



**MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE
PARTICIPACION POPULAR**

**ANALISIS DE LA CAPACIDAD PREFECTURAL DE ABSORCION DE
COMPETENCIAS**

PREFECTURA DE PANDO

RESUMEN EJECUTIVO

Capítulo I. Hito I.

Relación Competencias - Estructura organizacional

En la Prefectura de Pando se identificaron 181 competencias, 193 atribuciones y 286 Facultades, siendo la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente la que tiene mas competencias bajo su responsabilidad (37), lo que representa el 20.44% del total. La Prefectura de Pando de acuerdo a las competencias identificadas debería generar 389 productos, de los cuales el 41% son normas, el 52% son servicios y el 7% bienes, producto de la esencia normativa a nivel departamental que le transfiere la Ley y por otra parte podría deberse a no haberse generado los instrumentos (normas) como el PDD, Planes de desarrollo específicos que a su vez generaran bienes.

Capítulo II Hito II

Relación Competencias y atribuciones Presupuesto Estructura

El año 2004 se aprobo a la Prefectura de Pando un Presupuesto de Bs48.109.077 para gasto corriente y Bs50.876.141 para inversion pública; del cual se ejecuto Bs37.201929 y Bs34.749.578 en gasto corriente y gasto de inversion respectivamente. En la ejecución de gasto corriente destacamos que Administración Central presenta un sobre giro del 26% en tanto que el SEDUCA y el SEDES ejecutaron solamente el 63% y el 70% respectivamente. En lo que se refiere a la ejecucion presupuestaria de Inversion 6 de las 12 unidades analizadas presentan sobregiros, y las otras 6 baja ejecucion de su presupuesto de inversion.

Relación Proyectos que no son competencia prefectural Presupuesto Estructura

La Prefectura de Pando el año 2004, ejecuto 73 proyectos de los cuales 12 no eran de competencia municipal, habiendo asignado a estos últimos un presupuesto de Bs. 24.622.187, que significa el 47,46% del presupuesto de inversion de la prefectura.

Relación Competencias y atribuciones - Presupuesto – Personal

La gestión 2004 la prefectura contaba con 670 empleados de los cuales 194 tienen carácter de permanente en razón de contar Items aprobados y el gasto se carga a Gasto Corriente, en tanto 476 son “eventuales” y el gasto se carga al presupuesto de inversión aunque en la mayoría de los casos cumplen funciones administrativas; de las 670 personas que prestan servicios en la Prefectura de Pando 175 son profesionales incluyéndose en este grupo Directores, Jefes de Unidad y de Proyectos

Conclusiones a los Hitos I y II – Capacidad de Absorción de competencias

Al concluir esta fase se determinó que la Prefectura de Pando tiene una baja y deficiente capacidad de absorción de sus competencias en base al análisis de cada una de ellas en la unidad correspondiente tal como se muestra en el cuadro 15 del informe y el análisis en la matriz VI, resaltando que SEDUCA muestra el 91% de sus competencias absorbidas. Administración Central el 19% y el SEDES 11%. Situándose los mayores porcentajes en las calificadas como parcialmente absorbidas, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, es la muestra la menor capacidad de absorción registrando el 70% como competencias no absorbidas.

Capítulo III Hito III Razones que explican el nivel de absorción de las actuales competencias

Se identificaron una serie de factores que explican el bajo nivel de absorción de competencias que tiene la Prefectura de Pando, los mismos que se resumirían en Falta de aplicación de los Sistemas de Inversión, Planificación de Administración y Control, por la Injerencia Política Partidaria, Administración vertical que no delega funciones, débil coordinación intrainstitucional y difícil acceso a la información, factores que se repiten tanto al interior de la Prefectura como en el nivel central y por otra parte el exceso de normas, las mismas que no siempre son claras.

Capitulo IV Hito IV Competencias susceptibles a ser transferidas a las prefecturas.

Se identificaron: la elaboracion de planillas para el SEDES, SEDUCA y SEDEGES, el Seguimiento y Monitoreo de los programas nacionales de Salud que se ejecutan en el departamento y las competencias del SENASAG como como competencias que deberian ser transferidas a la Prefectura de Pando, asi como la implementación de una unidad de Inversion Publica y financiamiento externo y se transferirian las competencias de los sectorialistas de nivel nacional.

1. Antecedentes

El proceso de descentralización se inicia en el departamento Pando al igual que en todo el país, el año 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, complementada con la Ley de Descentralización Administrativa y sus Decretos Reglamentarios, que transfieren a las prefecturas bienes, competencias y atribuciones que hasta ese momento eran responsabilidad de las Corporaciones de Desarrollo y otras entidades nacionales, paralelo a ello se llevan a cabo procesos de reestructuración del Poder Ejecutivo, creando y eliminando: Ministerios, Viceministerios, Direcciones, Secretarías, Superintendencias, etc.; quienes dictan normas (Resoluciones Ministeriales, Bi-Ministeriales, Resoluciones Administrativas) transfiriendo atribuciones y competencias, a las Prefecturas, en muchos casos sin actualizar las promulgadas por instancias anteriores, llegando las prefecturas a acumular, más de 400 competencias y atribuciones, las mismas que por su carácter centralista en muchos casos no se aplican en todas las regiones.

Las características geográficas, socioeconómicas y políticas de Pando, hacen que se considere a estas medidas poco favorables para el departamento y es así que recién el año 1998 se empieza a asumir el proceso de descentralización administrativa implementando las Direcciones y Servicios,

Ante la inminente elección de prefectos en los nueve departamentos que sin duda marca un hito en el proceso de descentralización por una parte y la realización del Referéndum Autonómico y de la Asamblea Constituyente para el año 2006 por otra, el Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular con el apoyo del SNV, PNUD, GTZ, UNICEF agencias de cooperación que trabajan en el ámbito prefectural, asume la responsabilidad de fortalecer la nueva gestión de las prefecturas encargando a operadores en cada departamento las siguientes tareas:

1. Identificación de las competencias Prefecturales y la capacidad de absorción de las prefecturas
2. Identificación de los principales problemas para la absorción de competencias
3. Recomendaciones para mejorar la capacidad prefectural
4. Identificación de nuevas competencias en el marco de las nuevas reformas del Estado.

Aplicando la metodología preparada por el Ministerio de Sin Cartera Responsable de Descentralización Departamental, en el Capítulo, I se identifican las competencias y atribuciones prefecturales por direcciones y servicios, relacionando así estas, con la estructura organizacional de la Prefectura, además en este capítulo se habrán identificado los productos que se deberían generar cada unidad organizacional en el marco de las competencias y atribuciones.

El capítulo II determina la calidad de gestión de la prefectura para la absorción de competencias y atribuciones a través de la relación: Competencias - Atribuciones – Presupuesto, identificando actividades que no son de competencia prefectural, proyectos que están siendo ejecutados por unidades que no tienen la competencia para ello, se conoce la unidad organizacional que ha ejecutado mayor cantidad de recursos de inversión, también conocemos la ejecución de gastos de inversión y gasto corriente. Concluyendo en este momento con la medición de la capacidad de absorción de las competencias y atribuciones por la prefectura.

Con toda la información que se recopiló en los Capítulos I y II en el capítulo III se identifican los problemas centrales que atraviesa la prefectura, y se establece un plan de acción para mejorar la gestión prefectural.

Por último el análisis concluye con la determinación de nuevas competencias susceptibles de ser transferidas a la Prefectura en el marco de la elección de prefectos

Capítulo I.

Hito I.

2. Relación Competencias - Estructura organizacional

En base a la información recopilada de las diferentes Direcciones, Servicios y Unidades de la Prefectura de Pando se presenta el siguiente análisis de la relación entre la magnitud de competencias, atribuciones, facultades conferidas a las distintas instancias organizacionales de la Prefectura estableciendo una relación con la Estructura orgánica de la misma. Asimismo interrelacionara lo anterior con la tipología de productos, en primera instancia, para luego relacionar la carga competencial con la producción institucional de la Prefectura; y en segunda instancia con la estructura programática como primer vinculo con el presupuesto y el Hito II.

