerando el marco legal vigente y con sustento en la Ley N° 2446 de 19 de marzo de 2003, que define entre las atribuciones y competencias del Ministerio de Trabajo, la de vigilar la aplicación y cumplimiento de la legislación y los convenios internacionales

en materia laboral, así como formular y ejecutar políticas para una adecuada relación laboral entre empleadores y trabajadores, establecer y aplicar las normas sobre seguridad industrial en coordinación con los Ministerios de las áreas respectivas.

En ese marco, y con el afán de hacer efectiva la aplicación de principios y normas administrativas y de Derecho Administrativo, ejecutó la simplificación de procedimientos a nivel nacional en el trámite de registro de empleadores ante el Ministerio de Trabajo y sus dependencias a nivel departamental, que permitan a los usuarios cumplir con dicho registro, con celeridad, economía, eficiencia, probidad y con el pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las Leyes Laborales en actual vigencia y el ordenamiento jurídico nacional.

El cuadro siguiente muestra el resultado de los procedimientos que fueron aplicados como resultado de la Resolución Ministerial antes mencionada

Cuadro N° 2
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
MINISTERIO DE TRABAJO

Procedimientos del Trámite simplificado: REGISTRO DE EMPLEADORES

Descripción	Tiempo (min)	Depto.	Observaciones
1. Empleador recaba información para registrarse en el MT	5	VE	El empleador ya conoce los requisitos con anterioridad
2. Empleador llena formulario único y agrega requisitos	10	VE	
3. Empleador presenta documentación y requisitos en Ventanilla	2	VE	
4. Ventanilla revisa requisitos y formulario. Si faltan requisitos devuelve el expediente con nota.	8	VE	
5. Ventanilla introduce datos del empleador al sistema	3	VE	

6: Ventanilla genera Registro de Empleador, imprime, sella y firma	3	VE	
7. Ventanilla traslada Certificado de Registro de Empleadora la DGT	480	IVU	
8.DGT recibe, firma y sella	15	MT	
9. DGT devuelve expediente a Ventanilla Especializada	10	MT	Formulario de Inscripción de Empleador
10. Ventanilla recibe expediente y entrega al empleador	15	MT	
11. Ventanilla archiva expediente adjunta requisitos	15		Puede llevar en medio magnético pero debe comprar
TOTAL	566		

6.1.6.2 Periodo comprendido entre el 2006- 2012

En este periodo rige el Decreto Supremo N° 288 de 9 de septiembre de 2009, la Resolución Ministerial N° 704/09 de 21 de septiembre de 2009 y la Resolución Ministerial N° 246/10 de 7 de abril de 2010, disposiciones que manifiestan el nuevo orden en el ámbito de regulación de las relaciones laborales consideradas en la Constitución Política del Estado aprobada en febrero de 2009, que define roles de protección al trabajo como de defensa efectiva tanto en sede administrativa como judicial de los derechos de los trabajadores.

En la norma legal se crea el REGISTRO OBLIGATORIO DE EMPLEADORES, donde deben inscribirse los empleadores nuevos y, reinscribirse los antiguos, estableciendo requisitos para los antiguos consistentes en el formulario de Registro Obligatorio de Empleadores (ROE) llenado (3 Copias) y el Certificado de Empleador (1 Copia), vigente. En tanto que para los nuevos empleadores, deben ser presentados el (ROE) llenado (3 Copias) y un depósito de Bs80 en cuenta del a nombre del Ministerio de Trabajo. Asimismo establece la actualización de datos con un costo de Bs50.

Efectivamente el procedimiento empleado en este periodo tiene un fin más fiscalizador del empleador y de recaudación, ya que sin un sustento se incrementa el valor económico que deben abonar los administrados interesados en estos trámites y presentar documentos que obran en la propia entidad pública, contraviniendo lo previsto en la Ley N° 2341, en cuyo Artículo 16 establece el derecho del ciudadano de no presentar documentos que obran en la administración pública.

Si bien se mantiene el carácter de declaración jurada del formulario y se acortan los requisitos, incluso poniendo la tecnología a disposición, por cuanto se puede proceder a emplear el internet en este trámite, se advierte una clara incorporación de pasos adicionales a los contenidos en el periodo anterior, que pueden representar mayor utilización de recursos humanos y tiempo en la ejecución del trámite.

6.2 La importancia del principio de legalidad objetiva expresado en la seguridad jurídica, la economía, simplicidad y celeridad con relación a la simplificación de trámites

En lo relativo al proyecto, conviene repasar algunas condiciones necesarias que debe reunir la administración pública en su accionar frente al ciudadano y con ello, patentizando las reformas hacia un Estado más accesible, menos burocrático y facilitador del desarrollo económico, pero también de la libre iniciativa y la libertad.

6.2.1 Principio Fundamental

El Artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo establece como máxima del comportamiento de la administración pública, que ésta se halla destinada exclusivamente a servir los intereses de la colectividad. León Duguit, padre de la teoría francesa del Servicio Público, citado por Héctor A. Mairal, expresaba que: “El Estado no es (...) una potencia que manda: soberanía; es una cooperativa de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes” (MAIRAL, 1991, pág. 363) y que el servicio público es toda actividad que deben los gobernantes asegurar, controlar y regular en beneficio de la colectividad y de la interdependencia social, por lo tanto debe responder a la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la fuerza gubernamental.

Por lo tanto, el Estado, en la realización de sus actividades debe buscar servir los intereses colectivos, que en el caso de la simplificación será la eliminación de barreras que impidan el desarrollo de iniciativa privada y creación de nuevas empresas.

6.2.2 Principio de eficacia

La misma Ley de Procedimiento administrativo N° 2341 señala que: “Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas”. El documento que relata la experiencia boliviana en la simplificación de trámites realizado en Bolivia hacia el 2003-2004, resalta el hecho de que: “Un problema ocasionado por los excesivos trámites empresariales es que estos se convierten en un obstáculo para la formalidad de las empresas. Como consecuencia de los costos y la

complejidad de los trámites para abrir una empresa, Bolivia tiene una elevada actividad informal. A causa de la informalidad, muchas microempresas se mantienen en el anonimato y sus productos creados y producidos no se hallan protegidos contra la piratería intelectual. Este elevado nivel de informalidad es también un factor explicativo de la baja productividad de la economía” (CAF, 2006 pág. 23).

