



Análisis de la **C**apacidad de **A**bsorción de **C**ompetencias Prefectura de Chuquisaca

Convenio MSCRPP - PADEP GTZ

Consultora Sur

noviembre de 2005

Contenido

1. Introducción.....	1
2. Resumen ejecutivo	2
CAPITULO 1 - HITO I.....	5
<i>ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN REFERIDA AL HITO I.....</i>	<i>8</i>
CAPITULO 2 - HITO II.....	10
2.1. Relación competencias y Atribuciones – Organización – Presupuesto	10
2.2. Relación: competencias y atribuciones que no son de la prefectura – presupuesto.....	15
<i>ANÁLISIS SOBRE PRESUPUESTO Y COMPETENCIAS.....</i>	<i>18</i>
2.3. Relación de competencia y atribuciones - presupuesto- personal.....	21
<i>ANÁLISIS DE LA INFORMACION DE PERSONAL.....</i>	<i>26</i>
CONCLUSIONES HITOS I Y II.....	32
CAPITULO 3 - HITO 3.....	34
CAPITULO 4 - HITO IV	36
<i>ANÁLISIS SOBRE LA TRANSFERENCIA DE NUEVAS COMPETENCIAS.....</i>	<i>43</i>
CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44

1. Introducción

En el marco del convenio de asistencia técnica que el programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana PADEP – GTZ brinda al Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular MSCRPP y en específico al Viceministerio de Descentralización Departamental (VDD), se está impulsando la elaboración de un menú de opciones de competencias y atribuciones susceptibles de ser transferidas a las prefecturas de Departamento.

La entidad responsable de realizar este trabajo en la prefectura de Chuquisaca es Consultora SUR contratada por el PADEP y supervisada por su personal asignado para la prefectura de Chuquisaca¹. El equipo de consultores que intervino fue Miguel Morales (responsable), Ingrid Orlandini y Omar Aillón.

Este documento constituye el informe de análisis de dicha consultoría y está estructurado en base a la guía propuesta por el Padep – GTZ y el MPP, contiene cinco capítulos correspondientes a los cuatro hitos analizados y un último capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Todo el trabajo se planificó en base al organigrama del año 2004 de la Prefectura de Chuquisaca, de esta forma se tomaron en cuenta 8 Direcciones prefecturales y 6 Servicios, haciendo un total de 14 unidades organizacionales. En el análisis se tomó en cuenta las variables: competencias, presupuesto, recursos humanos e infraestructura y equipamiento referidas a la gestión 2004.

El principal problema que dificultó el trabajo fue la poca disponibilidad e incompatibilidad de la información sobre el personal proporcionada por las diferentes unidades de la Prefectura. Se han identificado diferencias entre la información proporcionada por el Área de Personal y aquella proporcionada por algunas direcciones, diferencias que aunque no son significativas, no han podido ser aclaradas, lo que ha impedido, para algunos indicadores, la elaboración de resultados definitivos.

¹ Mila Reynolds B., asesora técnica del PADEP.

2. Resumen ejecutivo

Competencias y atribuciones prefecturales

Existen en total 209 competencias y 110 atribuciones prefecturales. La dirección con mayor número de competencias y atribuciones asignadas por norma es la DRRNN y MA con el 28%. Las direcciones de: Desarrollo Social, Jurídica e Infraestructura son las que tienen menor cantidad de competencias (5%, 4% y 6% respectivamente).

En el análisis final de absorción de competencias, se ha determinado que la prefectura tiene 269 competencias y atribuciones absorbidas, lo que constituye el 84%. Las competencias que no fueron absorbidas están relacionadas, en la mayor parte de los casos, con la “función competencial”² planificar/normar.

Competencias no prefecturales

La prefectura ejecuta 12 proyectos que no son de su competencia, y que representan el 11% del presupuesto prefectural de inversiones. Los proyectos ejecutados que no son de competencia prefectural son: defensivos (competencia municipal); trabajos en caminos de la red fundamental (competencia nacional); Aeropuerto internacional (competencia nacional); agua potable Sucre (competencia municipal).

Presupuesto por programas

El análisis del presupuesto por programas revela las prioridades que tiene la prefectura en cuanto a la asignación de sus recursos. En la gestión 2004, la Prefectura de Chuquisaca asignó el 61.9% de su presupuesto a los programas delegados de salud y educación; les siguen en importancia el programa de Infraestructura de Riego, con 10.5% del presupuesto, Infraestructura Vial con 4.4% del presupuesto. El saldo del presupuesto se distribuye en los restantes 11 programas.

El personal

En la Prefectura existen 685 funcionarios (excluyendo el personal de SEDES y SEDUCA), de los cuales el 25% es permanente y 75% es eventual. Esta excesiva proporción del personal eventual se debe a la limitación presupuestaria de la Prefectura, que le impide contar con suficiente presupuesto de gasto corriente para contratar en mayor proporción personal permanente. El análisis revela que la excesiva proporción de personal eventual

² Denominación utilizada por el equipo técnico del análisis sectorial de competencias.

tiene consecuencias en la eficacia institucional pues incide negativamente en la ejecución física y presupuestaria.

Por otra parte se constata que la movilidad del personal es muy alta, pues existe un promedio de 2.3 años de antigüedad en el personal permanente. No existe personal que ingresó por concurso de méritos y sólo 12 funcionarios están institucionalizados.

Problemas centrales que limitan el cumplimiento de competencias

Los problemas y factores que limitan la capacidad de absorción de competencias son principalmente:

- Problemas internos a la prefectura: burocracia interna, poca atención de niveles superiores, falta coordinación, falta de información (52%).
- Problemas por la limitación de recursos: falta de personal, falta de recursos económicos, insuficiencia en equipos e infraestructura (34%).
- Problemas por el excesivo centralismo del Gobierno Central (14%).

Las nuevas competencias

Las direcciones han identificado 12 nuevas competencias que deberían serle transferidas desde el Gobierno Central.

La dirección que propone un mayor número de competencias nuevas es SEDES, con 5. Le sigue en importancia la Dirección de Recursos Naturales con 3 competencias nuevas. Cerca de la mitad de las nuevas competencias (47%) son de tipo operativo. Le sigue en importancia las competencias del tipo reglamentación, con 42%.

Recomendaciones

En la perspectiva de mejorar la capacidad actual de absorción de competencias, se recomienda superar las deficiencias internas de coordinación, optimizar los procesos internos, fortalecer las capacidades prefecturales y coordinación, gestión de financiamiento externo y seguimiento y evaluación. Asimismo, revisar la actual política de personal, buscando garantizar una mayor cualificación y mayor estabilidad laboral.

En la perspectiva de asumir nuevas competencias, es necesario fortalecer la función territorial de la prefectura y sus capacidades de definición de planes y políticas regionales.

CAPITULO 1 - HITO I

COMPETENCIAS ATRIBUCIONES – ESTRUCTURA

El objetivo de este hito es identificar las competencias y atribuciones correspondientes a cada dirección y servicio y los productos que emanan de las competencias establecidas en el marco legal vigente.

A) Indicadores de proceso

Cuadro 1. Relación entre programas y competencias según dirección

Unidad organizacional	Cantidad de programas en ejecución por cada Dirección o servicio departamental	Total de competencias asignadas por norma	Indicador en %
Direcciones departamentales	26	143	18%
D JURIDICA	1	5	20%
D RRNN y MA	3	47	6%
DD INFRAESTRUCTURA	7	5	140%
DD PRODUCTIVO	6	25	24%
DD SOCIAL	4	5	80%
DDAF	1	11	9%
DIRECCIÓN CENTRAL	2	23	9%
SG COORDINACIÓN	2	22	9%
Servicios prefecturales	7	29	24%
SDFMC	2	8	25%
SEDAG	2	7	29%
SEDEGES	2	10	20%
SEPCAM	1	4	25%
Total sin educación ni salud	33	172	19%
Educación y salud	4	46	9%
SEDES	2	20	10%
SEDUCA	2	26	8%
Otros servicios y direcciones	33	172	19%
Total prefectura	37	218	17%

Fuente: elaboración propia con datos de la matriz 1 (anexo 2)

El número de programas por dirección o servicio varía entre 1 y 3. Las direcciones tienen un promedio de 2.3 programas por dirección, en cambio los servicios tienen un promedio de 1.3 programas por servicio.

El valor del indicador presenta una gran variabilidad entre las diferentes direcciones y Servicios, lo cual significa que el número de programas no está determinado por el número de competencias. Así la D RRNN y MA que tiene 46 competencias, tiene sólo dos programas, lo cual produce indicador de 4%. En cambio la DD Social tiene sólo 5 competencias pero tiene 3 programas, produciendo un indicador de 60%.

Cuadro 2. Relación entre productos concluidos y competencias según dirección o servicio

Unidad organizacional	Productos No concluidos	Productos Concluidos			Total productos	Indicador en %		Nro. competencias
		Finales	Recurrentes	Total		Concluidos	No concluidos	
Direcciones departamentales	50	66	216	282	332	85%	15%	130
D JURIDICA	1	0	12	12	13	92%	8%	5
D RRNN y MA	28	25	44	69	97	71%	29%	47
DD INFRAESTRUCTURA	2	1	23	24	26	92%	8%	5
DD PRODUCTIVO	10	10	45	55	65	85%	15%	22
DD SOCIAL	4	0	14	14	18	78%	22%	5
DDAF	2	13	23	36	38	95%	5%	11
DIRECCIÓN CENTRAL	0	8	34	42	42	100%	0%	15
SG COORDINACIÓN	3	9	21	30	33	91%	9%	20
Servicios prefecturales	37	22	37	59	96	61%	39%	33
SDFMC	7	1	13	14	21	67%	33%	12
SEDAG	20	4	4	8	28	29%	71%	7
SEDEGES	7	17	13	30	37	81%	19%	10
SEPCAM	3	0	7	7	10	70%	30%	4
Total sin educación ni salud	87	88	253	341	428	80%	20%	163
Educación y salud	26	0	65	65	91	71%	29%	46
SEDES	17	0	24	24	41	59%	41%	20
SEDUCA	9	0	41	41	50	82%	18%	26
Otros servicios y direcciones	87	88	253	341	428	80%	20%	163
Total Prefectura	113	88	318	406	519	78%	22%	209

Fuente elaboración propia en base a los datos de la matriz 7(anexo7)

La dirección que tiene un mayor porcentaje de productos concluidos es la Dirección Central con el 100%. Le sigue en importancia la DDAF con 95%, esto se refiere a productos como Manual de procesos y procedimientos administrativos, presupuesto de gestión, reglamento específico del Sistema de Presupuesto y otros (ver anexo 7; matriz 7).

Existen direcciones y servicios que no tienen ningún producto final³ concluido como por ejemplo la D Jurídica y el SEPCAM: los productos de estas direcciones son recurrentes, no tienen un límite cuantitativo. Por ejemplo, el producto 'emisión de dictamen jurídico' es un producto que fue concluido varias veces en la gestión pero que se sigue produciendo continuamente, y desde ese punto de vista no puede clasificarse como concluido.

Por otro lado, el servicio prefectural que más productos ha concluido es SEDUCA (82%). Estos productos fueron: memoria anual del SEDUCA, POA

³ Se entiende por producto final aquel que sólo se realiza una vez, ej. un reglamento, un manual, etc.

SEDUCA, distribución de libretas escolares, evaluaciones al personal, supervisión de los servicios que, en la gestión 2004, se han concluido.