Cuadro N° 1
Total Competencias, Atribuciones y
Facultades Identificadas en la Prefectura de Pando

Competencias	Atribuciones	Facultades
181	193	286

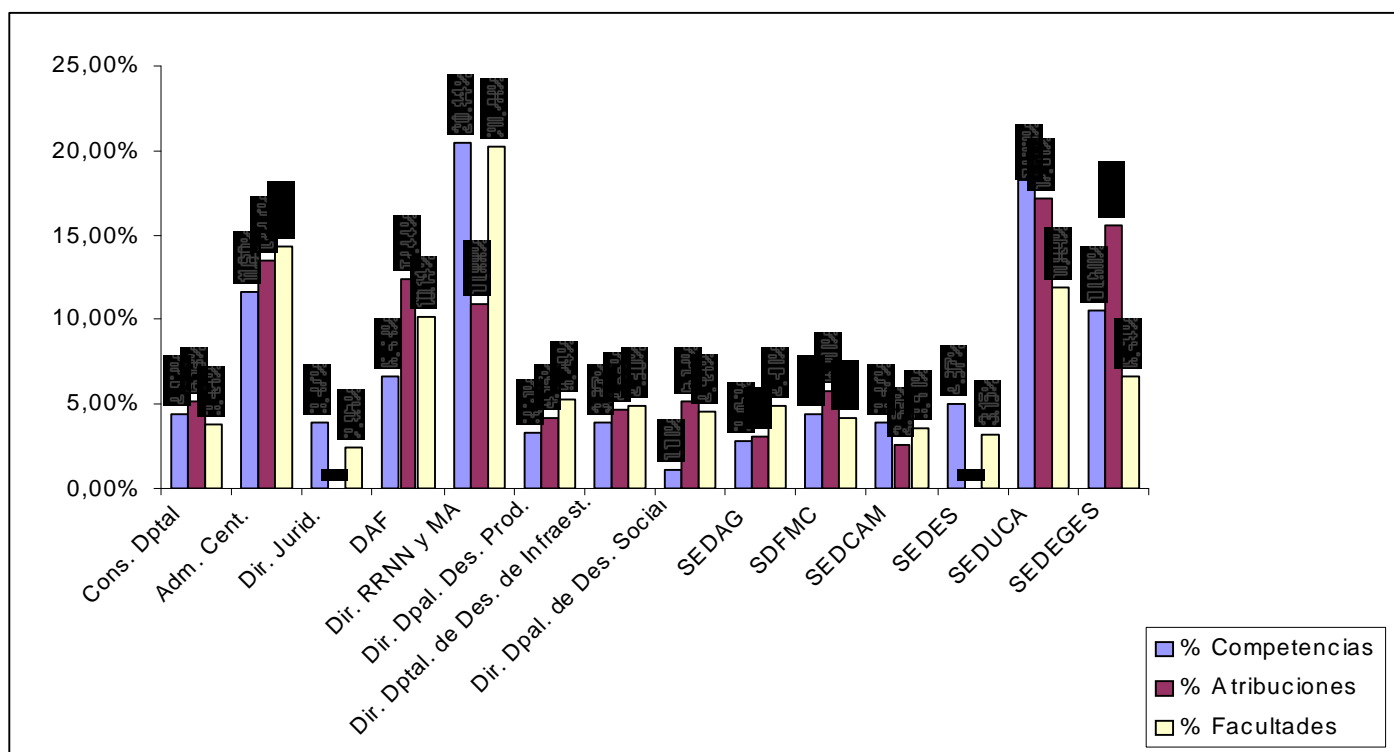
En este sentido, la Prefectura de Pando ha identificado 181 competencias, 193 atribuciones y 286 Facultades según lo demuestra el Cuadro N° 1, las mismas cuyo cumplimiento es responsabilidad de cada una de las instancias organizacionales de la Prefectura según se muestra en cuadro N° 2

Cuadro N° 2
Número de Competencias, Atribuciones y Facultades por Dirección o Servicio

Dirección y/o Servicio	Número de Competencias	Indicadores de Resultado				
		N° de Competencias por Dirección o Servicio / Total de Competencias	Número de Atribuciones	N° de atribuciones por Dirección o Servicio / Total de Atrib Prefectura	Número de Facultades	N° de facultades por Dirección o Servicio / Total de facultades Prefectura
CONSEJO DEPARTAMENTAL	8	4,42%	10	5,18%	11	3,85%
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	21	12%	26	13%	41	14%
DIRECCION JURIDICA	7	3,87%	0	0	7	2,45%
DIRECCION ADMINISTRATIVA FINANCIERA	12	6,63%	24	12,44%	29	10,14%
DIRECCION DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	37	20,44%	21	10,88%	58	20,28%
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO	6	3,31%	8	4,15%	15	5,24%
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA	7	3,87%	9	4,66%	14	4,90%
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOCIAL	2	1,10%	10	5,18%	13	4,55%
SERVICIO DEPARTAMENTAL AGROPECUARIO	5	2,76%	6	3,11%	14	4,90%
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DESARROLLO COMUNITARIO	8	4,42%	11	5,70%	12	4,20%
SERVICIO PREFECTURAL DE CAMINOS	7	3,87%	5	2,59%	10	3,50%
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE SALUD	9	4,97%	0	0	9	3,15%
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN	33	18,23%	33	17,10%	34	11,89%
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE GESTION SOCIAL	19	10,50%	30	15,54%	19	6,64%
TOTALES	181	100%	193	100%	286	100%

Figura N° 1

Relación: Competencias, Atribuciones y Facultades – Estructura Organizacional



Como se muestra en la figura N°1, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente tiene 37 competencias bajo su responsabilidad, lo que representa el 20.44% del total de las competencias por lo que esta Dirección es la que tiene el mayor número de competencias bajo su cargo. Asimismo la Dirección Administrativa Financiera tiene bajo su responsabilidad 24 atribuciones, lo que representa el 12.44% del total de las atribuciones identificadas siendo la dirección con mayor número de atribuciones, seguida directamente por la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente con un 10,88% de las competencias de la Prefectura. Al igual que lo visto en el mayor numero de competencias que tiene bajo su responsabilidad, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, es la que mas facultades tiene bajo su responsabilidad 58 facultades, lo que representa el 20.88% del total de las facultades identificadas. En general se evidencia una relación entre la magnitud de competencias, atribuciones y facultades que emanan del mandato legal de la Prefectura al interior de su estructura organizacional. Como se vera mas

adelante, esta relación implica una concentración en el ámbito reglamentario y de normas de la producción institucional de la Prefectura.

Cuadro N° 3
Relación: Competencias, Atribuciones y Facultades – Estructura
Organizacional

Dirección y/o Servicio	Número de Competencias	Número de Atribuciones	Número de Facultades	Programas
CONSEJO DEPARTAMENTAL	8	10	11	00 Programa Central
DESPACHO PREFECTURAL	21	26	41	
DIRECCION ADMINISTRATIVA FINANCIERA	12	24	29	
DIRECCION DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	37	21	58	16 Conservación y Preservación del Medio Ambiente
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO	6	8	15	12 Infraestructura de Riego
				13 Promoción del Turismo
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA	7	9	14	10 Infraestructura Vial
				11 Infraestructura de Electrificación
				17 Vivienda y Servicios Básicos
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOCIAL	2	10	13	17 Vivienda y Servicios Básicos
				18 Programa de Deportes
SERVICIO DEPARTAMENTAL AGROPECUARIO	5	6	14	14 Desarrollo Productivo Agropecuario
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DESARROLLO COMUNITARIO	8	11	12	15 Profundización de la Descentralización Administrativa
SERVICIO PREFECTURAL DE CAMINOS	7	5	10	43 Mantenimiento Caminero
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE SALUD	9	0	9	40 Salud y Nutrición
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACION	33	33	34	41 Educación y Capacitación Integral
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE GESTION SOCIAL	19	30	19	42 Gestión Social
				44 Programa de Asistencia Social
TOTALES	181	193	286	15

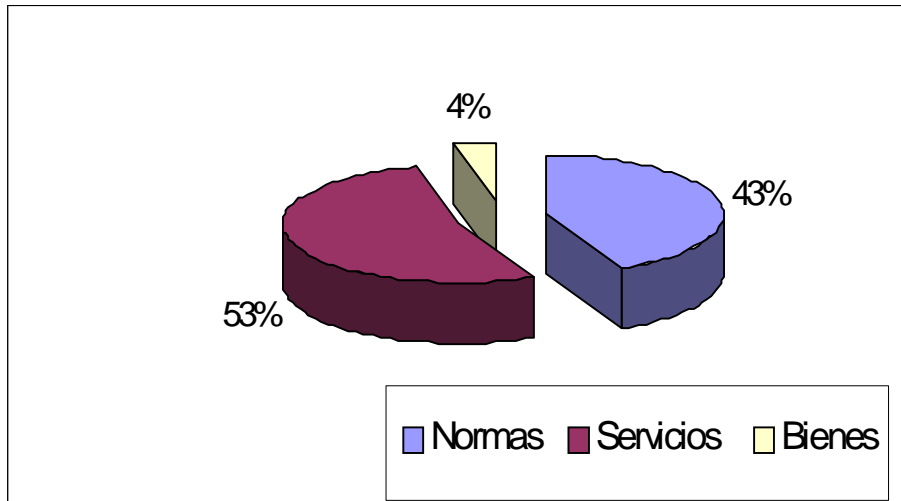
Si bien la Prefectura de Pando como se muestra en el cuadro No. 3, ejecuta 15 programas para un total de 181 competencias, 193

atribuciones y 286 facultades, en realidad son mas de 200 las competencias que la normativa legal transfiere a las prefecturas, pero por razones de análisis se han obviado aquellas que no son aplicables a la región como por ejemplo las competencias que se transfieren en los programas de riegos.