La eficacia, es una característica esencial del procedimiento administrativo, que tiene que ver con la productividad y la racionalidad administrativa, aspectos que desembocan en una adecuada información al usuario y que éste no pierda tiempo, dinero y peor se desaliente frente a los trámites que deben ser realizados ante o frente a la Administración. (HUTCHINSON, 2001, s/n)

Eficacia y eficiencia son dos características o atributos que, a partir de la promulgación de la Ley N° 1178 denominada comúnmente SAFCO y relacionada con los Sistemas de Administración y Control del Estado, deben tener y expresar todas las actividades del Estado y de la Administración Pública en general, siendo entendidas como la obtención de resultados y la adecuada ocupación de recursos para conseguirlos.

6.2.3 Principio de economía, simplicidad y celeridad

Vinculado al principio anteriormente glosado, el principio de economía según reza la Ley de Procedimiento Administrativo: “Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias”. La evaluación efectuada en los procedimientos de registro

de empleadores hasta el año 2003 en el Ministerio de Trabajo, incorporaban una serie de pasos y procedimientos previos que hacían insoportable el trámite de registro que tenían que seguir los empleadores, aspecto que contradice plenamente el concepto del principio rector que ahora se analiza.

La economía procesal implica: "... la necesidad de que se decida administrativamente con celeridad y economizando trámites..." (HUTCHINSON, 2001, s/n) en este caso el principio se hará patente evitando a los usuarios o requirentes del servicio de registro de empleadores, las gestiones personales y las idas y venidas al Ministerio de Trabajo, muchas veces de manera innecesaria y solo para verificar el rumbo del procedimiento iniciado.

En relación a la celeridad, también puede considerarse ésta no solo como un principio rector de la actividad administrativa sino también como un verdadero derecho del ciudadano, a exigir que las decisiones administrativas se ejecuten en tiempo oportuno. Ciertamente una decisión tardía muchas veces es no solo sinónimo de demora sino fundamentalmente de injusticia y de corrupción, aspectos sobre los cuales, en este trabajo no se hará mayores consideraciones.

6.2 Análisis de la legislación nacional e internacional con relación a la inscripción de empleadores

6.3.1 Análisis normativo del Registro de Empleadores

6.3.1.1. Antecedentes normativos

La Constitución Política del Estado de 1967, vigente al momento de la ejecución del Proyecto, establecía entre sus normas, la Organización del Poder Ejecutivo, y determina que los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado y que éstos son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, juntamente con el Presidente de la república. Asimismo la propia Constitución determina que el trabajo es un deber-derecho constituyéndose en la base del orden social y económico, gozando de protección del Estado.

De esta manera el Estado asume la función de intermediario en la relación laboral entre empleadores y trabajadores, destinado a vigilar el cumplimiento de las normas legales referidas a éste régimen especial de la Norma Suprema de la república de Bolivia. Ello concordante con la norma establecida en el Artículo 5º de la Ley N° 2341, que determina la competencia de los órganos del Estado, establece la plena competencia del Ministerio de Trabajo para establecer los mecanismos que juzgue convenientes en la realización de sus facultades establecidas en el marco de la Constitución y las Leyes.

El Derecho Laboral, tiene un carácter eminentemente proteccionista del trabajador, y por lo tanto establecida la facultad de vigilancia en el Estado, ésta debe realizarse por organismo especializado, que en este caso a los

finés del control se constituye el Ministerio de Trabajo, quien para efectivizar el control de cumplimiento de la normativa laboral ha dispuesto el Registro de Empleadores, como mecanismo idóneo para establecer, los centros de trabajo en los que producirá su intervención.

La Ley N° 2446 de 19 de marzo de 2003, define entre las atribuciones y competencias del Ministerio de Trabajo, la de vigilar la aplicación y cumplimiento de la legislación y los convenios internacionales en materia laboral, así como formular y ejecutar políticas para una adecuada relación laboral entre empleadores y trabajadores, establecer y aplicar las normas sobre seguridad industrial en coordinación con los Ministerios de las áreas respectivas.

En ese marco era el Ministerio de Trabajo, la instancia gubernamental cuya competencia a nivel nacional, es la regulación de las relaciones obrero patronales, estableciendo al efecto normas administrativas que determinan los derechos y obligaciones emergentes de la relación laboral tanto para empleadores como para trabajadores, en escríta sujeción a la Constitución Política del Estado, las leyes de la República y normas administrativas que rigen el régimen laboral en toda la República, hoy Estado Plurinacional.

Para el cumplimiento de sus funciones y competencias, establecidas por las leyes de la república de Bolivia, el Estado debía mediar en las actividades entre empleadores y empleados, en su condición de máximo órgano ejecutivo en el área laboral.

Bajo este contexto el Ministerio de Trabajo, ha normado el trámite de Registro de Empleadores, que tiene por objeto central el regular y

supervisar las relaciones obrero - patronales, así como el cumplimiento de la Ley General del Trabajo, y sus normas reglamentarias y conexas.

Así el registro de Empleadores se hallaba hasta enero de 2004, normado por medio de la Resolución Ministerial No. 176/2000 de 2 de mayo del 2.000, que establecía que los empleadores, empresas e instituciones que operan en el país deben inscribirse en el Ministerio de Trabajo, para su registro de empleador.

La Resolución Ministerial N° 176/00 de 2 de junio del año 2.000, en su Artículo 1ro., establecía que los empleadores, empresas e instituciones de constitución nueva, legalmente establecidos en el país, deberán estar obligatoriamente inscritos en el Ministerio de Trabajo y Microempresa, mediante Resolución Administrativa del Viceministerio de Relaciones Laborales.

Disponía además que las empresas y empleadores ya constituidos e inscritos en el Ministerio, debieran reinscribirse alternativamente mediante Resolución Administrativa emitida por el mismo Viceministerio de Relaciones Laborales, presentando los mismos requisitos y determinaba que los Directores Departamentales del Trabajo, podían emitir Resoluciones Administrativas de inscripción y reinscripción de empleadores de su Departamento.