B) Indicadores de resultado

Cuadro 3. Competencias y atribuciones por Dirección y Servicio

Unidad organizacional	Competencias	Atribuciones	Competencias y atribuciones	
	Nro	Nro	Nro	%
Direcciones departamentales	130	74	204	81%
D JURIDICA	5	6	11	4%
D RRNN y MA	47	23	70	28%
DD INFRAESTRUCTURA	5	11	16	6%
DD PRODUCTIVO	22	14	36	14%
DD SOCIAL	5	8	13	5%
DDAF	11	3	14	6%
DIRECCIÓN CENTRAL	15	4	19	8%
SG COORDINACIÓN	20	5	25	10%
Servicios prefecturales	33	15	48	19%
SDFMC	12	0	12	5%
SEDAG	7	0	7	3%
SEDEGES	10	11	21	8%
SEPCAM	4	4	8	3%
Total sin educación ni salud	163	89	252	100%
Educación y salud	46	21	67	27%
SEDES	20	12	32	13%
SEDUCA	26	9	35	14%
Otros servicios y direcciones	163	89	252	100%
Total prefectura	209	110	319	127%

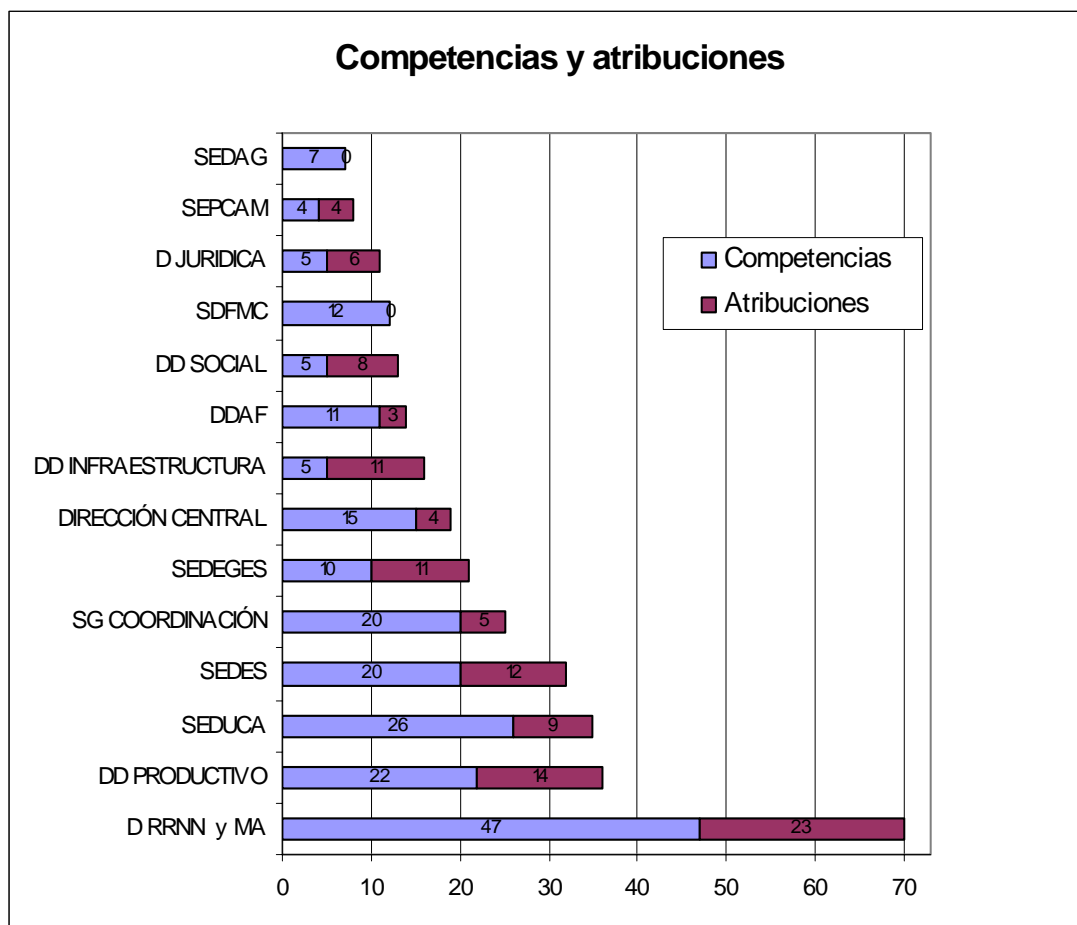
Fuente elaboración propia con datos de la matriz 1(anexo 2)

La dirección con un mayor número de competencias asignadas por norma es DRRNN y MA con el 46 competencias, que representan el 20%. Las direcciones de: Desarrollo Social, Jurídica e Infraestructura son las que tienen una cantidad menor de competencias con 2% y 3% respectivamente.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN REFERIDA AL HITO I.

a) Peso Competencial por Direcciones y Servicios

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 3

El peso competencial no está uniformemente distribuido por dirección o servicio prefectural. Se pueden identificar tres grupos: grupo con un bajo peso competencial (entre 0 a 15 competencias y atribuciones), compuesto por SEDAG, SEPCAM, D Jurídica, SDFMC, DD Social y la DDAF; grupo con peso competencial mediano (de 16 a 30 competencias y atribuciones) conformado por DD Infraestructura, Dirección Central, SEDEGES y Secretaria General de Coordinación; grupo con peso competencial alto (más 31 competencias y atribuciones) compuesto por D RRNN y MA, SEDES, SEDUCA y DD Productivo.

c) Direcciones y servicios

La Prefectura tiene ocho direcciones departamentales y seis servicios prefecturales. Las direcciones tienen dos tercios de las competencias de la prefectura y los servicios el un tercio restante. El promedio de competencias por dirección es relativamente superior al promedio por servicio; lo cual sugiere que los servicios tienen, en general, menos diversidad, están más especializados que las direcciones. Pero es una tendencia muy leve.

d) Duplicidades

En la prefectura no se han identificado casos evidentes de duplicidades, en el que dos unidades organizacionales tengan la misma competencia o atribución. Sin embargo, se han encontrado casos en los que existe cierto riesgo de duplicidad:

Tema género. La promoción del enfoque de género es una atribución de la Unidad de Género. El SEDEGES realiza también promoción del enfoque de género, pero lo hace con programas específicos, en ámbitos y con públicos diferentes (ver matriz 1; anexo 2).

Límites intermunicipales. En este tema se ha identificado cierta duplicidad entre la D RRNNMA y el SDFMC.

Educación ambiental. Se ha identificado cierta duplicidad entre la D RRNNMA y el SEDUCA en 'incorporar el tema ambiental en la educación formal'. Esta competencia está siendo asumida principalmente por SEDUCA.

Los riesgos de duplicidad identificados se registran principalmente por la ambigüedad de la norma, que en el caso de límites intermunicipales asigna competencias tanto a DRRNNMA como a SDFMC; pero también se deben a que algunos temas son transversales, como género y medio ambiente. Se hace notar que estos casos identificados las direcciones y servicios han acordado una división del trabajo que evita duplicidad de esfuerzos y actividades.

CAPITULO 2 - HITO II

CAPACIDAD DE ABSORCION DE COMPETENCIAS ACTUALES

2.1. Relación competencias y Atribuciones – Organización – Presupuesto

El objetivo de este capítulo es determinar la calidad de la gestión de la prefectura para la absorción de competencias y atribuciones a través del análisis del presupuesto y la organización.

A) indicadores de proceso

Cuadro 4. Distribución del gasto Corriente (Recursos ejecutados 2004)

Unidad organizacional	Gasto corriente	
	Bs	%
Direcciones departamentales	10,501,197.00	88%
D JURIDICA	389,634.00	3%
D RRNN y MA	420,905.00	4%
DD INFRAESTRUCTURA	582,408.00	5%
DD PRODUCTIVO	760,959.00	6%
DD SOCIAL	959,899.00	8%
DDAF	2,846,755.00	24%
DIRECCIÓN CENTRAL	3,796,688.00	32%
NIVEL INSTITUCIONAL		
SG COORDINACIÓN	743,949.00	6%
Servicios prefecturales	1,402,873.00	12%
SDFMC	310,149.00	3%
SEDAG	169,071.00	1%
SEDEGES	923,653.00	8%
SEPCAM		
Total sin educación ni salud	11,904,070.00	100%
Educación y salud	253,275,756.00	96%
SEDES	53,631,098	20%
SEDUCA	199,644,658	75%
Otros servicios y direcciones	11,904,070.00	4%
Total prefectura	265,179,826.00	100%

Fuente: elaboración propia con información DDAF. (ver anexos 1,3 y 4)

Los Servicios de educación y salud (que tienen el 27% del total de competencias de la Prefectura) representan el 95% del gasto corriente de la

Prefectura. El restante 5% del gasto corriente se distribuye entre todas las otras direcciones y servicios, que tienen el 73% de las competencias. Cuando se hace el análisis excluyendo los Servicios de Educación y Salud, las direcciones con un mayor Gasto Corriente son la Dirección Central y la DDAF con 32 y 24% respectivamente, sumando entre las dos, más de la mitad del gasto corriente de la Prefectura.

Se observa que la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente tiene sólo el 4% del presupuesto de gasto de la prefectura; las direcciones de Infraestructura y D Productivo tienen también una baja asignación de gasto corriente (5% y 6% respectivamente). Se observa también que los servicios (excluyendo salud y educación) tienen sólo el 12% del gasto corriente.

Cuadro 5. Distribución del gasto de Inversión (Recursos ejecutados 2004)

Unidad organizacional	Gasto inversión	
	Bs	%
Direcciones departamentales	135,395,395.00	94%
D JURIDICA		0%
D RRNN y MA	1,889,065.00	1%
DD INFRAESTRUCTURA	37,537,803.00	26%
DD PRODUCTIVO	47,211,877.00	33%
DD SOCIAL	9,812,988.00	7%
DDAF		
DIRECCIÓN CENTRAL	1,543,872.00	1%
NIVEL INSTITUCIONAL	35,058,053.00	24%
SG COORDINACIÓN	2,341,737.00	2%
Servicios prefecturales	8,473,915.00	6%
SDFMC	160,934.00	0%
SEDAG	860,677.00	1%
SEDEGES	2,699,041.00	2%
SEPCAM	4,753,263.00	3%
Total sin educación ni salud	143,869,310.00	100%
Educación y salud	1,619,051.00	1%
SEDES	-	0%
SEDUCA	1,619,051.00	1%
Otros servicios y direcciones	143,869,310.00	99%
Total prefectura	145,488,361.00	100%

Fuente: elaboración propia con información DDAF. (ver anexos 1,3 y 4).

Las direcciones que concentran el presupuesto de inversión son: Infraestructura y Desarrollo Productivo, juntas ejecutan el 58% del presupuesto de inversiones de la Prefectura.

En el cuadro anterior se clasifica como Nivel Institucional una importante parte del presupuesto de inversión que no puede ser atribuida a ninguna dirección; se trata sobretodo de transferencias, pago de la deuda interna y externa.

Por otra parte, se observa que el 93% del presupuesto de inversión es ejecutado por las Direcciones, dejando para los Servicios el 7% restante.