En el análisis realizado se estableció una relación entre la magnitud de programas inscritos en el presupuesto, la estructura organizacional y la magnitud de competencias que cada instancia tiene la misma que se establece en el cuadro N° 3. Este cuadro muestra que la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente que tiene 37 competencias (la mayor cantidad identificada) ejecuta un solo programa (16 Conservación y Preservación del Medio Ambiente). Por otro lado la Dirección Departamental de Infraestructura que tiene, bajo su responsabilidad el 3.87% de las competencias (una magnitud baja con respecto a la Dirección de Recursos Naturales), ejecuta tres programas (10 Infraestructura Vial, 11 Infraestructura de Electrificación y 17 Vivienda y Servicios Básicos) por lo que como se vera mas adelante, ejecuta un gran porcentaje de los recursos de la prefectura. Asimismo, se puede observar que la Dirección Departamental de Desarrollo Social también ejecuta el programa 17 Vivienda y Servicios Básicos, por lo que se refleja una duplicidad en la ejecución de este programa. El Programa Central, que lo ejecutan 10 direcciones de la Prefectura donde se concentra toda el Área Administrativa, tienen bajo su responsabilidad 48 competencias, cabe recalcar que dentro de este programa se concentra gran parte del gasto corriente de la Prefectura

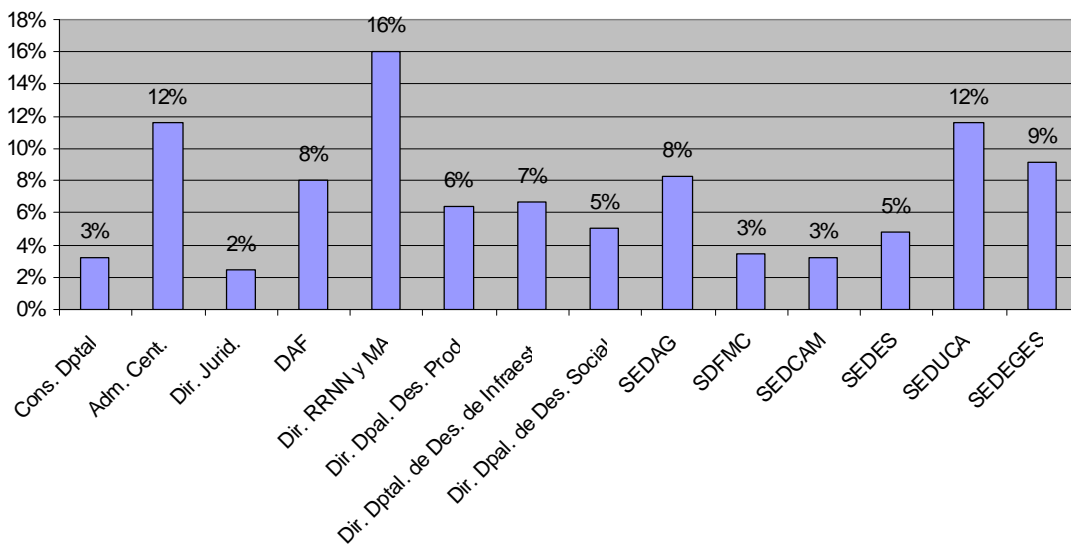
En general esto evidencia una desproporción entre la estructura programatica y la magnitud de competencias; sin embargo como se vera mas adelante en el Hito II, esta desproporcionalidad es indistinta en el sentido de que los recursos asignados tienen mayor relación con el tipo de producto pero no asi con la magnitud de competencias y productos en cada instancia organizacional.

Figura No 2
Relación Normas Servicios y Bienes
producidos por la Prefectura de Pando



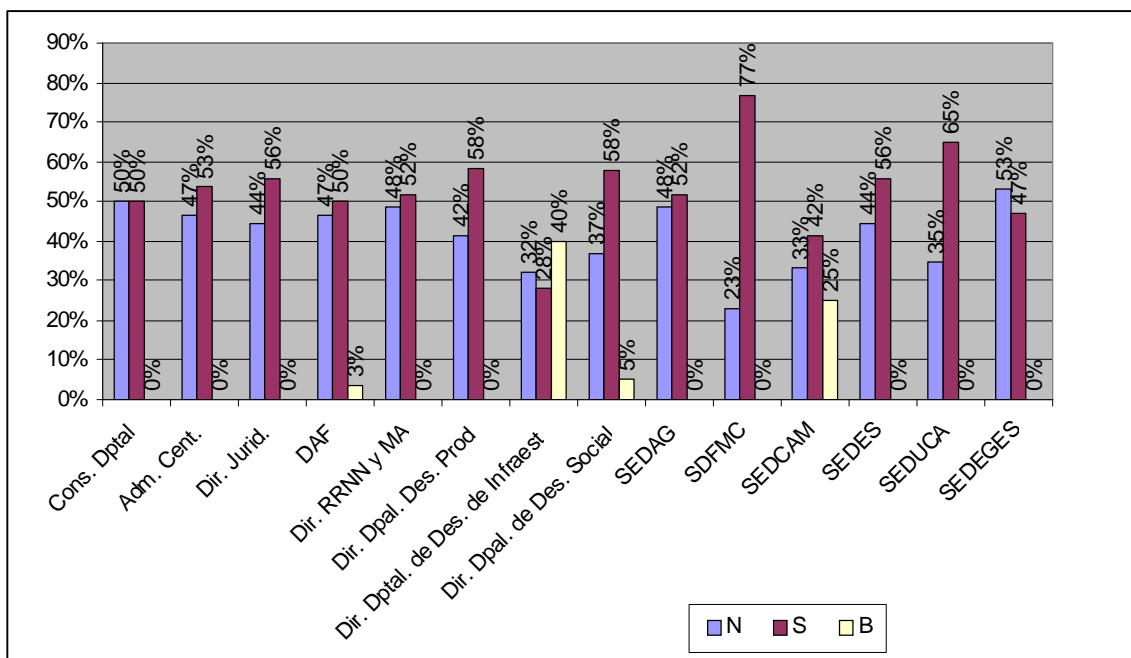
De lo anterior, y continuando con el análisis, la figura N° 2 establece una especie de “vocación productiva institucional” de la Prefectura de Pando. En general, las Prefecturas están más orientadas a la producción de normas y servicios; la Prefectura de Pando genera 389 productos, de los cuales el 41% son normas, el 52% son servicios y el 7% son bienes, esto como veremos más adelante es porque no se han generado los instrumentos (normas) como el PDD, Planes de desarrollo específicos que a su vez generarán bienes.

Figura N° 3
Porcentaje de Productos que Genera Cada Dirección



Asimismo, la figura N° 3 permite establecer que la mayor cantidad de productos identificados se concentran en la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, en el Servicio Departamental de Educación, en la Administración Central. Al relacionar estos indicadores con la el porcentaje de competencias por Dirección y Servicios identificados por la Prefectura, se puede establecer que, a pesar de la desproporción en cuanto a la cantidad de programas presupuestarios asignados por competencias; continua existiendo una proporcionalidad entre la carga competencial y la magnitud de productos de cada instancia organizacional. Esto es evidente pues por ejemplo la dirección que debe generar más productos (normas, bienes, servicios) es la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente, misma que tiene bajo su responsabilidad la mayor cantidad de competencias identificadas.