En su Artículo 2º, la mencionada disposición, establecía como requisitos para el registro de empleador los siguientes:

- a) Solicitud escrita al Ministerio de Trabajo y Microempresa.
- b) Registro Único de Contribuyente

- c) Presentación del Formulario de afiliación a la entidad de seguro Social.
- d) Formulario de Primer aporte a la Caja Nacional de Salud o de otra entidad de seguro social.
- e) Aportes a las AFP's.
- f) Planillas salariales de los trabajadores.
- g) Croquis de la zona de ubicación y puntos de referencia de la empresa.
- h) Boleta de Depósito bancario de Bs30 a la cuenta del Ministerio de Trabajo en el Banco de Crédito de Bolivia S.A.

En su Artículo 4º estableció el plazo de 3 meses para la inscripción de nuevas empresas, computables a partir del momento que cuente con trabajadores, en el mencionado artículo se establece además que el Ministerio e Trabajo otorgará un Certificado de Empleador, donde conste la inscripción de la Empresa, el mismo que debe estar ubicado en un lugar visible en caso de realizar una actividad de atención al público, En el diagnóstico realizado se observa en muchos casos la inexistencia de dicho certificado.

Contradictoriamente a lo establecido en el Artículo 2º que establecía los requisitos para la inscripción y reinscripción, en el Artículo 5º se determinaba como disposición transitoria, la amnistía general por el período de tres meses para que puedan inscribir las empresas sin el pago de multas.

En la misma disposición se determinaba el procedimiento para empresas que no se registren dentro el plazo de los tres meses, estableciéndose al efecto otros requisitos para la inscripción que paradójicamente eran

menores a los requisitos de las empresas que cumplían con la inscripción y reinscripción del Registro de Empleador en plazo oportuno.

En síntesis, la Resolución Ministerial N° 176/00, que normaba la inscripción de Registro de Empleador establecía que se emitirán por este trámite de inscripción tres tipos de instrumentos administrativos:

1. Una Resolución Viceministerial de Registro de Empleador, para el Departamento de La Paz emitido por el Viceministro de relaciones Laborales.
2. Una Resolución Administrativa de Registro de Empleador emitida por los Directores Departamentales de Trabajo en el resto de la república.
3. Un Certificado de Empleador, donde conste la inscripción de la empresa emitido por el Ministerio de Trabajo.

El análisis normativo practicado a la disposición antes mencionada, evidencia que no existía uniformidad y homogeneidad en la tramitación del registro e inscripción de empleadores ante el Ministerio de Trabajo, toda vez que la Resolución Ministerial N° 176/00 establecía diferencias entre el Departamento de La Paz donde se tenía que contar con una Resolución Administrativa del Viceministerio de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y en los demás departamentos Resoluciones Administrativas emitidas por las Direcciones Departamentales de Trabajo.

Este registro se acreditará según el Artículo cuarto de la disposición a través de un certificado de Registro de Empleador; sin embargo, hasta la fecha de diagnóstico realizado en la implantación del proyecto, no había sido emitido el mencionado Certificado de Empleador, existiendo una

marcada contradicción en el mismo texto de la Resolución Ministerial analizada, puesto que en la primera parte se establece expresamente que operará el registro de empleador a través de la emisión de una Resolución Administrativa sea Viceministerial o de Dirección Departamental de Trabajo y en la segunda parte establece la emisión de un Certificado de Empleador.

Por ello se ha considerado necesario corregir y unificar los procedimientos a nivel nacional en el trámite de Registro de Empleadores ante el Ministerio de Trabajo y sus dependencias a nivel departamental, de manera tal que permitan a los usuarios cumplir con dicho procedimiento con celeridad, economía, eficiencia, probidad y con el pleno sometimiento a las Constitución Política del Estado, las leyes laborales en actual vigencia y el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido se aprecia que la normativa vigente para el Registro de Empleadores, establecido en la Resolución Ministerial N° 176/00 no era un trámite único y existían pasos y procedimientos de enredada y confusa tramitación. Por ello el Proyecto debió permitir establecer un procedimiento único a nivel nacional para el Registro de Empleadores, sean gestionados directamente ante el Ministerio de Trabajo o en las Direcciones Departamentales de Trabajo.

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo No. 2446 de 19 de marzo del 2003, establece dentro las atribuciones y competencias del Ministerio de Trabajo, el vigilar la aplicación y cumplimiento de la legislación y los convenios internacionales en materia laboral, así como formular y ejecutar políticas para una adecuada relación obrero-patronal y establecer y aplicar las normas sobre seguridad industrial en coordinación con los Ministerios

de las áreas respectivas, es obligación del Supremo Gobierno precautelar por la estabilidad económica financiera de las empresas y mantener las fuentes de trabajo, así como brindar la protección y seguridad jurídica a los trabajadores del país, por lo cual le corresponde dictar disposiciones administrativas tendentes a garantizar un equilibrio entre el capital y el trabajo, a través de medidas administrativas que permita consolidar el control de las relaciones obrero- patronales en el territorio de la república.

En consecuencia, correspondió al Ministerio de Trabajo clarificar, homogenizar y simplificar el trámite de Registro de Empleadores, a través de la emisión de una nueva Resolución Ministerial que establezca de manera expresa e integral el proceso, requisitos y costo del trámite de registro de empleadores, lo cual aconteció precisamente el 13 de enero de 2004 con la Resolución Ministerial N° 002/2004.

7. MEDIDAS DE GESTIÓN PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DETECTADO

Se ha manifestado, *supra* que la obsolescencia del marco normativo imperante en Bolivia desde la década de los cuarenta ocasionó excesiva en la administración pública una excesiva carga burocrática y discrecionalidad, aspectos que sumados al bajo nivel de capacitación de los funcionarios públicos, determinaron una total ineficiencia en la obtención de finalidades y satisfacción de necesidades por los usuarios de la administración pública.