B) Indicadores de resultado

No se trabajó en el análisis de competencias por programa, por tanto solamente se pone a consideración el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Presupuesto asignado por programa (Recursos ejecutados 2004)

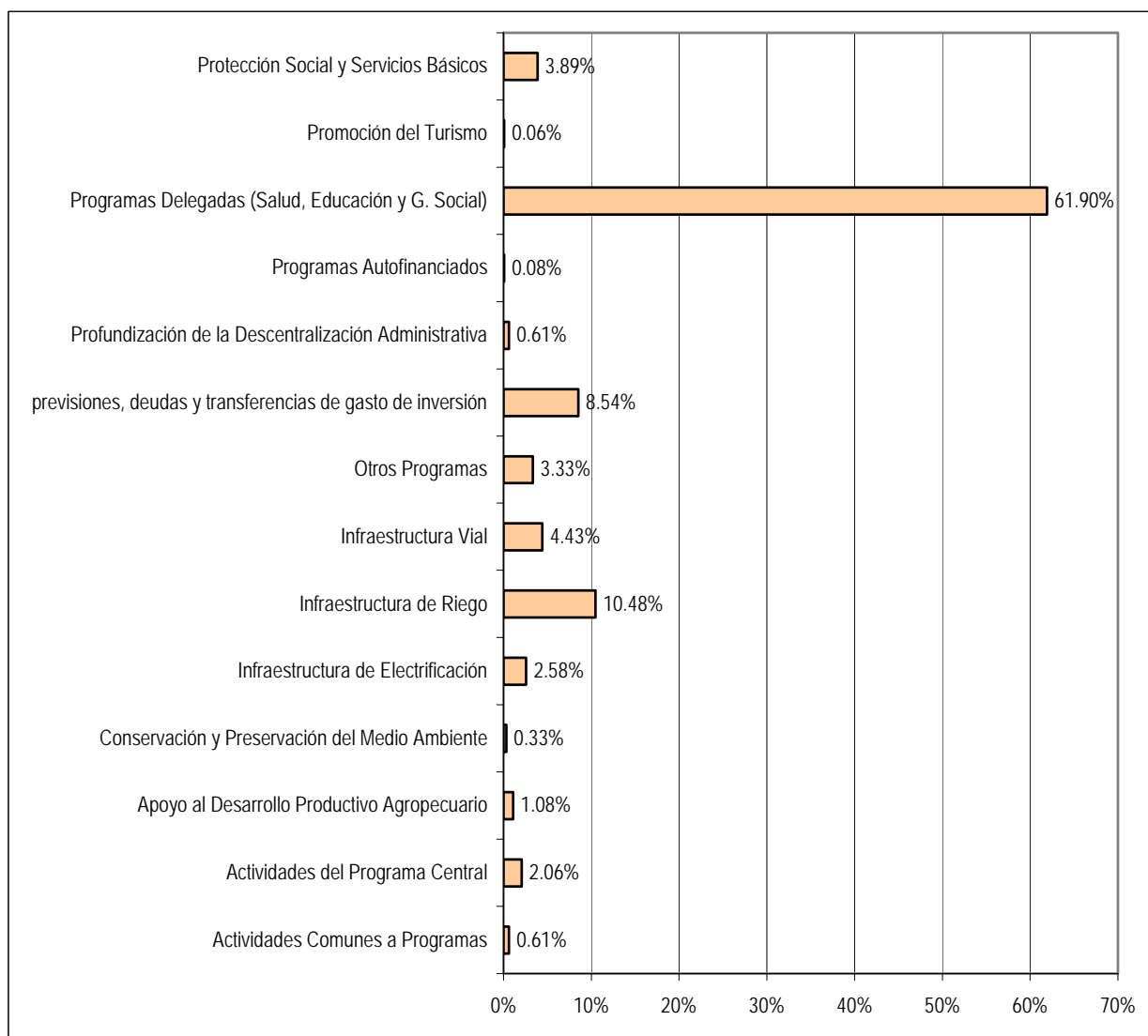
Unidad organizacional	Programas	Gasto corriente ejecutado	Gasto de inversión ejecutado	Total general	Indicador
Direcciones departamentales		10,501,197.40	135,395,394.91	145,896,592.31	93.66%
D Jurídica	Actividades del Programa Central	389,634.33		389,634.33	0.25%
D RRNN y MA	Actividades Comunes a Programas	420,904.59		420,904.59	0.27%
	Conservación y Preservación del Medio Ambiente		1,349,243.22	1,349,243.22	0.87%
	Otros Programas		539,821.77	539,821.77	0.35%
DD Infraestructura	Actividades Comunes a Programas	582,408.03		582,408.03	0.37%
	Apoyo al Desarrollo Productivo Agropecuario		991,304.25	991,304.25	0.64%
	Infraestructura de Electrificación		10,614,384.50	10,614,384.50	6.81%
	Infraestructura Vial		18,212,513.29	18,212,513.29	11.69%
	Otros Programas		54,543.71	54,543.71	0.04%
	Profundización de la Descentralización Administrativa		180,890.00	180,890.00	0.12%
DD Productivo	Protección Social y Servicios Básicos		7,484,166.78	7,484,166.78	4.80%
	Actividades Comunes a Programas	760,958.87		760,958.87	0.49%
	Apoyo al Desarrollo Productivo Agropecuario		3,464,127.14	3,464,127.14	2.22%
	Infraestructura de Riego		43,026,177.46	43,026,177.46	27.62%
	Otros Programas		121,067.39	121,067.39	0.08%
	Programas Autofinanciados		341,579.91	341,579.91	0.22%
DD Social	Promoción del Turismo		258,925.11	258,925.11	0.17%
	Actividades Comunes a Programas	263,723.76		263,723.76	0.17%
	Actividades del Programa Central	696,175.67		696,175.67	0.45%
	Otros Programas		1,316,962.37	1,316,962.37	0.85%
DDAF	Protección Social y Servicios Básicos		8,496,025.64	8,496,025.64	5.45%
	Actividades del Programa Central	2,846,755.44		2,846,755.44	1.83%
Dirección Central	Actividades del Programa Central	3,796,687.94		3,796,687.94	2.44%
	Otros Programas		1,543,872.27	1,543,872.27	0.99%
Nivel Institucional	previsiones, deudas y transferencias de gasto de inversión		35,058,053.22	35,058,053.22	22.51%
SG COORDINACIÓN	Actividades del Programa Central	743,948.77		743,948.77	0.48%
	Profundización de la Descentralización Administrativa		2,341,736.88	2,341,736.88	1.50%
Servicios prefecturales		1,402,872.98	8,473,915.16	9,876,788.14	6.34%
SDFMC	Actividades Comunes a Programas	310,148.51		310,148.51	0.20%
	Otros Programas		160,933.84	160,933.84	0.10%
SEDAG	Actividades Comunes a Programas	169,071.07		169,071.07	0.11%
	Otros Programas		860,677.41	860,677.41	0.55%
SEDEGES	Otros Programas		2,699,041.08	2,699,041.08	1.73%
	Programas Delegadas (Salud, Educación y G. Social)	923,653.40		923,653.40	0.59%
SEPCAM	Otros Programas		4,753,262.83	4,753,262.83	3.05%
Total sin educación ni salud		11,904,070.38	143,869,310.07	155,773,380.45	100%
Educación y salud					
		253,275,755.26	1,619,051.22	254,894,806.48	62%
SEDUCA	Otros Programas		1,619,051.22	1,619,051.22	0%
	Programas Delegadas (Salud, Educación y G. Social)	199,644,657.53		199,644,657.53	49%
SEDES	Otros Programas		-	-	0%
	Programas Delegadas (Salud, Educación y G. Social)	53,631,097.73		53,631,097.73	13%
Otros servicios y direcciones					
		11,904,070.38	143,869,310.07	155,773,380.45	38%
Total prefectura		265,179,826	145,488,361	410,668,186.93	100%

Fuente: elaboración propia con información DDAF. (ver anexo 1)

Los programas delegados representan 62% del presupuesto general de Prefectura. Le sigue en importancia el Programa de Infraestructura de Riego con el 10% del presupuesto. El programa de infraestructura vial tiene asignado sólo el 4.4% del presupuesto total (incluyendo salud y educación), aspecto que

llama la atención pues en la estructura programática del PDDDES 1999-2003, este programa representa el 45% del presupuesto total.

Grafico 2. Resumen del presupuesto total por programas



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 6

2.2. Relación: competencias y atribuciones que no son de la prefectura – presupuesto

A) Indicadores de proceso

Cuadro 7. Proyectos que no responden a competencias prefecturales por dirección o servicio

Dirección o Servicio	Total de proyectos que ejecuta la Dirección o Servicio que no responde a sus competencias y atribuciones	Total de proyectos que ejecuta la Dirección o Servicio	Indicador en %
D RRNN y MA	0	1	0%
DD INFRAESTRUCTURA	12	21	57%
DD PRODUCTIVO	0	15	0%
DD SOCIAL	0	2	0%
SG CORDINACIÓN	0	4	0%
Total general	12	43	28%

Fuente: elaboración propia con información de la UPO (ver anexo 5; matriz IV)

Los proyectos ejecutados que no son de competencia prefectural son:

- defensivos (competencia municipal);
- trabajos en caminos de la red fundamental (competencia nacional);
- aeropuerto internacional (competencia nacional);
- agua potable Sucre (competencia municipal).

Por su naturaleza, estos proyectos son ejecutados todos por la DD Infraestructura.

Cuadro 8. Recursos ejecutados en proyectos que no responden a competencias prefecturales por dirección o servicio (Gestión 2004)

Dirección o Servicio	Total de recursos de inversión por Dirección o Servicio asignados a proyectos que son de su competencia o atribución	Total de recursos de inversión asignados a proyectos que no son de su competencia o atribución	Indicador
D RRNN y MA	1349243,22	-	
DD INFRAESTRUCTURA	21981235,09	15.502.024	1,42
DD PRODUCTIVO	46749229,71	-	
DD SOCIAL	8496025,64	-	
SG COORDINACIÓN	2341736,88	-	
1,42 > 1		El valor del indicador muestra que se ejecuta más recursos en proyectos de su competencia	

Fuente: elaboración propia con información de la UPO (ver anexo 5; matriz IV)

B) Indicadores de resultados

Cuadro 9. Relación de proyectos que no son de competencia o atribución prefectural y proyectos de competencia o atribución de la prefectura

Dirección o Servicio	Total de proyectos que no son de competencia o atribución prefectural	Total de proyectos de competencia o atribución de la prefectura	Indicador
D RRNN y MA	0	1	0
DD INFRAESTRUCTURA	12	9	1.33
DD PRODUCTIVO	0	15	0
DD SOCIAL	0	2	0
SG COORDINACIÓN	0	4	0
Total general	12	31	0.39

Fuente: elaboración propia con información de la UPO (ver anexo 5; matriz IV)

En general, los datos anteriores indican que, por cada 100 proyectos de competencia prefectural, se ejecutan 39 proyectos que no son de competencia prefectural.

En el caso de la Dirección de Infraestructura por cada proyecto de competencia prefectural ejecutado existe más de un proyecto de competencia no prefectural que se está ejecutando.