Figura N° 4
Relación Normas, Servicios y Bienes por Dirección / Servicios



De la misma manera, y en general la figura N° 4 refuerza la aseveración con respecto a que la producción institucional de la Prefectura estaría orientada principalmente Normas y Servicios, quedando claramente establecidos que hay áreas como la parte del Concejo Departamental, la Administración Central y la Direcciones de Administración Financiera y Jurídica que se concentran

principalmente en producir en la misma proporción normas (p.ej. reglamentos, manuales de funciones, etc.) y servicios. Sin embargo los servicios que estas áreas prestan están mayormente relacionados con el ámbito normativo dentro de las competencias asignadas a la Prefectura por lo que se podría decir que esta es la parte donde se concentran mayores facultades reglamentarias y de planificación. Como veremos en el acápite referido a la identificación de problemas en la prefectura veremos que se identifica como una necesidad la producción de normas de lo que podríamos deducir que la identificación de normas como productos de las competencias de la Prefectura de Pando, responde en parte a la carencia en este nivel.

Por otra parte en las Direcciones y Servicios Departamentales, se muestra una orientación también normativa, en el marco de sus competencias; pero principalmente orientadas a servicios como de asistencia técnica, y de fomento a actividades sectoriales; por lo que pueden considerarse las instancias operativas de la Prefectura. Finalmente, diremos que la Dirección de Infraestructura y el SEPCAM son aquellas instancias donde se concentran la producción de bienes, relacionados principalmente con la infraestructura prefectural y sobre todo caminera, pero también en su mantenimiento constituyendo productos del tipo servicios.

Esta primera aproximación a la producción institucional nos permitirá mas adelante relacionar con los recursos asignados a las mismas; donde se verá que la estructura organizacional y su carga competencial guarda relación con el presupuesto a través del tipo de producto que cada instancia produce.

Capítulo II

Hito II

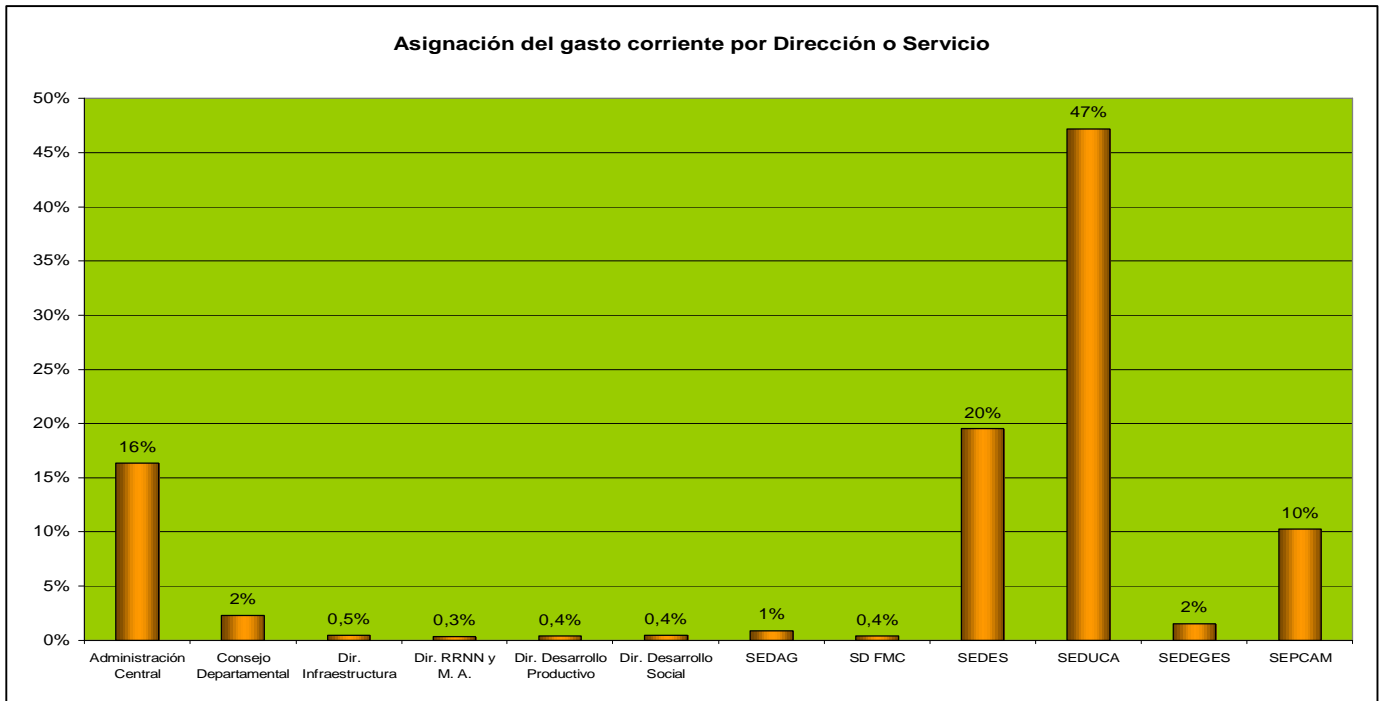
3. Relación Competencias y atribuciones – Presupuesto - Estructura

Siguiendo con la línea del análisis; en este punto se liga el marco competencial y la carga de este sobre la estructura con el presupuesto de la Prefectura. En este sentido, se analizó la estructura programática del 2004 provista por el Ministerio de Hacienda, en la que se identifican 15 programas inscritos tanto para el gasto corriente como para el de inversión. El análisis de estos insumos evidencia, como un primer elemento, una desproporción entre la carga y la magnitud de competencias con respecto a la asignación de programas presupuestarios; es decir, las Direcciones y/o Servicios que mayor carga competencial asumen tienen asignados un número de programas inscritos en el presupuesto similar en relación a la cantidad de programas asignados a las Direcciones y/o Servicios con menor carga competencial. En general, como se pudo evidenciar en el anterior acápite, básicamente se asigna en promedio 1 programa por dirección o servicio lo que no refleja de ninguna manera la magnitud de competencias y atribuciones identificadas según la estructura organizacional en el Hito I.

Por tanto, la intención hasta este punto del análisis es determinar si esta desigualdad en la distribución se hace evidente en la magnitud de presupuesto asignado a cada Dirección; y si esta distribución guarda relación con la carga competencial de cada instancia, y con respecto a las características de su producción institucional.

En primer lugar se identifica aquellas Direcciones y Servicios que tienen la mayor asignación de gasto corriente en su presupuesto. Estas se pueden determinar a partir de la lectura de la Figura N° 5