Una de estas ineficiencias se detectaron en el Ministerio de Trabajo, (Hoy Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social), en los trámites referidos

al registro de empleadores que tomaban una cantidad innecesaria y excesiva de pasos, lo que convertía al mecanismo en un proceso lento, tortuoso, sinuoso y de desaliento para los empleadores, que en todo caso buscaban la forma de eludir estos caminos y de evitar el cumplimiento de estos requisitos con la consecuente traba en los controles hacia el pleno cumplimiento de derechos de los trabajadores y la cada vez más fuerte presencia de informalidad, en la economía.

Por estas razones y en procura de lograr superar estas ineficiencias y hacer posible que el Estado cumpla su rol de facilitador en la gestión de trámites por el ciudadano, por una parte y de control en las actividades de los empleadores, por otra, se ha realizado el plan de innovación que se presenta a fin de tener mayor agilidad y eficiencia en las actividades vinculadas al registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo.

7.1. ASPECTOS GENERALES

7.1.1. NOMBRE DEL PROYECTO

“SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA INSCRIPCIÓN DE EMPLEADORES EN EL MINISTERIO DE TRABAJO”

7.1.2. ANÁLISIS DE NECESIDADES

Al haberse adoptado políticas de Estado de apertura a la iniciativa privada, reducción del aparato estatal, así como la incorporación al ordenamiento legal, de la Ley de Procedimiento Administrativo, se encontraron también variadas formas de actuación estatal que no respondían a esta nueva

filosofía y manejo de la cosa pública, siendo por lo tanto necesaria su identificación para su posterior tratamiento en total armonía con los postulados estatales.

Se ha mencionado, y es evidente que a partir de los cuarentas, la administración pública ha experimentado un proceso de discrecionalidad hasta en algunos casos arbitrariedad lindante con el abuso, la carencia de capacitación de su personal y una excesiva carga burocrática que hacía penoso cualquier procedimiento ante la administración pública. que no solo con la expresión “vuélvase mañana” sino con una verdadera inoperancia se hacía patente una relación apática entre el ciudadano y los servidores públicos.

De esta manera se encuentran como necesidades a ser resueltas con el Proyecto de innovación que se presenta, la excesiva carga burocrática y total discrecionalidad en la administración pública, aspectos que sumados a un bajo nivel de capacitación y formación de los denominados “funcionarios públicos”, determinaron la anulación total de de cualquier forma de control y, la ineficiencia de los sistemas de administración en total detrimento de los intereses estatales y de la ciudadanía

7.1.3. OBJETIVO DEL PROYECTO

Aplicar un procedimiento en la simplificación de trámites en la inscripción de empleadores en el Ministerio de Trabajo, para que se cumplan los principios de economía, simplicidad y celeridad y, con ello la garantía de seguridad jurídica del administrado

7.1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En la década de los noventa y en base a la nueva política económica iniciada años atrás y la transformación del Estado y la promulgación de normas legales del Estado de Derecho, se vio la necesidad de reducir el aparato estatal, pretendiendo un Estado más eficiente, económico, eficaz y facilitador de la iniciativa privada, más accesible a los usuarios demandantes de servicios públicos y de la administración pública en general.

Desde el año 2006, Bolivia se ha transformado habiendo adoptado nuevas políticas y reformado la Constitución Política del Estado, por ello el proyecto de innovación que se presenta, se justifica en la medida en que trata de compatibilizar los aspectos fundamentales expresados en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y sus reglamentos que sirvieron de base normativa para la simplificación de trámites en el Ministerio de Trabajo, con la nueva Constitución Política del Estado y las normas que de ella dimanaron como parte de una filosofía diferente a la que inspiró el Proyecto, tal es el caso del Decreto Supremo N° 288 del año 2009.

Siendo evidente que el Ministerio de Trabajo es una repartición pública, con atribuciones, competencias y propósitos definidos en las normas referidas a la constitución, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, hoy denominado Órgano Ejecutivo), se hace evidente que el marco normativo para el diagnóstico, análisis y solución debe estar necesariamente enmarcado en el Derecho Administrativo y las normas de esta materia.

De la misma forma, al tratarse de un área estatal encarada de la vigilancia de las normas legales del trabajo, contenidas fundamentalmente en la Constitución Política del Estado, la Ley General de Trabajo, su Decreto Reglamentario y otras normas conexas, especialmente en lo que refiere a las obligaciones de las empresas o de los empleadores.

De esta manera se analizó la doctrina del Derecho Administrativo con relación a la Administración Pública y sus principios rectores, en especial referencia a los trámites referidos a los registros y certificaciones; luego se pudo establecer la importancia del principio de legalidad objetiva como manifestación concreta de la seguridad jurídica, la economía, simplicidad y celeridad, relacionado con la simplificación de trámites, especialmente de registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo.

Con estos antecedentes se pasó a analizar la legislación nacional relacionada y en algunos casos alguna práctica y normativa internacional vinculada a esta materia y por último, en base a los resultados obtenidos se procedió, a ejecutar el proyecto, en etapas previamente definidas.

Es menester aclarar y precisar que en este trabajo, como parte de un proyecto de simplificación de trámites en el Estado Boliviano, y en lo concerniente llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo en el año 2004, contó con la activa participación de la Unidad de productividad y Competitividad del Ministerio de Desarrollo Económico que apoyó con consultores, con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC).

Así las acciones realizadas, para el desarrollo del proyecto se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Diagnóstico previo
- Análisis de los procesos actuales
- Identificación de dificultades en el trámite
- Entrevistas con los servidores públicos involucrados
- Determinación cuantitativa de requisitos y trámites previos al registro
- Evaluación de procedimiento y trámites
- Revisión de normativa que sustenta el procedimiento empleado.

Resultado de estas acciones ejecutadas establecen la oportunidad y el mérito de la reforma e innovación en el trámite de registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo, considerando fundamentalmente la reducción de tiempos, requisitos, costos y pasos y procedimientos.

7.1.5. DESCRIPCIÓN BREVE DE LA INNOVACIÓN QUE SE QUIZO LOGRAR

Los actos administrativos y las acciones de la administración pública deben estar precedidos además de la legalidad y seguridad, por contenidos de mérito, oportunidad y pertinencia; es decir los beneficios y las ventajas que se le asigna a todos los actores, Estado y Ciudadanos, en relación al pleno ejercicio de sus derechos y facultades.