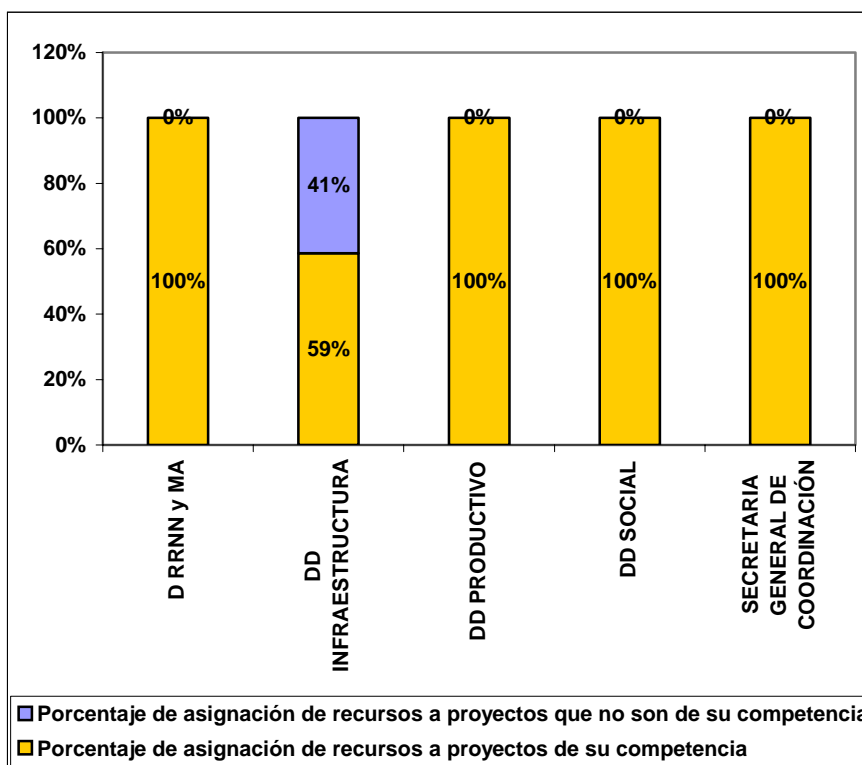
Cuadro 10. Análisis de acuerdo a los recursos asignados a Proyectos que no son de competencia prefectural

Dirección o Servicio	Total de recursos de inversión por Dirección o Servicio asignados a proyectos que son de su competencia o atribución	Total de recursos de inversión asignados a proyectos que no son de su competencia o atribución	Total de recursos asignados al total de proyectos	Porcentaje de asignación de recursos a proyectos de su competencia	Porcentaje de asignación de recursos a proyectos que no son de su competencia
D RRNN y MA	1.349.243,22	-	1.349.243,22	100%	0%
DD INFRAESTRUCTURA	21.981.235,09	15.502.023,73	37.483.258,82	59%	41%
DD PRODUCTIVO	46.749.229,71	-	46.749.229,71	100%	0%
DD SOCIAL	8.496.025,64	-	8.496.025,64	100%	0%
SG COORDINACIÓN	2.341.736,88	-	2.341.736,88	100%	0%

Fuente: elaboración propia con información de la UPO (ver anexo 5; matriz IV)

Realizando un análisis del presupuesto de inversiones de la Dirección de Infraestructura, se observa que un 41% del mismo está destinado a proyectos que no corresponden a competencias prefecturales.

Gráfico 3. Recursos asignados a proyectos que no son competencia prefectural por dirección



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 10

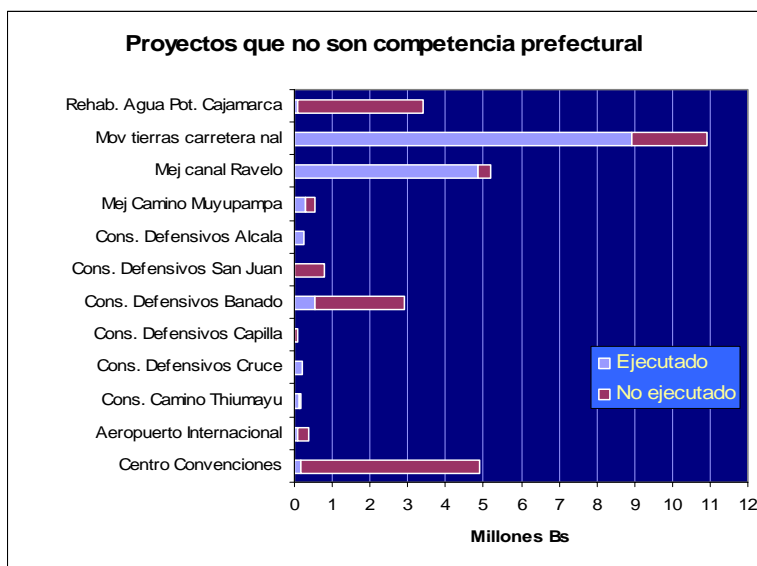
Cuadro 11. Proyectos que no son competencia Prefectural y recursos asignados (Recursos ejecutados 2004)

Total recursos de inversión asignados a proyectos que no responden a una competencia o atribución de la prefectura	Total Gastos de inversión	Indicador en %
15.502.023,73	145.488.361,29	11%

Fuente: elaboración propia en base a datos UPO y DDAF (ver anexo 1 y anexo 5; matriz IV)

Se ejecutó 15,5 millones de Bs. en proyectos que no son de competencia prefectural. El monto asignado a los proyectos que no son de competencia prefectural alcanza al 11% del total del presupuesto de inversión de la prefectura.

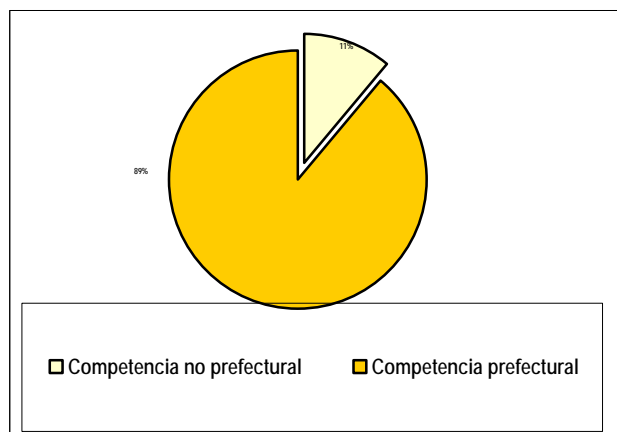
Gráfico 4



Fuente: elaboración propia con información de la UPO y DDAF (ver anexo 1 y anexo 5; matriz IV)

La DD Infraestructura es la que concentra los proyectos que no son de competencia Prefectural.

Gráfico 5. Recursos asignados a proyectos que no son competencia prefectural



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 11

ANÁLISIS SOBRE PRESUPUESTO Y COMPETENCIAS

a) Presupuesto por competencias

La asignación del presupuesto por unidad organizacional no guarda relación con el número de competencias o atribuciones. Esto se explica en gran medida porque las competencias no demandan todas el mismo esfuerzo y presupuesto; algunas requieren de numeroso personal y recursos y otras no. De ahí que es, hasta cierto punto, normal que algunas direcciones tengan un elevado número de competencias pero poco presupuesto.

Sin embargo existen otros criterios que se deben considerar para explicar esta baja relación entre el número de competencias y presupuesto por dirección o servicio. Uno de ellos es que la asignación de los limitados recursos se realiza principalmente en función de garantizar el cumplimiento de objetivos estratégicos institucionales y regionales y no así en función del peso competencial de cada dirección o servicio.

En efecto, por una parte, el gasto corriente se distribuye dando prioridad a aquellas direcciones o servicios que no cuentan con proyectos de inversión; la limitación en la disponibilidad de gasto corriente obliga a usar parte del presupuesto de inversión para cubrir gastos recurrentes, lo cual sólo es posible en las direcciones que tienen proyectos de inversión. De ahí que se asigne menor gasto corriente a estas direcciones. Sin embargo, como se verá más adelante, esta forma de distribuir el gasto corriente tiene consecuencias en el desempeño de estas direcciones.

Por otra parte, el gasto de inversión se distribuye entre las direcciones que tienen a su cargo la realización de proyectos que son prioritarios para la estrategia de desarrollo regional y no así tomando en cuenta el número de competencias que ellas tienen. Así, analizando las prioridades definidas en el PDDES y en el PEI se observa que ellas están reflejadas en gran medida en el presupuesto de inversiones de la prefectura.

Cuadro 12. Inversión en los ejes de desarrollo PDDES

Eje de desarrollo	Bs	%
Desarrollo ambiental	1,503,631	1%
Desarrollo hidrocarburífero	80,779	0%
Desarrollo humano social	13,483,435	12%
Desarrollo institucional	847,651	1%
Desarrollo productivo	40,824,032	38%
Desarrollo servicios especializados	2,665,177	2%
Vinculación territorial	49,063,258	45%
Total general	108,467,962	100%

Fuente elaboración propia: con información del PDDES

Cuadro 13. Inversiones incorporadas en el PEI

Eje de intervención	MM \$US	%
Vinculación territorial	231	66%
Desarrollo productivo	102	29%
Desarrollo ambiental	3	1%
Ordenamiento territorial	2	0%
Desarrollo humano y social	6	2%
Desarrollo institucional	4	1%
Total	349	100%

Fuente elaboración propia: con información del PEI

Cuadro 14. Inversiones por programa de inversión ejecutados en el 2004

Programas	Gasto de inversión ejecutado	Indicador
Desarrollo ambiental	1,349,243	0.93%
Infraestructura Vial	18,212,513	12.52%
Desarrollo institucional	2,522,627	1.73%
Desarrollo humano	15,980,192	10.98%
Desarrollo productivo	58,354,918	40.11%
Otros Programas	14,010,814	9.63%
Prev, deudas y transferencias	35,058,053	24.10%
Total general	145,488,361	100.00%

Fuente elaboración propia: con información de la DDAF (ver anexo 1)

Comparando los tres cuadros anteriores se observa que existe una alineación en casi todos los programas, a excepción de vinculación territorial, que en el presupuesto departamental tiene un menor peso. Las inversiones ejecutadas por la Prefectura en 2004 en la vinculación territorial sólo corresponde al 12.52%, del presupuesto de inversiones, mientras que en el PEI este rubro representa el 66% y en el PDDES el 45%.

Llama la atención que el tema ambiental, tan importante para el departamento, tenga baja prioridad tanto en la estrategia departamental como en el presupuesto prefectural.

b) Proyectos de competencia no prefectural

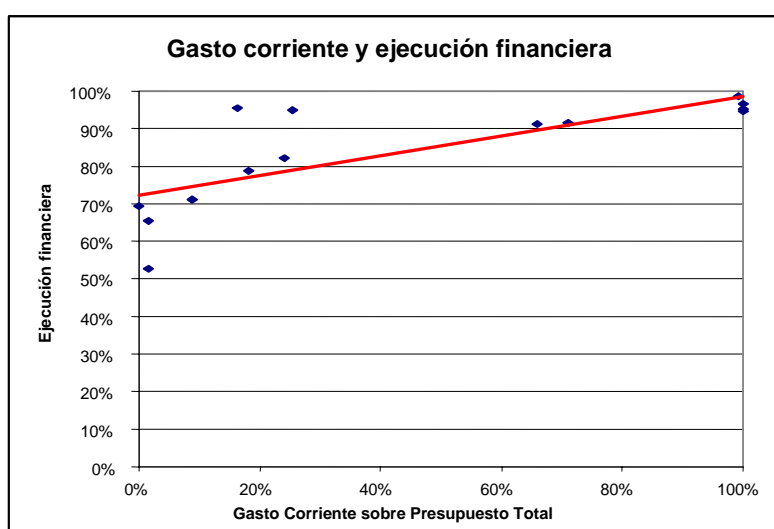
¿Cómo explicar que la Prefectura, teniendo limitados recursos, destine 11% de su presupuesto a ejecutar proyectos que no son de su competencia?