Figura N° 5

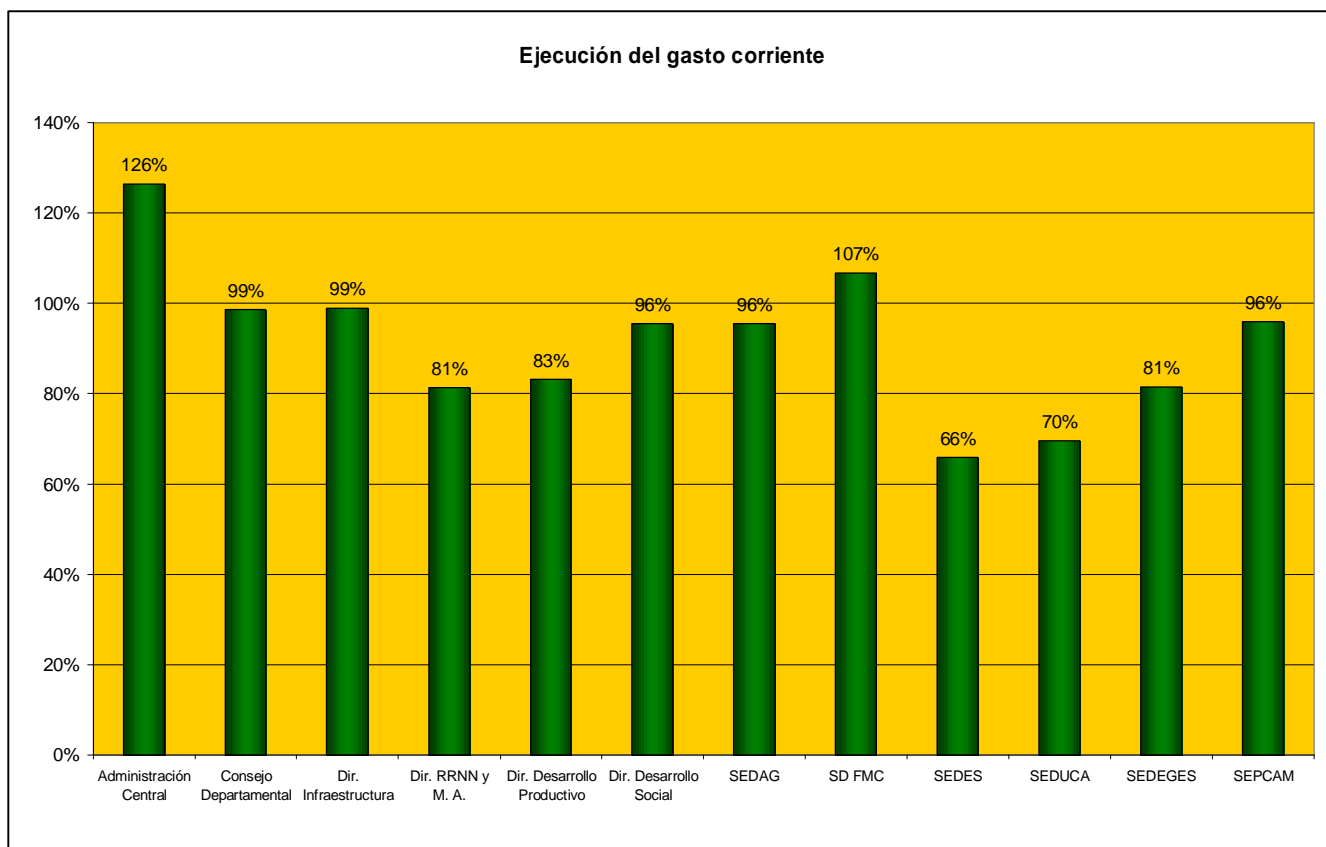


La anterior figura muestra que las instancias con mayor gasto corriente son el Servicio Departamental de Educación, el Servicio Departamental de Salud, la Administración Central que incluye instancias administrativas, reglamentarias y otorgantes de servicios internos como el Despacho, la Secretaría General, la Dirección Administrativa y la Dirección Jurídica; y finalmente el Servicio Prefectural de Caminos, que incluye como gasto corriente el mantenimiento de la red departamental de caminos.

Cabe mencionar que el presupuesto del gasto corriente se asigna en mayor proporción a los Servicios Departamentales de Educación y Salud debido al pago de las planillas de maestros y médicos y personal administrativo y paramédico que prestan servicios en unidades educativas y centros médicos de todo el departamento además del personal de SEDUCA y SEDES. Por otra parte, se encuentra la proporción de gasto corriente que maneja la administración central de la Prefectura, esto se debe a que esta instancia concentra gran parte de las adquisiciones de insumos y el pago de personal de las otras Direcciones y Servicios; lo que como se muestra en el cuadro, en estas otras Direcciones o Servicios se asigne gasto corriente a las partidas: 10000, 20000 Y 30000 aunque quien ejecuta estos recursos es administración

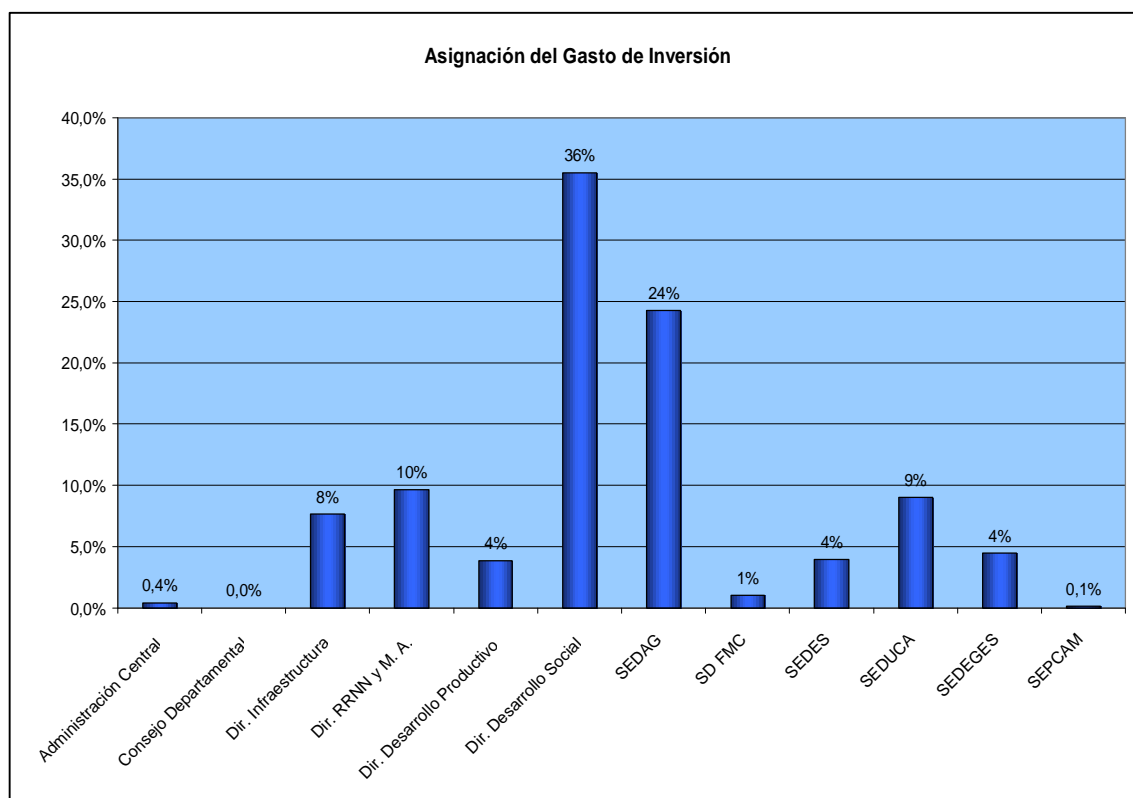
central. Las razones de esta concentración se deben a la operabilidad del manejo contable de estos recursos y a uno de los problemas identificados con respecto a una gerenciación de los recursos de manera concentrada y vertical; hecho que posteriormente se refleja en la asignación y ejecución del gasto corriente. Finalmente, es el Servicio Departamental de Caminos la otra instancia que concentra gran parte de los gastos corrientes; lo que básicamente se atribuye a los gastos de operación (compra de combustible, repuestos, pago al personal) que ejecuta esta instancia para el mantenimiento recurrente de los caminos departamentales, el mismo que efectúa por administración directa. Cabe hacer notar que siguiendo la lógica de la Inversión pública que considera inversión a la producción de bienes, las instancias, que tienen mayor grado de asignación del gasto corriente son aquellas cuya producción principalmente se concentra en normas y servicios; es decir que básicamente son estos rubros los que consumen el gasto corriente Prefectural, lo que además se relaciona con las características de sus competencias y atribuciones y con la magnitud de estas; mostrando proporcionalidad en la relación competencias, atribuciones, estructura programática.

Figura No. 6



Por otra parte, el anterior cuadro demuestra el grado de ejecución del gasto corriente; en el que a priori se esperaría una capacidad de ejecución de cada instancia organizacional en relación a la magnitud y al peso del gasto corriente que se les asigna. En este punto llama la atención dos elementos anómalos; a saber, que la Administración Central y el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario ejecutan más del gasto asignado; y por otra parte que los Servicios Departamentales de Educación y de Salud evidencian una regular capacidad de ejecución del gasto corriente en vista de la magnitud de recursos asignados a estas instancias.