Por ello, efectuado el análisis de diagnóstico previo, y las dificultades que origina a el procedimiento de registro de empleadores, con notoria ineficiencia en el manejo de recursos y desaliento en los ciudadanos, es que se buscó optimizar los procedimientos de este trámite de registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo, considerando fundamentalmente la reducción de tiempos, requisitos, costos y pasos y procedimientos.

Ello contribuiría a un ejercicio de competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo, mas eficiente, eficaz y transparente, además del efectivo cumplimiento y aplicación de las normas de Derecho Administrativo recientemente promulgadas con la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, haciendo compatibles sus directrices con las tareas asignadas a aquella cartera de Estado.

De la misma forma se esperaba mejoras en el cumplimiento de la normativa laboral, incremento de empresas formalizadas, mayor percepción de recursos financieros por parte del Ministerio de Trabajo, información confiable y oportuna a los empleadores y trabajadores y mejorar las relaciones laborales en el sector empresarial.

7.1.6. BENEFICIARIOS

En el proyecto de simplificación de trámites de registro de empleadores en el Ministerio de Trabajo, ejecutado en la gestión 2004, a poco tiempo de la efectiva vigencia de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, se pueden identificar al menos cuatro beneficiarios, directos e indirectos del proyecto.

a) Empleadores.- Se ha descrito cómo los procedimientos de registro de empleadores, en el Ministerio de Trabajo, han sido tradicionalmente tediosos por su alta burocratización en las diferentes reparticiones de aquella cartera de Estado, tomando tiempos que superaban los dos meses en la ejecución de un registro tan simple como el registro, simplificando los pasos y requisitos, los empleadores se han beneficiado con la reducción de éstos y naturalmente con la sencillez en la obtención de un certificado público que los habilita como empleadores.

b) Trabajadores.- El fin último de contar con un registro de empleadores, está en la vigilancia estatal del cumplimiento de derechos sociales establecidos a favor de los trabajadores; lo señalan así tanto la R.M. 02/04 del Ministerio de Trabajo, como la *ratio decidendi* del Decreto Supremo N° 288, por lo tanto al ser más eficaz el registro de las empresas, cuanto más pronto se cumplirá por el Ministerio de Trabajo, la obligación legal de vigilancia de los derechos laborales y sociales.

c) La sociedad.- La sociedad es un beneficiario indirecto, por cuanto si tiene mecanismos de la administración pública más eficientes y eficaces, más pronto empezará en contar con la administración pública seguridad jurídica

y verdadera protección de sus derechos con una administración pública, menos burocrática, más eficiente y con menos corrupción.

d) El Estado.- Siendo el rol del Ministerio de Trabajo, la vigilancia de los derechos de los trabajadores, y el Estado garantista de los derechos al trabajo y empleo decente o digno, como señala la Constitución Política del Estado, un pronto registro de empleadores en los registros del Ministerio de Trabajo, hará que éste se beneficie con la atracción de iniciativa privada e inversión destinadas a la creación de fuentes de empleo y trabajo en el marco del respeto a la Ley.

A estos beneficiarios se los podría calificar como directos los primeros e indirectos a los otros.

7.2. FASES DE LA PROPUESTA

El proyecto fue estructurado en etapas, que se describen a continuación:

- 1) Relevamiento y diagnóstico
 - a. Análisis de los procesos actuales. Se analizaron los trámites de registro de empleadores, considerando tiempos de ejecución, realización externa e interna del procedimiento, servidores públicos involucrados, tiempos de ejecución, etc, determinado de esta acción dificultades y cuellos de botella además de ineficiencias en el procedimiento.
 - b. Identificación de dificultades en el trámite. Con los resultados previos obtenidos se identifican los cuellos de botella, tiempos de ejecución, número de funcionarios participantes en el

procedimiento, dificultades en la obtención de requisitos previos, con tiempos adicionales al empleado en el Ministerio de Trabajo, comprobando en algunos casos la deserción en la realización del trámite con lo cual además de todo se impide el eficaz ejercicio de funciones de esta repartición estatal sobre las empresas y consiguientemente los trabajadores.

- c. Entrevistas con los servidores públicos involucrados. A fin de establecer mejoras que permitan hacer más ágil, económico y acelerado el procedimiento empleado se llevaron adelante entrevistas con los empleados del Ministerio de Trabajo, para determinar tiempos en que ocupan su función a estos procedimientos y rezago de otras tareas, etc.
- d. Determinación cuantitativa de requisitos y trámites previos al registro. Se identifican los pasos y requisitos, según se ha expresado en el cuadro respectivo anteriormente transcrito, determinando una serie de requisitos que se reflejan además en la Resolución Ministerial No. 176/2000, que va en anexo.
- e. Evaluación de procedimiento y trámites. Resultado de los pasos previos se ha obtenido un cuadro de situación que ha permitido la evaluación del trámite de registro de empleadores con un total de 69 pasos ejecutados en un mínimo de 39 días y al menos 8 requisitos de más o menos compleja obtención.
- f. Revisión de normativa que sustenta el procedimiento empleado. Fundamentalmente el análisis pasó por el análisis de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, sus reglamentos y la resolución No. 176/2000 que establecía el último procedimiento para el trámite de registro de empleadores, contemplando inscripción y reinscripción respectivamente, obteniendo los resultados que ya fueron expresados en la presente memoria líneas arriba (cuadro 1).