Para encontrar una explicación es necesario referirse nuevamente a la estrategia departamental; se puede comprobar que más del 90% de los proyectos de competencia no prefectural ejecutados por la prefectura son de primera prioridad para la estrategia de desarrollo del Departamento. Es lógico

entonces que la prefectura haya sido permeable a las presiones locales que exigían incorporar estas inversiones en su presupuesto. Es claro que las necesidades emergentes y de estrategia del Departamento exceden el alcance del mandato legal.

c) Disponibilidad de Gasto Corriente y ejecución financiera

El coeficiente de correlación entre la disponibilidad de gasto corriente y la ejecución financiera de cada dirección o servicio es significativo (0.73). Esto significa que la disponibilidad de gasto corriente tiene incidencia sobre el desempeño en la ejecución financiera, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente.



Fuente elaboración propia: en base a los datos del cuadro 1 del anexo 10

El gráfico muestra la ejecución financiera de las direcciones y servicios en el eje vertical y su disponibilidad de gasto corriente (gasto corriente dividido por el presupuesto total de cada dirección). La tendencia que revela el gráfico es que las direcciones que disponen de mayor gasto corriente tienen una ejecución financiera mayor; e inversamente, aquellas unidades organizacionales que disponen escasos recursos de gasto corriente, tienen una ejecución financiera baja.

2.3. Relación de competencia y atribuciones - presupuesto- personal

A). Indicadores de proceso

Cuadro 15. Distribución del personal por dirección y servicio

Unidad organizacional	Personal Permanente	Personal Eventual	Total personal por dirección	Indicador
Direcciones departamentales	161	148	309	45%
D JURIDICA	7	2	9	1%
D RRNN y MA	15	13	28	4%
DD INFRAESTRUCTURA	13	25	38	6%
DD PRODUCTIVO	11	28	39	6%
DD SOCIAL	12	28	40	6%
DDAF	57	33	90	13%
DIRECCIÓN CENTRAL	34	6	40	6%
SG COORDINACIÓN	12	13	25	4%
Servicios prefecturales	14	362	376	55%
SDFMC	7	11	18	3%
SEDAG	5	3	8	1%
SEDEGES	2	2	4	1%
SEPCAM	0	346	346	51%
Total sin educación ni salud	175	510	685	100%
Educación y salud	198	43	241	26%
SEDES	162	32	194	21%
SEDUCA	36	11	47	5%
Otros servicios y direcciones	175	510	685	74%
Total prefectura	373	553	926	100%

Fuente elaboración propia con información de Area de personal de la DDAF (ver anexo 6, matriz 6)

Nota.- El SEDEGES cuenta con personal pagado directamente por el TGN y que no se encuentra bajo la administración del Area de Personal de la Prefectura; en el 2004 este personal fue de 78 empleados permanentes. Sucede lo mismo con SEDES y SEDUCA; en estos dos casos se incluye en el cuadro únicamente el personal del área administrativa.

510 funcionarios en total son eventuales, lo cual corresponde al 74 % del personal de todas las direcciones y servicios de la prefectura.

En los servicios de educación y salud la proporción es menor, con 43 funcionarios eventuales que corresponden al 18% del total de estos servicios.

De manera general, la distribución del personal es desequilibrada entre direcciones y servicios, la DDAF es la dirección que mayor número de personal tiene, ya que cuenta con 90 empleados; le sigue en importancia la dirección Desarrollo Social, con 40 empleados. La dirección que menos personal tiene es la D Jurídica.

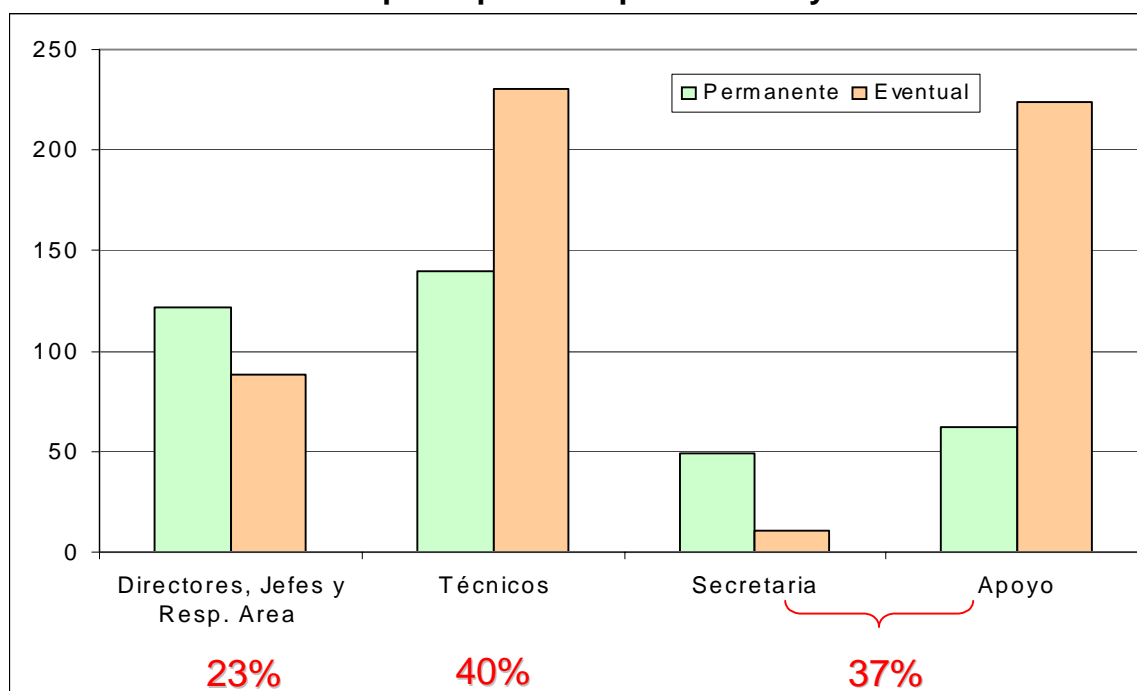
El análisis por Servicios muestra que el servicio que más personal tiene es SEPCAM, con 346 empleados, todos eventuales. SEDES tiene 194 personas en el área administrativa.

Cuadro 16. Distribución del personal por dirección o servicio

Unidad organizacional	Directores, jefes o Resp. De área		Técnicos		Secretaria		Apoyo	
	Permanente	Eventual	Permanente	Eventual	Permanente	Eventual	Permanente	Eventual
Direcciones departamentales	47	32	54	67	24	6	36	43
D JURIDICA	3	0	2	1	1	0	1	1
D RRNN y MA	6	2	1	10	3	0	5	1
DD INFRAESTRUCTURA	4	4	3	9	3	1	3	11
DD PRODUCTIVO	3	12	2	11	3	1	3	4
DD SOCIAL	3	8	3	8	1	1	5	11
DDAF	8	3	29	17	6	0	14	13
DIRECCIÓN CENTRAL	17	2	8	3	5	1	4	0
SG COORDINACIÓN	3	1	6	8	2	2	1	2
Servicios prefecturales	5	24	4	155	3	3	2	180
SDFMC	3	0	2	8	1	0	1	3
SEDAG	1	0	2	3	1	0	1	0
SEDEGES	1	0	0	2	1	0	0	0
SEPCAM	0	24	0	142	0	3	0	177
Total sin educación ni salud	52	56	58	222	27	9	38	223
Educación y salud	70	32	82	8	22	2	24	1
SEDES	63	32	62	0	17	0	20	0
SEDUCA	7	0	20	8	5	2	4	1
Otros servicios y direcciones	52	56	58	222	27	9	38	223
Total prefectura	122	88	140	230	49	11	62	224

Fuente elaboración propia con información del área de personal de la DDAF, SEPCAM, SEDES y SEDUCA (anexo 6)

Gráfico 6. Tipo de personal permanente y eventual



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 16

Se observa que, en la categoría profesionales y la categoría secretarías, la mayor parte es permanente; en cambio, las categorías técnicos y apoyo están compuestas, en su mayor parte, por personal eventual. Esto confirma lo observado con el anterior cuadro, en el sentido que en el ámbito técnico la Prefectura tiene mayor inestabilidad del personal, lo cual puede limitar la absorción de cierto tipo de competencias.

Cuadro 17. Indicadores de personal

Indicador	indicador
Total de profesionales/total de funcionarios de la Prefectura	23%
Total de técnicos/total de funcionarios de la Prefectura	40%
Total funcionarios apoyo adm/total funcionarios Prefectura	37%
Total profesionales/total operativos Prefectura	29%

Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 16

En la categoría profesionales se incluye al personal que ejerce función de dirección, o responsable de área; la categoría de técnicos incluye personal operativo (técnicos medios y superiores); la categoría de personal de apoyo administrativo incluye secretarías, asistentes, chóferes y ayudantes.

Personal contratado a través de concurso de méritos

Durante la gestión 2004, en la prefectura no existió personal contratado con concurso de méritos.

Personal institucionalizado

Sólo 12 funcionarios son actualmente institucionalizados, lo cual representa el 4% del total de personal (eventual y permanente). Tomando en cuenta sólo el personal permanente, la proporción de los contratos institucionalizados es de 8%.

Cuadro 18. Personal Institucionalizado

Unidad organizacional	Personal institucionalizado por dirección o servicio	Total personal de la dirección o servicio	Indicador en %
Direcciones departamentales	12	309	4%
D JURIDICA	1	9	11%
D RRNN y MA	0	28	0%
DD INFRAESTRUCTURA	0	38	0%
DD PRODUCTIVO	0	39	0%
DD SOCIAL	0	40	0%
DDAF	5	90	6%
DIRECCIÓN CENTRAL	5	40	13%
SG COORDINACIÓN	1	25	4%
Servicios prefecturales	0	376	0%
SDFMC	0	18	0%
SEDAG	0	8	0%
SEDEGES	0	4	0%
SEPCAM	0	346	0%
Total sin educacion ni salud	12	685	2%
Educación y salud	181	241	75%
SEDES	143	194	74%
SEDUCA	38	47	81%
Otros servicios y direcciones	12	685	2%
Total prefectura	193	926	21%

Fuente: elaboración propia en base a información del área de personal de la DDAF, SEDES y SEDUCA (ver anexo 5)

La totalidad del personal institucionalizado se encuentra en las direcciones. Al interior de ellas, sólo son tres las direcciones que cuenta con personal institucionalizado: D. Central, DDAF, y SG Coordinación.

B) Indicadores de resultado

Cuadro 19. Personal permanente y eventual

N° de funcionarios eventuales	N° de funcionarios permanentes	Indicador
553	373	1.48

Fuente: elaboración propia en base a información del área de personal de la DDAF, SEDES y SEDUCA (ver anexo 5)

En la gestión 2004, más del 50% del personal fue eventual. En la gran mayoría de los casos el personal fue recontratado más de cuatro veces al año; el número promedio de contratos por persona de 4.5 contratos por año, contratos de tres meses. Esta alta proporción de personal eventual se explica por la limitación que tiene la prefectura en cuanto al gasto corriente, que no le permite contratar un mayor número de personal permanente.