Figura N° 7

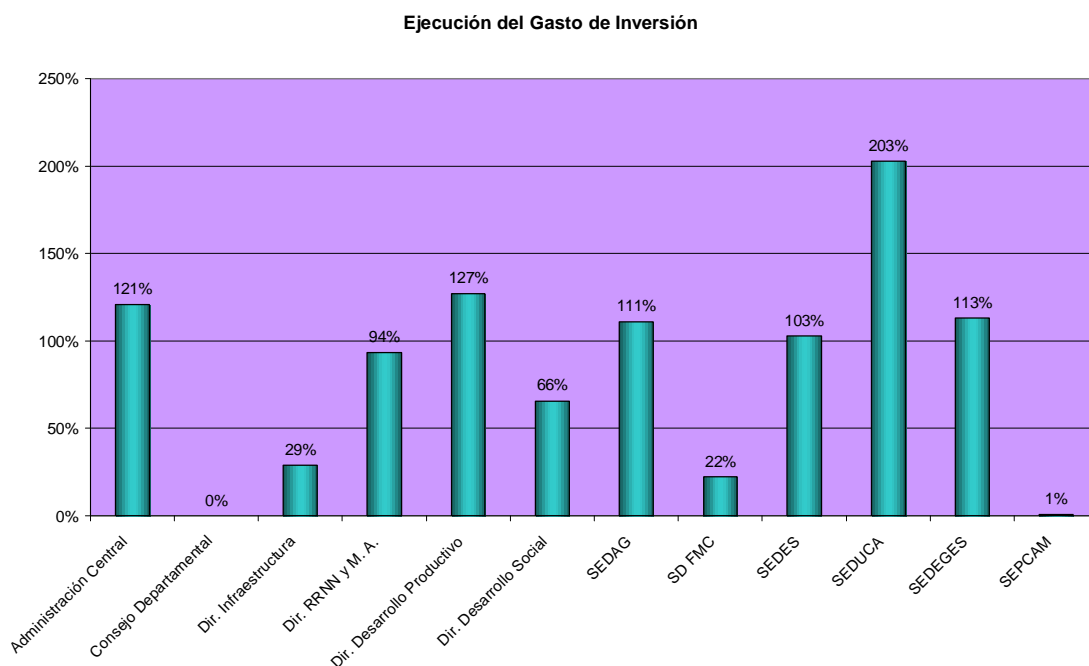


Con respecto a la asignación del gasto de inversión, este se concentra en las Direcciones de Desarrollo Social, hecho que sorprende cuando se determina que esta es una de las Direcciones que tiene una baja capacidad de sus competencias y atribuciones y que se aclarara mas adelante cuando se evidencia la existencia de proyectos de inversión, y por ende de recursos asignados en el presupuesto de estas direcciones, que no se relacionan con sus competencias y atribuciones. Esto se relaciona con uno de los problemas y sus factores críticos identificados posteriormente por el personal ejecutivo de la

Prefectura en la matriz VIII del Hito III, en relación a que las Direcciones y Servicios no ejercen plenamente la potestad de ejecutar su propio presupuesto. Es decir, en la Dirección de Desarrollo Social, que es la que mayores recursos de inversión obtiene, se asigna un proyecto de agua potable y alcantarillado que lo ejecutó la Dirección de Infraestructura (Seguimiento y fiscalización), y que además resulta no ser específicamente una competencia Prefectural; pero que adicionalmente representa el 64% del gasto de inversión que ejecuto esta

Dirección, por lo que se puede decir que esta no tiene efectivamente una asignación presupuestaria significativa, y que en realidad estaría ejecutando sobre solamente un 36% de su presupuesto. Lo mismo ocurre en el caso del Servicio Departamental Agropecuario, que en este caso tiene inscritos en su presupuesto proyectos de infraestructura relacionados con la construcción de transbordadores remolcadores en los ríos Beni y Orthon; proyectos que significan un 33,4% del presupuesto de este Servicio Departamental y que los

Figura N° 8



ejecuta en realidad la Dirección de Infraestructura. Finalmente este hecho es recurrente en otra de las instancias con mayores recursos de inversión, el SEDUCA, en cuya asignación se contempla la construcción de un centro educativo denominado “Felix Mendez Arco”, que es efectivamente ejecutado por la Dirección de Infraestructura pero que similarmente a anteriores casos no es una competencia Prefectural y representa 84% de los recursos de inversión asignados al SEDUCA.

Por otra parte, analizando la ejecución del gasto se evidencia dos situaciones extremas; por una parte, el sobregiro de recursos de inversión ejecutados que sobrepasan los presupuestados, como en el caso del SEDUCA, y en proyectos que no son de competencia Prefectural. Similar situación acontece en los casos de la Administración Central, cuya asignación de recursos de inversión es ya

un hecho por considerar, pero que además tiene una ejecución de 121%; la Dirección de Desarrollo Productivo que con una ejecución de 127% sobre sus recursos asignados; el SEDAG con 11% el SEDEGES con 113%. Este hecho refleja uno de los problemas y sus factores críticos en relación a las deficiencias en la planificación del POA presupuesto de la Prefectura y la no contemplación de prioridades de las Direcciones que determinan posteriormente reformulaciones presupuestarias ex temporáneas que no llegan a ser aprobadas y cuya consecuencia son estos sobregiros. Pero adicionalmente evidencian una asignación presupuestaria que si bien se relaciona con la estructura organizacional de manera formal; en la realidad esta relación es ficticia y no permite una asignación de recursos a las competencias de las instancias en las que formalmente se tiene asignados los proyectos; pues en realidad estas competencias pertenecen al área de infraestructura, o ni siquiera corresponden a competencias Prefecturales.

Por otra parte, la Dirección de Desarrollo Social, la de mayores recurso de inversión asignados según la Figura N° 8, tiene una regular capacidad de ejecución de los mismos; de igual manera el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, y el Servicio Prefectural de Caminos que muestran una insuficiente capacidad de ejecutar gastos de inversión en relación a la proporción que estos recursos significan en relación al gasto total de inversión.

En general se puede evidenciar que la Prefectura concentra sus recursos de gasto corriente en los Servicios Departamentales, pero una gran parte en la Administración central; instancias de mayor concentración de la producción institucional en el área de servicios. Adicionalmente concentra sus recursos de inversión en las Direcciones y en los Servicios; hecho que además por el anterior análisis determina asignación de recursos en el área de infraestructura, es decir en la producción de bienes y servicios. (ver figuras N°9 y N° 10)

Figura N° 9

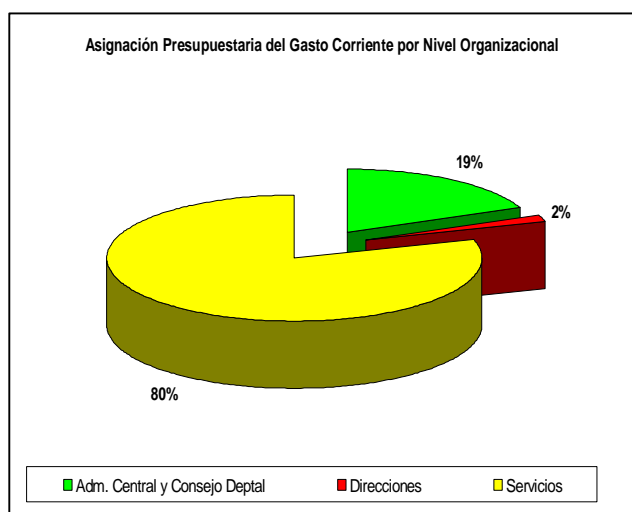
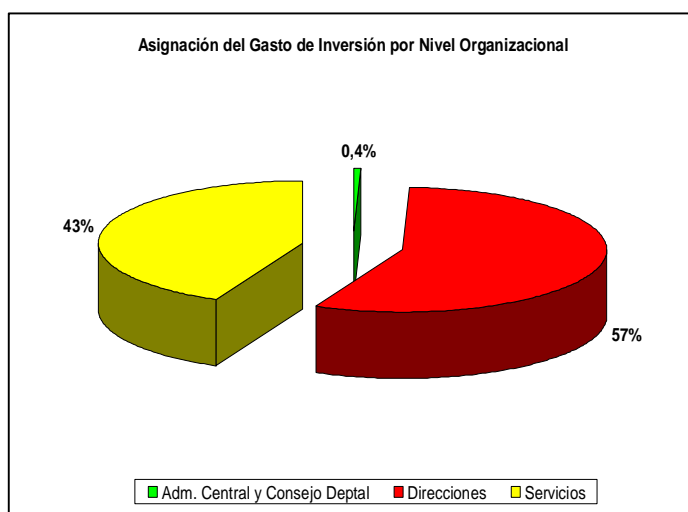


Figura N° 10



5. Relación Competencias y atribuciones que no son de la Prefectura – Presupuesto

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, existen una serie de proyectos identificados que no se relacionan con ninguna de las competencias y atribuciones Prefecturales que emanan de su mandato legal. Esta relación de proyectos se puede observar en el cuadro N° 5:

Cuadro N° 4
Relación de Proyectos que no son competencia Prefectura – Estructura Organizacional