- 2) Elaboración de una propuesta de simplificación
 - a. En coordinación con la Unidad de Productividad y Competitividad del Ministerio de Desarrollo Económico y en base al Programa de Simplificación de Trámites para el Estado, se elaboró un nuevo procedimiento simplificado reduciendo costos, tiempos, pasos y requisitos, implementando la Ventanilla Única de Trámites y haciendo más eficiente el sistema, además de la homogeneidad del trámite a nivel nacional.
 - b. Se elaboraron los formularios de simplificación y certificados que acreditan la realización del trámite, así como los manuales de procedimiento respectivos.
 - c. Se entrenó y capacitó al personal involucrado
- 3) Validación de la propuesta
 - a. Esta propuesta puesta en consideración de las principales autoridades del Ministerio fue validada y aprobada para su ejecución, en principio como piloto y luego ya asimilado a los procedimientos de registro empleados por el Ministerio.
- 4) Implementación de la propuesta aprobada
 - a. La propuesta fue aprobada por medio de la resolución Ministerial 002/2004 de 13 de enero de 2004, estableciendo esta fecha como inicio de ejecución e instalación del nuevo procedimiento simplificado de registro de empleadores.
 - b. Se emitió el primer certificado de inscripción a cargo del entonces Director de Trabajo. Williams D. Aparicio Rodas.
- 5) Difusión
 - a. Con la asistencia de medios de comunicación masiva se procedió a la difusión de este procedimiento y posteriormente se extendió a los nueve departamentos d Bolivia el mismo, para que sean aplicados

los procedimientos del trámite en todas las oficinas regionales del Ministerio de Trabajo.

- 6) Seguimiento, evaluación y retroalimentación.
 - a. Durante el primer año se ha verificado el correcto funcionamiento de este nuevo procedimiento y corregido errores menores que han sido identificados en el mismo, lo que ocasionaba retrasos en alguna oportunidad en la emisión del certificado de registro de empleadores, hasta por un día.
 - b. Identificadas estas distorsiones, se aplicaron los correctivos necesarios haciendo de esta práctica continua de evaluación el insumo mayor de retroalimentación de los procedimientos.

7.3. PRESUPUESTO

Al ser el Ministerio de Trabajo, (hoy Trabajo, Empleo y Previsión Social) un ente del Estado Boliviano, el presupuesto para la ejecución del presente proyecto, se encuentra contemplado en el presupuesto establecido para esta cartera de Estado por el Ministerio de Hacienda a través del Tesoro General de la Nación.

8. RESULTADOS

Los resultados del proyecto de innovación presentados se pueden sintetizar en lo siguiente:

8.1. Logros del proyecto

Los logros obtenidos se pueden expresar traducidos en los siguientes aspectos fundamentales:

- Reducción de tiempos. De 39 días a 1 día de ejecución del procedimiento de inscripción y certificación de empleadores, en el registro de empleadores a cargo del Ministerio de Trabajo.
- Reducción de costos del trámite: Una mayor eficiencia de recursos empleados por el Ministerio, se emplean menos recursos humanos para la realización del trámite y el Ministerio percibe por el trámite un importe único mejor empleado. El en el caso del empleador se reducen los requerimientos de transporte, fotocopias, tiempo empleado para el seguimiento del trámite, fotocopias, etc., optimizando la utilización de sus propios recursos económicos y humanos.
- Reducción de requisitos. Se eliminaron requisitos innecesarios que no tenían una base legal que los sustente y se introdujo el principio de buena fe con la presentación del formulario único como declaración jurada.
- Reducción de pasos. De un total de 69 pasos se consideró tan solo 11 necesarios para que el trámite de registro sea concluido en forma adecuada y con seguridad.
- Ventanilla Única de Trámites. Que posea las condiciones y características necesarias para encaminar y concluir el trámite sin otros sitios de verificación para el empleador.

8.2. Dificultades

Como todo cambio en la ejecución de tareas, en cualesquier empresa, institución, estos cambios han traído consigo algunas dificultades, de las que se pueden mencionar:

- En los servidores públicos resistencia al cambio y suspicacias sobre la efectividad de los cambios realizados.
- Los servidores públicos en principio, efectos de la adaptación, fueron imprecisos en la ejecución del trámite o por ausencia del responsable demorar el trámite hasta por un día para la firma del certificado.

8.3. Resultados Obtenidos

Los resultados obtenidos se pueden verificar en los certificados otorgados y en la nueva normativa aplicable a partir de la Resolución Ministerial N° 002/2004 de 13 de enero de 2004.

8.3.1. Presentación de Resultados Obtenidos en función a los procesos ejecutados.

En el desarrollo del proyecto se han podido obtener resultados satisfactorios tanto para el Estado, a través de lo ya mencionado, como al empresariado nacional que ha encontrado beneplácito por la agilización de

los procedimientos empleados por el Ministerio de Trabajo en la realización de su inscripción en los registros de empleadores.

Estos resultados se pueden verificar en los nuevos diagramas de flujo de los procedimientos, manuales de funciones, certificados emitidos y en la nueva normativa que fue puesta en vigor a partir de enero de 2004.

En anexos se insertan tales instrumentos de simplificación producidos.

9. CONCLUSIONES

CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO ESPECÍFICO Nº 1: ANALIZAR LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON RELACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

Respecto de este punto, efectuado el análisis se concluye que, debido a la naturaleza de la Institución, así como del trámite en cuestión y el procedimiento empleado, la inscripción en el Registro de Empleadores a cargo del Ministerio de Trabajo, se realiza a través de un acto administrativo que es emitido en el Certificado de Registro, mismo que es entregado al Usuario, cuando concluye el respectivo procedimiento.

De la misma forma el Registro de Empleadores, constituye una actividad del Ministerio de Trabajo en ejercicio de sus competencias legales, por ende es considerado como función de Administración Pública encargada de ejercer el control sobre el cumplimiento de la normativa laboral y social vigente en la república de Bolivia, razón por la cual se entiende que dicha

actividad es un servicio a empleadores y trabajadores, para dicho cometido.

Es asimismo de resaltar que en esta función el Ministerio de Trabajo, por imperio de la Ley N° 2341, de Procedimiento Administrativo, debe ajustarse para dicho trámite a las previsiones normativas contenidas en dicho instrumento legal, que entre otras cosas dispone de principios y directrices que deben ser observados inexcusablemente.

Tales principios están referidos al pleno sometimiento a la ley, lo que importa un estado de derecho, y fundamentalmente los de simplicidad, economía y celeridad, que hacen posible y más eficiente y efectiva la actividad administrativa del Ministerio de Trabajo con relación al trámite de Registro de Empleadores que realizan las empresas a fin de someterse al control y la fiscalización estatal de las relaciones laborales que producen.

**CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO ESPECÍFICO N° 2:
ESTABLECER LA IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD
OBJETIVA EXPRESADO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA
ECONOMÍA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD CON RELACIÓN A LA
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES**

En el marco de la Ley de Procedimiento Administrativo, se insertan principios rectores de la administración pública, éstos principios tienen como finalidad establecer pautas de conducta de los servidores públicos o agentes de la administración, que en el Estado de Derecho, consagren el pleno sometimiento de los agentes públicos a la Ley, evitando de esta manera, discrecionalidad en su accionar y peor aún arbitrariedad, que

trasunta perjuicios, demoras y falta de interés de los ciudadanos de cumplir la norma y peor aún corrupción e informalidad.

Por ello el principio de legalidad objetiva, entendido no solo como el cumplimiento de la norma jurídica sino como bastión de la juridicidad del ordenamiento legal se inscribe en la garantía de seguridad jurídica, expresión de plena certeza del administrado de respeto hacia sus derechos subjetivos e intereses legítimos y freno a la discrecionalidad, que acompañada de falta de probidad en el servidor puede causar efectos no deseados, por la administración y por el ciudadano.

Se ha evidenciado, en el análisis realizado, que efectivamente otorgando un marco normativo adecuado y simple, estos procedimientos utilizados en el Registro de Empleadores no solo que hacen más eficaces y eficientes los desempeños de la Administración pública, sino que se respeta y guarda el marco normativo vigente.

Por último la aplicación de los demás principios, especialmente los de simplicidad, economía y celeridad, al hacer más eficiente al Ministerio de Trabajo, también muestran una mayor aceptación de los empleadores en someterse al registro con lo cual hace más efectivo el rol de aquella cartera de Estado.

CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO ESPECÍFICO Nº 3: ANALIZAR LA LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL CON RELACIÓN A LA INSCRIPCIÓN DE EMPLEADORES

El análisis normativo practicado, establece convicción acerca de la competencia del Ministerio de Trabajo para normar el trámite de Registro de Empleadores, misma que, en el marco de lo dispuesto por el Art. 5º de la Ley de Procedimiento Administrativo, emana de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo que en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, atribuye tal función a esta Cartera de Estado.

Del análisis practicado se ha evidenciado también que no existía uniformidad y homogeneidad en la tramitación del Registro e inscripción de empleadores ante el Ministerio de Trabajo, toda vez que la Resolución Ministerial N° 176/00 establecía diferencias entre el Departamento de La Paz, donde se emitía Resolución Administrativa del Viceministerio de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y, los departamentos del interior de la república, donde se emitían Resoluciones Administrativas por las Direcciones Departamentales de Trabajo.

Se evidenció también que existían numerosos pasos y procedimientos previos de difícil y morosa ejecución, que conllevaba a favorecer prácticas no deseadas y desaliento en la realización de este registro con el consiguiente incremento de la actividad informal.

Por último en vista de estas circunstancias le ocupó al Ministerio de Trabajo, con la promulgación de la Resolución Ministerial N° 002/2004, clarificar, homogenizar y simplificar el trámite de Registro de Empleadores, a través de la emisión de una nueva Resolución Ministerial que establezca de manera expresa e integral el proceso, requisitos y costo del trámite de registro de empleadores.

**CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO ESPECÍFICO N° 4:
DETERMINAR LAS FASES DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN
PROFESIONAL DE LA SIMPLIFICACIÓN EN LA INSCRIPCIÓN DE
EMPLEADORES**

En el trabajo realizado se ha definido fases de ejecución que sintéticamente corresponden al relevamiento y diagnóstico; elaboración de la propuesta de simplificación; validación y aprobación; difusión del nuevo procedimiento; y seguimiento, evaluación y retroalimentación.

Ello permitió realizar de manera ordenada, sistemática, la identificación de cuellos de botella, ineficiencias del procedimiento empleado, la necesidad de modificación y finalmente la adopción del nuevo resultado que mejore y optimice estos trámites para hacer eficaz y eficiente la actividad del Ministerio de Trabajo en estas funciones y se cumpla con lo dispuesto por la Ley, haciendo más amigable el trámite ante esta cartera de Estado, más transparente y homogéneo a nivel nacional.

**CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO ESPECÍFICO N° 5: SEÑALAR
LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL PROYECTO DE
INNOVACIÓN PROFESIONAL DE LA SIMPLIFICACIÓN EN LA
INSCRIPCIÓN DE EMPLEADORES**

El resultado de mayor impacto fue la reducción de costos, tiempos de ejecución, prácticas no deseadas, de requisitos obtenidos al interior del propio Ministerio de Trabajo y en otras entidades públicas, que en muchos casos representaban tiempos adicionales en total desaliento del Usuario de estos servicios brindados por la administración pública.

Efectivamente con la aplicación del procedimiento simplificado y la presentación de formularios con valor de declaración jurada, se ha podido hacer más ágil el procedimiento, con lo cual se cumplió a cabalidad con los principios rectores de la administración pública dispuestos por el Artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo, especialmente con los de celeridad, simplicidad, economía, considerados en dicha disposición legal.

Se ha reducido a cero la discrecionalidad del servidor público y se ha ordenado la actividad de la administración pública, en este trámite.

CONCLUSIONES A PARTIR DEL OBJETIVO GENERAL: APLICAR UN PROCEDIMIENTO EN LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EN LA INSCRIPCIÓN DE EMPLEADORES EN EL MINISTERIO DE TRABAJO, PARA QUE SE CUMPLAN LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD Y, CON ELLO LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA DEL ADMINISTRADO

Establecido así el objetivo del proyecto, con la emisión de la Resolución Ministerial N° 002/2004 de 13 de enero de 2004, se ha puesto en vigencia un nuevo procedimiento de inscripción de empresas en el Registro de Empleadores a cargo del Ministerio de Trabajo, con lo cual ésta cartera de Estado hace más efectiva y eficiente su tarea encomendada por la Constitución Política y las Leyes de la república de Bolivia, ya que facilitando la inscripción de empresas, muchas de éstas se han incorporado a la actividad formal.