ANÁLISIS DE LA INFORMACION DE PERSONAL

a) La antigüedad del personal

Cuadro 20. Antigüedad por jerarquía

Jerarquía	Número	Antigüedad
Dirección	17	1.06
Jefatura	25	3.37
Técnicos	58	2.18
Secretaria	27	2.38
Choferes	16	2.72
Servicios	22	2.55
Sub prefecto	10	1.66
Total	175	2.34

Fuente: elaboración propia en base a información del área de personal de la DDAF (ver anexo 5)

Nota: No se proporcionó información sobre este tema en SEDES y SEDUCA

El análisis de la antigüedad del personal permanente de la prefectura muestra que en promedio es muy baja (2.3 años de antigüedad). El personal con menor antigüedad es el personal de Dirección; en cambio el personal con mayor antigüedad es el que tiene nivel de jefatura; sin embargo, aun en este caso, la antigüedad es muy baja, pues alcanza tan sólo a 2.34 años. Esto revela que en general, el personal permanente es en realidad personal eventual, no tiene mucha seguridad laboral. La explicación que se recibió sobre esta situación señala que la política de contrataciones de la Prefectura es muy "política"; las contrataciones y despidos dependen más del color político del funcionario más que de su desempeño profesional.

Cuadro 21. Permanencia del personal eventual

Cargo	Meses
Ayudante	12
Chofer	11.9
Responsable	11.1
Secretaria	11.7
Servicios	11.7
Técnico medio	11.3
Técnico superior	11.5
TOTAL	11.4

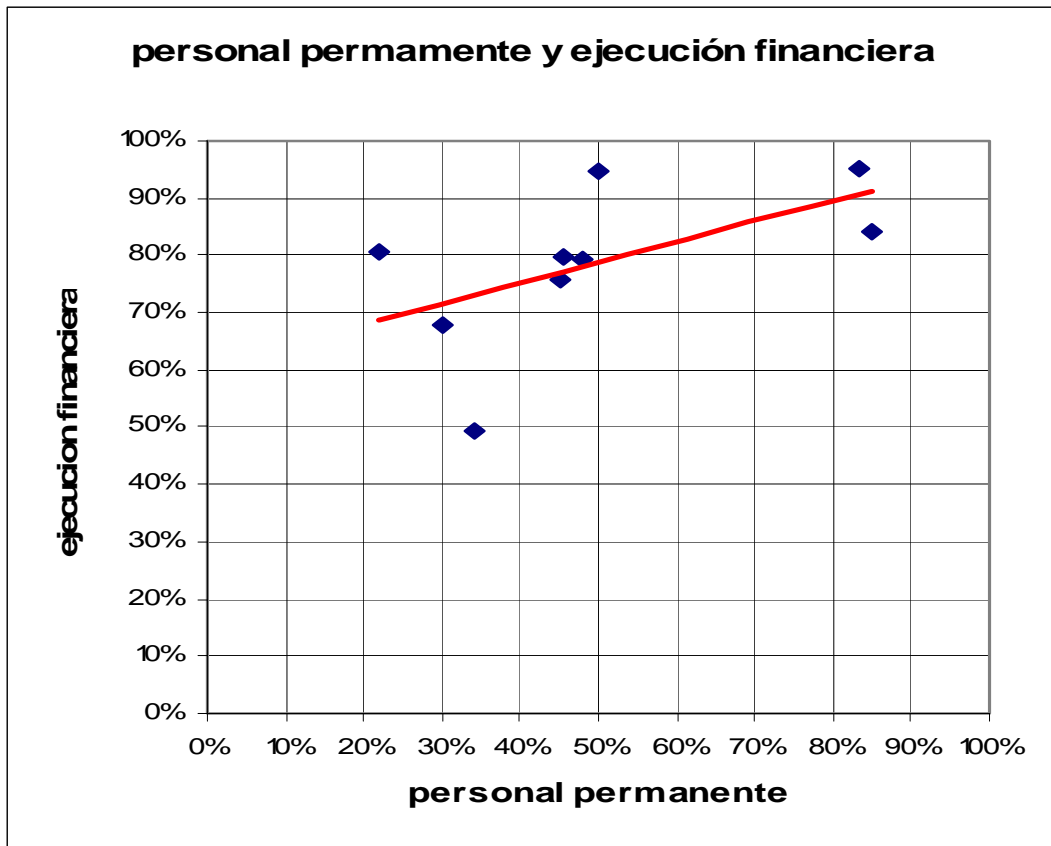
Fuente: elaboración propia en base a información del área de personal de la DDAF, SEDES y SEDUCA (ver anexo 5)

Por otra parte, analizando la permanencia del personal eventual, se observa que durante la gestión 2004, en promedio, el personal eventual estuvo contratado durante 11.4 meses, mediante la renovación sistemática de sus contratos trimestrales. Se puede decir que, en cierta forma, el personal eventual es permanente. Como se vio anteriormente, la imposibilidad de contratar personal permanente (por la reducida disponibilidad de gasto corriente) obliga a recurrir a la contratación de personal eventual en cargos que debían ser cubiertos por personal permanente.

b) Personal permanente y Ejecución Financiera

La distribución desequilibrada del personal entre direcciones explicada en el acápite anterior tiene consecuencia en el desempeño institucional, tal como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 8



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 1 del anexo 10

Como se observó anteriormente, en cada dirección existe personal permanente y personal eventual; pero la proporción de personal permanente con relación al total de personal de cada dirección o servicio es muy variable. En algunos casos esta proporción llega a 85%, pero en otras es nula, porque sólo cuentan con personal eventual. Esta diferente proporción de personal permanente tiene consecuencias en el desempeño de cada dirección. En efecto, el gráfico revela que las direcciones que tienen una baja proporción de personal permanente tienen una baja ejecución financiera e, inversamente, aquellas que tienen alta proporción de permanentes, tienen una elevada ejecución financiera. Esta correlación es lógica si se toma en cuenta que el personal permanente tiene mayor seguridad laboral y, en principio, puede asumir mayores responsabilidades.

c) Relación Formación Profesional y nivel salarial

Cuadro 22. Formación profesional y nivel salarial (personal permanente)

Datos	Nivel Salarial																Total gral.
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	SD	
MAESTRÍA O NIVEL SUPERIOR	1	1		3			1										6
TITULADO			2	8	9	4	18	4	2	11	11	2				10	90
EGRESADO				1	1		1	2		2							7
TÉCNICO MEDIO O SUPERIOR				1				7	2								10
SIN PROFESION								1	1	21	13	6	3	1	14	2	62
Total	1	10	2	13	10	4	20	14	5	34	24	8	3	1	14	12	175

Fuente: elaboración propia en base a información del área de personal de la DDAF, SEDES y SEDUCA (ver anexo 5)

Otro elemento importante para caracterizar la política de personal de la prefectura es la relación existente entre el nivel de formación profesional y el nivel salarial. Se observa que el rango de remuneración del personal titulado varía entre el nivel salarial 3 y el 11. También se observa que muchos sin profesión ganan más que algunos titulados. Esto indica que muchos han sido contratados para desempeñar cargos que no corresponden con su nivel profesional, o en otras palabras, que la prefectura no asigna suficiente importancia al nivel de formación profesional al contratar al personal.

2.4. Relación organización - equipamiento e infraestructura

Cuadro 23. Equipos de computación y competencias por dirección

Dirección o Servicio	Total equipos computación de última generación por dirección	Total competencias y atribuciones	Indicador
D JURIDICA	8	11	0.73
D RRNN y MA	4	70	0.06
DD INFRAESTRUCTURA	15	16	0.94
DD PRODUCTIVO	17	36	0.47
DD SOCIAL	5	13	0.38
DDAF	34	14	2.43
DIRECCIÓN CENTRAL	13	19	0.68
SG COORDINACIÓN	30	25	1.20
Servicios prefecturales			
SDFMC	12	12	1.00
SEDAG	4	7	0.57
SEDEGES	sd	21	
SEPCAM	sd	8	
SEDES	sd	32	
SEDUCA	sd	35	

Fuente: elaboración propia en base a información sobre equipamiento (ver anexos)

De acuerdo a la información levantada en base a la observación directa visitando la mayoría de las direcciones y servicios, se comprobó que la mayoría de los equipos no son de última generación.

La DDAF que cumple competencias administrativas es la que mayor número de equipos tiene (34) seguida de la D de Desarrollo Productivo con 17 y la D de Infraestructura con 15.

Cuadro 24. Equipos de computación y personal por dirección

Dirección o Servicio	Total equipos computación de última generación por dirección	Funcionarios con uso intensivo de computadoras	Indicador
D JURIDICA	8	7	1.14
D RRNN y MA	4	22	0.18
DD INFRAESTRUCTURA	15	24	0.63
DD PRODUCTIVO	17	32	0.53
DD SOCIAL	5	24	0.21
DDAF	34	63	0.54
DIRECCIÓN CENTRAL	13	36	0.36
SG COORDINACIÓN	30	22	1.36
Servicios prefecturales			
SDFMC	12	14	0.86
SEDAG	4	7	0.57
SEDEGES	sd	4	
SEPCAM	sd	169	
SEDES	sd	174	
SEDUCA	sd	42	

Fuente: elaboración propia en base a información sobre infraestructura (ver anexos)

Para analizar la relación entre el personal y el número de equipos se tomó en cuenta solamente al personal susceptible de usar los equipos, se discriminó a: chóferes, personal de servicio y ayudantes.

Se observa que en el caso de las direcciones la Jurídica y la Secretaría General de Coordinación existe por lo menos un equipo por funcionario, en las demás direcciones existe menos de un equipo por persona.

Solamente la dirección de RRNN y MA presenta un indicador bajo al relacionar los equipos existentes con sus competencias.

Lamentablemente no se tiene a disposición la información sobre equipos de los servicios SEDEGES, SEDUCA, SEDES y SEPCAM.

Cuadro 25. Vehículos por dirección y servicio

DIRECCIÓN O SERVICIO	TIPO												Total general
	Automóvil	Camión	Camioneta	Camión Estac.	Compresor	Grúa	Jeep	Motocicleta	Perforador	Cisternas	Vagoneta	Volqueta	
D JURIDICA							1						1
D RRNN Y MA			2								1		3
DD INFRAESTRUCTURA			4		2	4		1	2	2	6		21
DD PRODUCTIVO			1				2				3		7
DD SOCIAL		2	8	3			2	14			3	3	35
DDAF			1				1	1			3		6
DIRECCION CENTRAL	1						1	2			4		8
SG COORDINACIÓN (PDCR)													1
Sub total Direcciones	1	2	16	3	2	4	7	18	2	2	20	3	82
SDFMC							2				4		6
SEDAG			2				1						3
SEDEGES			1				1						2
Sub total Servicios	0	0	3	0	0	0	4	0	0	0	4	0	11
Total general	1	2	19	3	2	4	11	18	2	2	24	3	93

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el área de activos de la prefectura (ver anexos)

Cuadro 26. Suficiencia de la infraestructura y equipamiento

Dirección o servicio	Equipamiento insuficiente u obsoleto	Equipamiento suficiente y adecuado
D JURIDICA		si
D RRNN y MA	Si	
DD INFRAESTRUCTURA	si	
DD PRODUCTIVO	si	
DD SOCIAL	si	
DDAF	si	
DIRECCIÓN CENTRAL	si	
SG COORDINACIÓN	si	
SDFMC	si	
SEDAG	si	
SEDEGES	si	
SEPCAM		si
SEDES	si	
SEDUCA	si	

Fuente: elaboración propia en base a datos de validación proporcionados por las direcciones prefecturales (ver anexos)

En total, según los registros de activos de la Prefectura, se cuenta 93 vehículos de distintos tipos. Las direcciones que más vehículos tienen son la D de Infraestructura y D Social.