Dirección / Servicio	(1) N° Total de Proyectos	(2) N° Proyectos que si son competencia Prefectura	(3) N° de Proyectos que no son competencia Prefectura	(3)/(1)	(2)/(3)
ADMINISTRACION CENTRAL	2	2		0%	
DIRECCION DE DESARROLLO SOCIAL	5	4	2	40%	2
DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	15	9	8	53%	1
DIRECCION DE RRNN Y MEDIO AMBIENTE	11	10	1	9%	10
DIRECCION DESARROLLO PRODUCTIVO	2	2		0%	
SDFMC	2	2		0%	
SEDAG	15	15		0%	
SEDEGES	2	2		0%	
SEDES	5	5		0%	
SEDUCA	3	2	1	33%	2
SEPCAM	11	11		0%	
Total	73	64	12	16%	

Es interesante ver que una de las instancias con mayor número de proyectos es la Dirección de Infraestructura; pero adicionalmente es también la que tiene mayor número de proyectos que no son de su competencia; 53% de los proyectos inscritos en su presupuesto no responden a competencias Prefecturales. A esta situación se adicionan los proyectos de la Dirección de Desarrollo Social que no son de competencia Prefectural pero que además son ejecutadas también por la Dirección de Infraestructura. Finalmente son las Direcciones de Recursos Naturales y el SEDUCA las otras instancias con proyectos que no responden a sus competencias y atribuciones, lo que representa un 9% y un 33% de sus asignaciones de proyectos respectivamente. Esto determina que la Prefectura en general asigne un 16% de sus proyectos a otras competencias en especial referidas a cubrir las del ámbito Municipal en temas de infraestructura vial de la ciudad de Cobija e infraestructura educativa.

Asumir estas otras competencias mediante la ejecución de los proyectos identificados en las Direcciones mencionadas implica que la Prefectura estaría destinando recursos de inversión para cubrir otras competencias y desatendiendo las propias. Estos recursos ascienden a Bs. 15,2 millones ejecutados el 2004 lo que representa un 45% del gasto en proyectos de inversión de la Prefectura, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5
Recursos asignados a proyectos que no son competencia Prefectural

Dirección / Servicio	Programado (1)	Ejecutado (2)	Recursos Programados destinados a py que no son competencia (3)	Recursos Ejecutados destinados a py que no son competencia (4)	(3)/(1) Prog	(4)/(1) Ejec
ADMINISTRACION CENTRAL	681.778	1.452.112			0%	0%
DIRECCION DE DESARROLLO SOCIAL	18.602.937	12.301.954	15.855.491	11.067.106	85%	90%
DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	9.357.181	2.603.409	6.702.881	1.558.485	72%	60%
DIRECCION DE RRNN Y MEDIO AMBIENTE	4.875.920	3.367.477	1.284.854	0	26%	0%
DIRECCION DESARROLLO PRODUCTIVO	1.050.000	1.334.767			0%	0%
SDFMC	1.618.576	359.732			0%	0%
SEDAG	6.561.438	7.426.506			0%	0%
SEDEGES	540.766	725.588			0%	0%
SEDES	1.330.349	1.366.312			0%	0%
SEDUCA	1.543.841	3.133.604	778.961	2.638.289	50%	84%
SEPCAM	16.774.705	49.250			0%	0%
Total general	62.937.491	34.120.711	24.622.187	15.263.880	39%	45%

El anterior cuadro reafirma la idea expuesta anteriormente con respecto a que si bien existen algunas Direcciones como la de Desarrollo Social que es la que mayores recursos de inversión tiene; estos se destinan en gran parte a proyectos que no son de competencia Prefectural, es más que no están relacionados a las competencias de esta Dirección. Pero adicionalmente, esto estaría determinando el desempeño institucional de la Prefectura en cuanto a la absorción de competencias del área social, pues al no ser esta área una de prioridad política, se le restan recursos para destinarlos al área de infraestructura. Por otra parte, el área de infraestructura, que resulta ser una prioridad institucional y política reflejada en la asignación presupuestaria y en la posibilidad que tiene de ejecutar proyectos contra recursos de otras direcciones y servicios; no utiliza los mismo para ejercer sus competencias; en vista de que un 60% de sus recursos de inversión los destina a proyectos que no son competencia Prefectural. Finalmente, y de igual manera el SEDUCA ejerce sus recursos financieros para la atención de proyectos de infraestructura educativa, una competencia municipal. La relación de proyectos identificados como no competencia Prefectural se detalla en el cuadro N° 7.

Cuadro N° 6
Proyectos identificados como no competencia Prefectural

NOMBRE DEL PROYECTO	DIRECCIÓN/SERVICIO	TOTAL EJECUTADO
AMPLIACION EDIFICIO ZONA FRANCA	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	198.903
AMPLIACION PISTA AERÓDROMO COBIJA	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	0
CONSTRUCCION CATEDRAL COBIJA	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	0
CONSTRUCCION TERMINAL AEREA COBIJA	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	37.500
MEJORAMIENTO BARRIOS 27 DE MAYO – PANDO	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	0
MEJORAMIENTO BARRIOS CIUDAD DE COBIJA Y MUNICIPIOS AREA RURAL.	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	729.992
MEJORAMIENTO VIAS URBANAS 40.000 M2 DE ENLOCETADO	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	592.090
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO COBIJA	DIRECCION DE DESARROLLO SOCIAL	7.955.038
CONSTRUCCION VIVIENDAS PRODUCTIVAS	DIRECCION DE DESARROLLO SOCIAL	3.112.068
CENTRO EDUCATIVO INTEGRAL FELIX MENDEZ ARCOS	SEDUCA	2.638.289
PREV.CONULTORIAS MULTSECTORIALES	DIRECCION DE RRNN Y MEDIO AMBIENTE	0
TOTAL		15.263.880

De lo anteriormente expuesto se puede decir que, en primer lugar la Prefectura de Pando asigna un monto bastante significativo con relación a su total de recursos a proyectos que no son de su competencia. Esta cantidad de recursos estaría mermando los recursos para atender las verdaderas competencias de la Prefectura, en cuanto al desarrollo social, infraestructura departamental y medio ambiente. La relación de proyectos identificadas en el cuadro N° 7 permite ver que gran parte de estos se destinan a cubrir competencias municipales, y en específico referidos a competencias que debería absorber el Gobierno Municipal de Cobija; por lo que pareciera que la capacidad institucional, y en específico la capacidad de absorción de las competencias por parte de la Prefectura de Pando estaría relacionada con el desempeño institucional y la capacidad de absorción de las competencias por parte de los Gobiernos Municipales en la región.

Siguiendo con la línea del análisis intentaremos ahora relacionar los anteriores aspectos con respecto a la ejecución físico financiera, en el intento de establecer el desempeño en el manejo de recursos por parte de las instancias organizacionales y finalmente ligar todos estos elementos con un indicador de resultado en cuanto a los recursos asignados a las competencias identificadas por la Prefectura. En este sentido el siguiente cuadro muestra un resumen de la ejecución físico financiera de los proyectos de inversión por cada una de las instancias organizacionales de la Prefectura:

Cuadro N° 7
Ejecución físico financiera de Proyectos de Inversión

DIRECCIÓN/SERVICIO	% PROM. DE EJEC. FÍSICA (1)	EJEC. FINANCIERA (2)	RELACIÓN FÍSICO FINANCIERA (2)/(1)
ADMINISTRACION CENTRAL	83%	213%	2,6
DIRECCION DE DESARROLLO SOCIAL	70%	66%	0,9
DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA	29%	28%	1,0
DIRECCION DE RRNN Y MEDIO AMBIENTE	71%	69%	1,0
DIRECCION DESARROLLO PRODUCTIVO	77%	127%	1,6
SDFMC	87%	22%	0,3
SEDAG	52%	113%	2,2
SEDEGES	65%	134%	2,1
SEDES	61%	103%	1,7
SEDUCA	49%	203%	4,1
SEPCAM	0%	0%	0,0
Total general	46%	54%	1,2

Como se puede observar existe un desfase que se evidenció en anteriores indicadores con respecto a los sobregiros en la ejecución financiera; pero adicionalmente estos sobregiros se contrastan con los promedio de ejecución física de los proyectos de inversión inscritos en cada instancia, lo que no alcanzan en global en la Prefectura al 46%. El indicador que relaciona estos promedios nos permite ver exactamente aquellas instancias que han ejecutado recursos financieros sin respaldo de avances físicos en los proyectos inscritos en su presupuesto (indicador mayor a 1). En este sentido podemos observar que la administración central, el SEDUCA, el SEDAG, el SEDEGES y la Dirección de Desarrollo Productivo son aquellas instancias que ejecutan por encima de sus recursos asignados y mas aun, devengando mas allá del avance físico. En contraste el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario que demuestra buen desempeño en la ejecución física de sus proyectos tiene una insuficiente capacidad de ejecutar sus recursos presupuestarios.