En el marco de la normativa administrativa, puesta en vigencia con la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, se ha cumplido en el ámbito de las competencias del Ministerio de Trabajo, con los principios de economía, celeridad, y simplicidad, reduciendo costos, pasos, tiempos de ejecución y requisitos, que antes debían cumplir las empresas para este mismo cometido, por lo que de 39 días, 8 requisitos y 69 pasos que antes se empleaban, en el tiempo de ejecución del proyecto se han empleado 1 día, 3 requisitos y se requerían tan solo 11 pasos¹, como se ha descrito.

En todo caso, es efectivamente un logro positivo no solo para los usuarios, empresas, sino también para los trabajadores y para el Estado, que pueden de mejor manera realizar sus acciones de control en el cumplimiento de la normativa laboral.

10. REFERENCIAS

1. Agreda Maldonado Roberto, Diccionario de investigación científica. Grupo Editorial Kipus, Segunda Edición. 2007. Cochabamba Bolivia.
2. Altamira Gigena, Estanislao, notas extraídas de clases de la Maestría de derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, sede La Paz, 2001
3. Álvarez de Zayas, Carlos. Metodología de la investigación científica, cuarta edición. Kipus, Cochabamba, 2003.
4. Caja Nacional de Seguro Social, Abraham, Maldonado, *Legislación Boliviana del Trabajo*, La Paz, 1954
5. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998

6. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998
7. Corporación Andina de Fomento, Hacia un mejor clima de negocios en Bolivia. El proyecto de Registro Único de Empresas, La versión digital de esta publicación se encuentra en: www.caf.com/pac pac@caf.com. 2006
8. Duguit, León, *La Transformación del Estado*, traducción de Adolfo Posada, Francisco Beltrán Librería española y Extranjera, Madrid, 1921
9. Fernández Ch., Lindo, *Derecho Administrativo (un nuevo enfoque)*, Editorial Offsetec gráficas, La Paz, 1981.
10. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa S.A., México, 1985.
11. Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo N° 27113 reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo*, La Paz, 2004
12. Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo N° 288 Crea el Registro Obligatorio de Empleadores para las Sociedades Comerciales, Empresas Unipersonales, Sociedades Cooperativas, Sociedades Civiles, Asociaciones Civiles y Empresas Públicas a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social*, La Paz, 2009
13. Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley N° 1178 Sistemas de Administración y Control*, La Paz, 1990
14. Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley N° 2341 Procedimiento Administrativo*, La Paz, 2002
15. Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley N° 2446 Organización del Poder Ejecutivo* de 19 de marzo de 2003.
16. García de Enterría, Eduardo, y Fernandez, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Temis S.A., Palestra, Bogotá-Lima, 2008

17. García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Temis S.A., Palestra, Bogotá-Lima, 2008
18. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho Administrativo*, Tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2003
19. Hernández, Roberto; Metodología de la investigación. 3ra. ed. La Paz-Bolivia. MacGraw - Hill
20. Hutchinson, Tomás, notas extraídas de clases de la Maestría de Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, sede La Paz, 2001
21. Jiménez, Pablo; Metodología para las investigaciones jurídicas. 1ra ed. Uma co.
22. Konrad Adenauer Stiftung, *La Constitución Política del Estado comentario crítico*, Fundación Konrad Adenauer, La Paz, 1998
23. Mairal, Héctor A., La ideología del Servicio Público, extraído de trabajos del autor en diferentes conferencias y clases impartidas entre 1991 al 1993 y publicadas en los trabajos: "The Argentine privatisation program: models and legal issues, en Privatisation edit. M.M. Brown y G. Ridley, Londres, 1994 y The Argentine telephone privatisation in, implementing reforms in the telecommunications sector: lessons from experience. Edit. B. Wellenius y P.A. Stem)
24. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995
25. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995
26. Méndez A., Carlos, Metodología, tercera edición. Colombia Mc. Graw Hill, 2001.
27. Mostajo Machicado, Max. Seminario Taller de Grado. 2005. La Paz, UMSA.

28. Ramos, Suyo Juan Abraham. *Elabore su tesis en Derecho*. Primera edición. Perú. 1994
29. Santibáñez, Waldo. *Método práctico de elaboración del diseño de tesis en derecho*. Ed. UMSA. La Paz.
30. Santofimio, Jaime Orlando, *Acto Administrativo procedimiento, eficacia y validez*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 1994.
31. Valencia Vega, Alipio, *Fundamentos de Derecho Político*, Ediciones La Juventud, Buenos Aires, 1962
32. Witker, Jorge, Larios Rogelio. *Metodología jurídica*. Mc. Graw Hill. México. Universidad Autónoma de México. 1997.
33. www.mintrabajo.gob.bo
34. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

ANEXOS

ANEXO 1

Art. 4º Ley N° 2341, establece los principios rectores de la administración pública, en ellos se citan los empleados para efectuar el marco referencial en la realización del proyecto.

ANEXO 2

Resolución Ministerial N° 176/00 que establece y norma el procedimiento de registro de empleadores vigente al momento de ejecución del Proyecto

ANEXO 3

Manual de Funciones y Flujograma del trámite realizado en el marco de la Resolución Ministerial N° 002/2004

ANEXO 4

Resolución Ministerial N° 002/04 dispone el procedimiento simplificado de Registro de Empleadores en el Ministerio de Trabajo.

ANEXO 5

Manual de Funciones y Flujograma del trámite simplificado

ANEXO 6

Formulario Único de Registro de Empleadores empleado por el Proyecto

ANEXO 7

Certificado de Registro de Empleador

ANEXO 8

Nota de Prensa relacionada con la inauguración de la Ventanilla Única de trámites y con el inicio de la ejecución del proyecto

ANEXO 9

Resoluciones Ministeriales N° 704/09 que dispone la reglamentación del Decreto Supremo N° 0288 de 9 de septiembre de 2009 referido al Registro Obligatorio de Empleadores y 246/10 que establece régimen sancionatorio.

ANEXO 10

Designación de Williams D. Aparicio Rodas, como Director General de Trabajo, en cuyas funciones realizó junto con la Unidad de Productividad y Competitividad, la ejecución del Proyecto.