La percepción de los funcionarios de la prefectura es que, si bien los vehículos son antiguos y en ciertos casos obsoletos, esto no sería un limitante importante para el cumplimiento de competencias; el mayor problema radica en que no siempre los vehículos están disponibles.

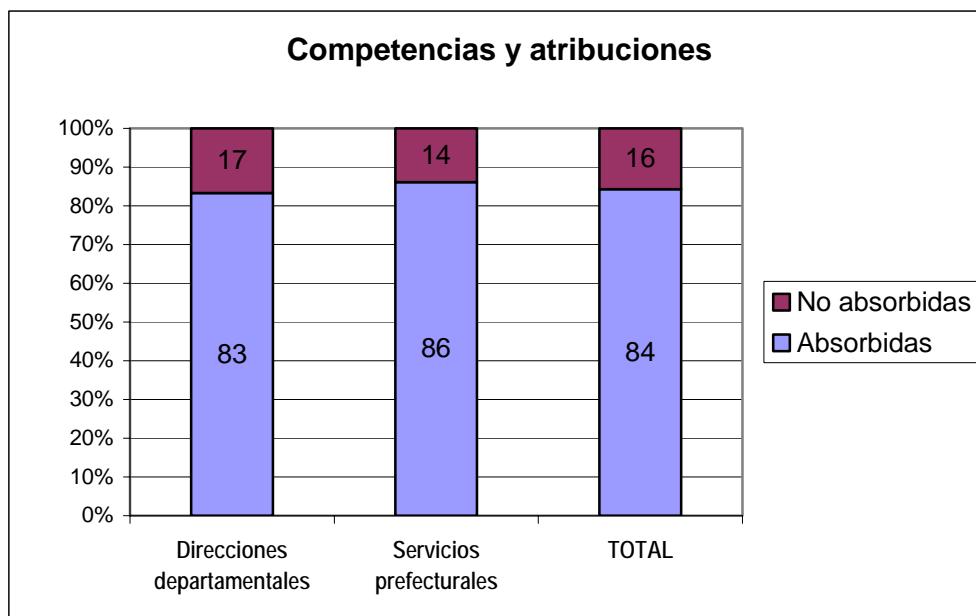
CONCLUSIONES HITOS I Y II

Cuadro 27. Competencias y atribuciones absorbidas

N° de competencias y atribuciones absorbidas por la prefectura	Total competencias y atribuciones de la prefectura	Indicador en %
269	319	84%

Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 2 del anexo 10

Gráfico 9



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 2 del anexo 10

El cuadro permite apreciar que 84% de las competencias fueron absorbidas por la Prefectura en 2004, sin embargo el grado de absorción de competencias es parcial (72%).

Cuadro 28. Porcentajes y niveles de absorción

Unidad organizacional	Competencias y atribuciones según grado de absorción				
	Plenamente	Parcialmente	Mínimamente	No absorbidas	Total
Direcciones departamentales	18	66	6	11	100
D JURIDICA	82	9	0	9	100
D RRNN y MA	1	71	4	23	100
DD INFRAESTRUCTURA	0	100	0	0	100
DD PRODUCTIVO	0	86	11	3	100
DD SOCIAL	8	62	31	0	100
DDAF	36	50	0	14	100
DIRECCIÓN CENTRAL	100	0	0	0	100
SG COORDINACIÓN	4	84	4	8	100
Servicios prefecturales	3	83	7	7	100
SDFMC	0	58	42	0	100
SEDAG	0	57	43	0	100
SEDEGES	0	76	0	24	100
SEPCAM	0	63	0	38	100
SEDES	9	91	0	0	100
SEDUCA	0	100	0	0	100
TOTAL	12	72	6	9	100

Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 2 del anexo 10

Los criterios de calificación de la absorción fueron los siguientes:

- Se contempla en el PEI
- Se tiene previsto una unidad organizacional
- Se ejecutan gasto de inversión y corriente
- Se asigna personal
- Existe equipamiento e infraestructura
- Se realiza Monitoreo y Evaluación

Las competencias que no se absorben (son mínimamente absorbidas o no absorbidas) son principalmente:

- Definición de políticas o planes sectoriales
- Supervisión o control
- Asesoramiento
- Promoción de proyectos

Las direcciones del programa central tuvieron una mayor capacidad de absorción que las direcciones operativas. Los servicios tienen también una absorción alta. Sin embargo, esta cifra recibe una alta influencia de SEDES y SEDUCA, que absorbieron la totalidad de sus competencias; los otros servicios tienen una absorción inferior al promedio.

b) Tipo de productos concluidos

Cuadro 29. Relación del tipo de productos concluidos

Unidad organizacional	Normas	Servicios	Bienes	Total
Direcciones	32%	66%	2%	100%
DIRECCIÓN CENTRAL	23%	78%	0%	100%
DD INFRAESTRUCTURA	31%	50%	19%	100%
D JURIDICA	54%	46%	0%	100%
DD PRODUCTIVO	35%	63%	2%	100%
D RRNN Y MA	33%	67%	0%	100%
DD SOCIAL	28%	67%	6%	100%
DDAF	29%	71%	0%	100%
SG COORDINACIÓN	30%	70%	0%	100%
Servicios	37%	62%	1%	100%
SDFMC	14%	86%	0%	100%
SEDAG	46%	54%	0%	100%
SEDEGES	56%	44%	0%	100%
SEDES	34%	66%	0%	100%
SEDUCA	30%	70%	0%	100%
SEPCAM	33%	56%	11%	100%
TOTAL	34%	65%	2%	100%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 7 (anexo 7)

Según la metodología empleada, el indicador para medir la absorción de competencias y atribuciones es el grado de obtención de los productos que le son asociados. A cada competencia o atribución se asocia uno o varios productos. El análisis del tipo de productos obtenidos por dirección muestra que:

El principal tipo de productos obtenidos, en promedio para todas las direcciones, es servicios, que constituye cerca de dos tercios del total de productos producidos en la prefectura. Le siguen en importancia las normas; los bienes sólo representan el 2% de los productos obtenidos.

Los Servicios Prefecturales, en promedio, conservan esta misma proporción, lo cual significa ellos no se limitan a proporcionar servicios, sino que también generan normas.

CAPITULO 3 - HITO 3

RAZONES QUE EXPLICAN EL NIVEL DE ABSORCIÓN DE LAS ACTUALES COMPETENCIA

3.1. Identificación de problemas centrales y factores internos y externos que los ocasionan

Los factores que explican la no absorción se relacionan con:

Capacidades y forma de organización interna con el 52%.

Disponibilidad de Recurso con el 34%.

Centralismo con el 14%.

Cuadro 30. Síntesis de problemas y factores que explican la no absorción de competencias

Factores relacionados con las capacidades y forma de organización interna			52%
	Nivel superior no da importancia	17%	
	Burocracia	14%	
	Falta coordinación	11%	
	Desconocimiento de la norma	6%	
	Otros factores internos	3%	
Factores relacionados con la disponibilidad de recursos			34%
	Insuficiente presupuesto	17%	
	Insuficientes RRHH	9%	
	Insuficiente equipamiento e infraestructura	6%	
	Insuficientes vehículos	3%	
Factores relacionados con el centralismo			14%
	Excesivo centralismo del Gob. Nal.	14%	
Total		100%	100%

Fuente: elaboración propia con información del anexo 8

En la consulta que se realizó a los responsables de las Direcciones y Servicios sobre los factores que ocasionan la no absorción de competencias, se comprobó que en la mayor parte de los casos se trata de factores internos a la prefectura.

En efecto, un 52% de las respuestas afirma que las causas para la no absorción de competencias son de tipo interno, más relacionadas con la forma de organización, la

burocracia, la poca atención que reciben los funcionarios de las autoridades superiores y la poca coordinación que hay entre las unidades organizacionales.

Le siguen en importancia los factores relacionados con la carencia de recursos (34%); falta de presupuestos, falta recursos humanos, principalmente.

Finalmente un grupo menor de respuestas (14%) identificaron como causa al excesivo centralismo del gobierno nacional.

CAPITULO 4 - HITO IV

COMPETENCIAS SUSCEPTIBLES DE SER TRANSFERIDAS A LAS PREFECTURAS

Empleando la metodología diseñada por el MPP se han identificado las propuestas del personal directivo de la Prefectura en lo referente a las competencias que deberían ser transferidas a las Prefecturas.

El proceso de identificación se realizó mediante entrevistas directas con cada uno de los directores (en muchos casos participaron también los jefes de unidad) y jefes de Servicio; los resultados se presentan en la matriz N° 9. Todas las Direcciones y Servicios prefecturales identificaron al menos una competencia a ser transferida, a excepción de: la Dirección Jurídica, la Secretaria General de Coordinación, la Dirección Central y la Dirección de Infraestructura, que consideraron que no es necesario transferir nuevas competencias a sus respectivas direcciones.

4.1. Competencias nuevas y competencias actuales

Cuadro 31. Competencias nuevas y funciona competencial

Dirección o Servicios	Nro competencias nuevas	Tipo de Competencia (función competencial)		
		Operativo	Reglamentación	Planificación
Sub Total Direcciones	7	29%	57%	14%
D. RRNN y MA	3		100%	
DD. PRODUCTIVO	1			100%
DD. SOCIAL	2	100%		
DDAF	1		100%	
Sub Total servicios	12	58%	33%	8%
SDFMC	2	100%		
SEDAG	1	100%		
SEDEGES	1		100%	
SEDES	5	60%	20%	20%
SEDUCA	2	50%	50%	
SEPCAM	1		100%	
Total general	19	47%	42%	11%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 9 (anexo 9)

Se observa que el número de competencias nuevas no guarda relación proporcional con el número de competencias actuales; contrariamente a lo que se podría suponer, las direcciones ‘pequeñas’ (pequeñas en el sentido que tienen pocas competencias actuales) no necesariamente están interesadas en absorber muchas nuevas competencias.

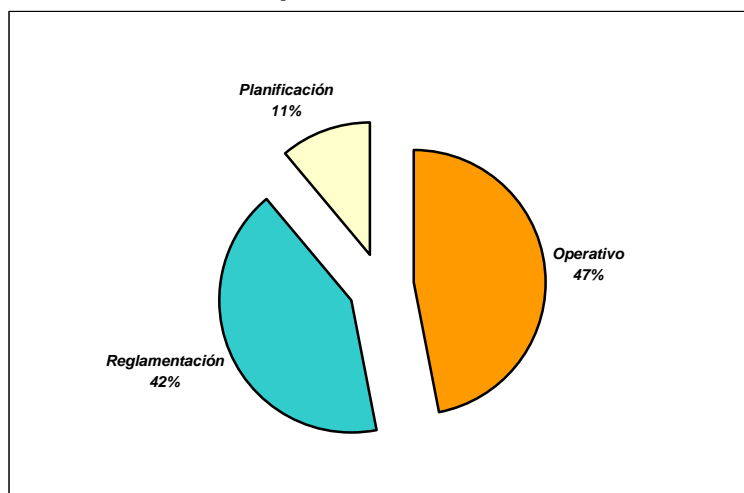
La dirección que propone un mayor número de competencias nuevas es SEDES, con 5. Le sigue en importancia la Dirección de Recursos Naturales con 3 competencias nuevas.

Cuando el indicador tiene un valor alto, muestra que el número de competencias nuevas es importante con relación al número actual de competencias; en el caso de la Dirección D Social, el indicador tiene un valor de 40%, lo cual se explica porque esta dirección propone 2 competencias nuevas, frente a las 5 que tiene actualmente. En principio, esta Dirección sufrirá un cambio importante en su capacidad operativa para poder absorber estas dos nuevas competencias.

Sucedo lo contrario con la Dirección D Productivo, que tiene actualmente 25 competencias y propone incrementar tan sólo 1; en este caso, en principio, la absorción de esta nueva competencia no significará un gran cambio.

A nivel global de toda la Prefectura, según los datos levantados con la matriz 9, cerca de la mitad de las nuevas competencias (47%) son de tipo operativo. Le sigue en importancia las competencias del tipo reglamentación, con 42%.

Gráfico 10. Funciones competenciales de las nuevas competencias



Fuente: elaboración propia, en base a los datos del cuadro N° 31

En general, las propuestas de nuevas competencias recaen en lo operativo (servicios) y reglamentación (direcciones).

El análisis por direcciones muestra que la mayor parte de las direcciones (como D RRNN) propone todas sus nuevas competencias dentro de un mismo tipo (en la D RRNN se propone todo en reglamentación); sólo dos servicios proponen las nuevas competencias de diferentes tipos.

4.3. Montos requeridos para financiar las nuevas competencias

Cuadro 32. Montos de gasto corriente requeridos para financiar las nuevas competencias por dirección

Dirección o Servicios	Total Gasto Corriente para competencias nuevas	Gasto Corriente Actual por Dirección y Servicio	Indicador
D. RRNN y MA	404,000	420,905	96%
DD. PRODUCTIVO	72,720	760,959	10%
DD. SOCIAL	129,280	959,899	13%
DDAF	202,000	2,846,755	7%
Sub Total Direcciones	808,000	4,988,518	16%
SDFMC	404,000	310,149	130%
SEDAG	420,160	169,071	249%
SEDEGES	202,000	923,653	22%
SEDES	526,008	53,631,098	1%
SEDUCA	565,600	199,644,658	0.3%
Sub Total Servicios	2,941,928	255,157,848	1%
Total general	3,749,928	260,146,366	1%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 9 (anexo 9)

El SEDAG presenta un incremento mayor de su gasto corriente, le sigue SDFMC esto debido a que ambas requieren un mayor número de funcionarios para cumplir con las competencias a ser transferidas.

El SEDES y SEDUCA requieren un incremento importante en el presupuesto de gasto corriente, pero que comparado con su actual nivel de gasto corriente, significa un bajo porcentaje.

Cuadro 33. Montos de inversión requeridos para financiar las nuevas competencias por dirección

Dirección o Servicios	Total Gasto de inversión para competencias nuevas	Gasto de inversión actual por Dirección y Servicio	Indicador
D. RRNN y MA	727,200	1,889,065	38%
DD. PRODUCTIVO	40,400	47,211,877	0%
Sub Total Direcciones	767,600	49,100,942	2%
SFMDC	161,600	160,934	100%
SEDAG	969,600	860,677	113%
SEDEGES	404,000	2,719,637	15%
SEDUCA	727,200	1,619,051	45%
SEPCAM	727,200	4,753,263	15%
Sub Total Servicios	4,120,800	11,135,174	37%
Total general	4,888,400	60,236,116	8%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 9 (anexo 9)

Para poder absorber las nuevas competencias propuestas, la prefectura deberá hacer nuevas inversiones. Se observa que el SEDAG es la unidad organizacional que requiere de un mayor gasto de inversión (cerca de un millón de bolivianos); le siguen, en importancia, la DRRNN, SEDUCA y SEPCAM.

El SFMDC requiere una inversión relativamente pequeña (161 mil Bs) pero que en comparación con el monto de inversión que actualmente ejecuta es bastante alto.

4.5. Recursos humanos para las nuevas competencias

Cuadro 34. Personal para las nuevas competencias y personal actual

Dirección	Personal requerido para las nuevas competencias	Total personal por Dirección o Servicio	Indicador
D JURIDICA	-	9	0%
D RRNN y MA	10	19	53%
DD INFRAESTRUCTURA	-	38	0%
DD PRODUCTIVO	3	39	8%
DD SOCIAL	2	41	5%
DDAF	4	90	4%
DIRECCIÓN CENTRAL	-	40	0%
SG COORDINACIÓN	-	25	0%
Sub Total Direcciones	19	301	6%
SDFMC	32	11	291%
SEDAG	-	7	0%
SEDEGES	8	4	200%
SEDES	12	194	6%
SEDUCA	14	47	30%
SEPCAM	8	346	2%
Sub total servicios	74	609	12%
Total general	93	910	10%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 9 (anexo 9)

Existen direcciones y servicios que para recibir las nuevas competencias requieren más personal del que tienen actualmente; este es el caso de SDFMC y SEDEGES. Otras direcciones y servicios requieren un mínimo de personal adicional, menos del 10% del personal actual: SEPCAM, SEDES, D PRODUCTIVO, D SOCIAL y la DDAF. Finalmente D RRNN y MA requiere un incremento del 53% de su personal y SEDUCA que requiere el 30% más de su personal actual.

4.6. Competencias susceptibles de transferirse íntegramente hasta el mes de enero de 2006

Cuadro 35. Competencias susceptibles de transferirse íntegramente hasta el mes de enero de 2006 por dirección.

Dirección o Servicios	Competencias, atribuciones y funciones a transferir a enero 2006	Total competencias, atribuciones y funciones identificadas	Indicador en %
D. RRNN y MA	3	3	100%
DD. SOCIAL	1	2	50%
DDAF	1	1	100%
Sub Total Direcciones	5	6	83%
SDFMC	2	2	100%
SEDAG	1	1	100%
SEDEGES	1	1	100%
SEDES	2	3	67%
SEPCAM	1	1	100%
Sub Total Servicios	7	8	88%
Total general	12	14	86%

Fuente: elaboración propia con información de la matriz 9 (anexo 9)

La mayoría de las Direcciones y Servicios prefecturales considera que las transferencias sugeridas se pueden efectuar en el corto plazo de 0 a 3 meses e iniciar a principios del año 2006 con las nuevas competencias.

En la mayoría de los casos se considera que se debe capacitar al personal encargado en no menos de una semana para recibir las nuevas competencias con las capacidades desarrolladas.

En cuanto a los recursos necesarios, tanto en equipamiento como en infraestructura, la mayoría de las direcciones mencionó que cuentan con lo suficiente. Las competencias nuevas que requieren adquisición de equipamiento o infraestructura pueden transferirse en un máximo de cinco meses.

ANÁLISIS SOBRE LA TRANSFERENCIA DE NUEVAS COMPETENCIAS

Las nuevas competencias propuestas son reducidas en número, lo cual significa, en principio, que no producirán un cambio importante en el rol actual de la prefectura.

Sin embargo, al analizar individualmente cada una de las competencias propuestas se observa que algunas son trascendentales como, por ejemplo, la competencia de transferir al nivel departamental la gestión del personal de los servicios de educación y salud.

Otro tema importante se refiere a la descentralización al ámbito departamental de la definición de políticas sectoriales. Se trata de competencias que requerirán del desarrollo de capacidades importantes (no solamente en personal y presupuesto), sobretodo en las funciones competenciales normar y planificar. Es importante señalar que, como se vio anteriormente, es precisamente en estas funciones competenciales que la prefectura tiene las mayores debilidades. Vale decir que algunas direcciones están demandando que se le transfieran competencias en temas en los que la prefectura tiene dificultades inclusive para absorber las competencias actuales. Esto implica que para hacer posible esta transferencia deberá hacerse un esfuerzo importante desde el nivel nacional para fortalecer estas debilidades identificadas en el presente estudio.

Algunas direcciones han propuesto que se les transfieran competencias que no están en el ámbito del gobierno central sino en otras unidades organizacionales de la misma prefectura. El presente estudio recoge de todas formas tales propuestas con el propósito de que las autoridades nacionales puedan promover los cambios en las normas que hagan posible también este tipo de transferencia de competencias.

CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Principales problemas

- Insuficiente presupuesto de gasto corriente, lo cual ocasiona una desequilibrada distribución del presupuesto entre las unidades organizacionales y un déficit en la contratación de personal permanente, hecho que a su vez provoca una excesiva contratación de personal eventual.
- Desequilibrada distribución del personal permanente entre direcciones y servicios, lo cual afecta significativamente en la capacidad de ejecución de algunas direcciones y servicios.
- Inadecuada política de personal, que se manifiesta en alta inseguridad laboral en todos los niveles, remuneraciones que no guardan relación con la formación profesional y escaso número de personal institucionalizado.
- Desequilibrada distribución del gasto corriente entre direcciones y servicios; esta distribución del gasto corriente entre unidades organizacionales influye negativamente en la capacidad de gestión de la Prefectura ya que se presenta una baja capacidad ejecución financiera.
- Poca eficacia en la ejecución de proyectos de inversión.
- Problemas de funcionamiento interno que limitan la absorción de competencias.
- Débil rol del prefectura en la gestión territorial del departamento, en el sentido que existe una escasa coordinación interinstitucional, limitada atención con servicios sociales a las provincias, insuficiente presupuesto para temas ambientales y una limitada atención a las mancomunidades y gobiernos municipales.

5.2. Conclusiones

El peso competencial no está uniformemente distribuido entre las diferentes unidades organizacionales.

La asignación presupuestaria no está basada en el peso competencial sino en las prioridades estratégicas institucionales y regionales.

La prefectura de Chuquisaca absorbe 84% de sus competencias y atribuciones, lo cual significa que tiene una capacidad de absorción aceptable.

Sin embargo, del total de competencias y atribuciones el 72% tiene un grado de absorción parcial.

Las principales causas para la no absorción de las competencias están relacionadas con deficiencias en el funcionamiento interno de la prefectura, la falta de recursos y el excesivo centralismo del gobierno nacional.

Las nuevas competencias que la propone le sean transferidas hacen referencia principalmente a las funciones competenciales de normar, planificar y operar.

Las direcciones y servicios no tomaron en cuenta las capacidades actuales de absorción, ni el peso competencial con el cuentan actualmente; los criterios que priorizaron fueron principalmente la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios prefecturales y en la necesidad de un rol más autónomo de la prefectura.

5.3. Recomendaciones para fortalecer la capacidad de absorción

- Se debe obtener de parte del gobierno nacional un mayor presupuesto prefectural que permita contar con mayor gasto corriente; alternatively, promover un cambio en la norma que establece un límite al gasto corriente.
- Efectuar una distribución más equilibrada del gasto corriente entre unidades organizacionales, buscando fortalecer aquellas que ejecutan gastos de inversión.
- Modificar la política de personal, buscando dar mayor seguridad laboral y garantizando una mayor cualificación del personal.
- Mejorar el funcionamiento interno, optimizando los procesos internos, y desarrollando los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación.
- Renovar y ampliar el equipamiento interno (equipos informáticos y vehículos principalmente).

5.4. Recomendaciones para la absorción de nuevas competencias

- Fortalecer las capacidades de la prefectura, principalmente en el ámbito de la definición de planes y políticas sectoriales en el ámbito departamental.
- Fortalecer las capacidades de gestión de financiamiento externo.
- Fortalecer la función territorial de la Prefectura, en el sentido de dotarle un rol más activo en la gestión del territorio departamental.