Es importante relacionar los indicadores mencionados con los problemas identificados por la Prefectura con respecto a una insuficiencia y carencia de sistemas de información que permitan saber el estado real de ejecución por parte de las Direcciones y Servicios, lo que estaría determinando los sobregiros. Pero adicionalmente, a la carencia de sistemas de monitoreo y seguimiento de la inversión pública prefectural. Por otra parte un factor

determinante de esta situación se refleja en lo que se identificó como que las instancias organizacionales no ejercen su potestad de manejar sus presupuestos. En este sentido se puede evidenciar claramente con los indicadores lo que se identificó como deficiencias en la planificación y seguimiento de la Prefectura., los mismos que se relacionan por ejemplo con un detalle de proyectos que no se ejecutan en las Direcciones en que están inscritos según el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8
Proyectos ejecutados por la Dirección de Infraestructura
que son competencia de otra dirección

Dirección o Servicio	Proyectos que no son ejecutados por el servicio o dirección
DIRECCION DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOCIAL	Construcción viviendas productivas Agua Potable y Alcantarillado Cobija
SERVICIO DEPARTAMENTAL AGROPECUARIO	Desembarcadero Puerto Pobre Desembarcadero Puerto Madre de Dios Construcción trasbordador remolcador Río Orthon Construcción trasbordador remolcador Río Beni
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACION	Centro Educativo Integral Felix Mendez Arcos

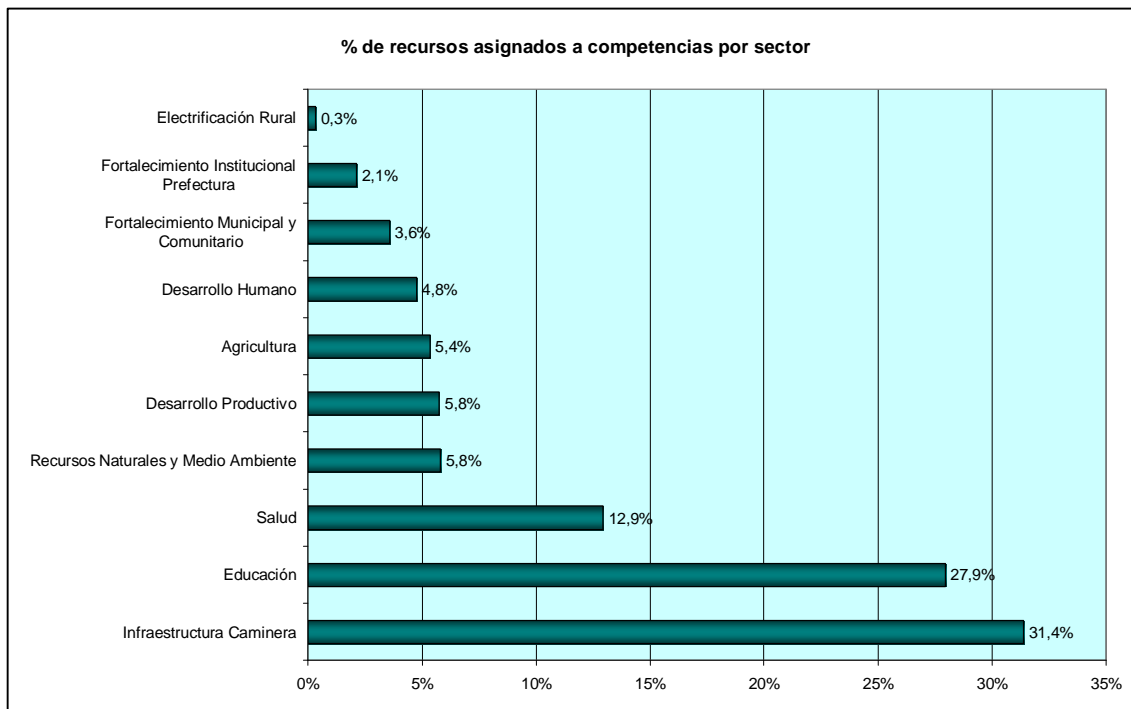
Finalmente; para concluir el análisis del paso 1 correspondiente al Hito II, se efectuó el ejercicio de relacionar lo anteriormente expuesto por los anteriores indicadores de proceso con respecto a las competencias Prefecturales. En este sentido, el cuadro N° 9 permite evidenciar que son 17 competencias y 17 atribuciones Prefecturales las que cuentan con recursos asignados en el presupuesto 2004 de la siguiente manera:

Cuadro N° 9 Peso presupuestario por Competencia

Competencias	Atribuciones	Total	% Peso Presupuestario por Competencia
Aplicar las políticas y normas nacionales o departamentales en relación a la conservación y preservación del Medio Ambiente.	Proponer para su área, políticas, normas y estrategias de ámbito departamental.	162.051	0,24%
Administración de Centros de atención a niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad	Administrar los Recursos Humanos, físicos o financieros a través del Programa de Asistencia social	537.192	0,79%
Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de dominio y uso del SEDUCA.	Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de dominio y uso del SEDUCA.	17.695.181	26,03%
Coordinar la elaboración del programa de inversión pública prefectural y darle el seguimiento correspondiente	Coordinar la elaboración del programa de inversión pública prefectural y darle el seguimiento correspondiente	387.084	0,57%
os a promocionar, difundir y apoyar a través del fortalecimiento municipal y comunitario la descentralización participativa en el departamento Pando	Coordinar y realizar el seguimiento y evaluación de la políticas, planes, programas y proyectos de la prefectura en materia de fortalecimiento municipal y comunitario	1.618.576	2,38%
Cumplir y hacer cumplir las políticas y normas del sector, establecidas por el Ministerio de Educación Cultura y Deportes, así como las emitidas por la administración departamental en el ambito de su competencia	Coordinar con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y con las direcciones distritales de educación la aplicación y ejecución de las políticas educativas en el ámbito departamental.	764.880	1,13%
Ejecutar programas y proyectos para la prevención y control de la contaminación atmosférica en el marco de las políticas nacionales y departamentales.		804.336	1,18%
Mejorar los niveles de producción y productividad agropecuaria y forestal del Departamento, para elevar el nivel de vida de la población rural. Esta misión será realizada mediante la promoción, supervisión, coordinación y apoyo a las actividades agropecuarias, de desarrollo rural, a la explotación de recursos naturales renovables que se ejecutan en el ámbito de su jurisdicción territorial, a través de programas y proyectos específicos.	Capacitación y asistencia técnica a productores agropecuarios	2.580.079	3,80%
	Promover actividades agropecuarias mediante la ejecución de proyectos	318.396	0,47%
Aplicar las políticas y normas nacionales y departamentales, emitidas por los órganos competentes, sobre construcción, mejoramiento, rehabilitación y o mantenimiento de la red departamental, de vías de interés común y de aquellos concurrentes con los gobiernos municipales	Ejecutar programas y proyectos de inversión pública para el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento tanto rutinario como periódico de la red vial departamental.	19.264.305	28,34%
Desarrollar las capacidades y aptitudes de los servidores públicos.		1.065.028	1,57%

Competencias	Atribuciones	Total	% Peso Presupuestario por Competencia
Establecer, controlar y evaluar permanentemente la situación de salud en el departamento.		1.483.295	2,18%
Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del SNIP y al régimen económico y financiero de la presente Ley, en las áreas de: Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los Gobiernos Municipales.	Formular y supervisar programas y proyectos de inversión pública para la Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los Gobiernos Municipales.	2.075.179	3,05%
Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del SNIP y al régimen económico y financiero de la presente Ley, en las áreas de: Electrificación rural.		227.991	0,34%
Formular, ejecutar y administrar programas y proyectos de desarrollo turístico departamental.		1.334.767	1,96%
Promover el desarrollo humano y la calidad de vida de la población del departamento	Apoyar y fomentar la actividad deportiva y administrar el funcionamiento de los campos y servicios deportivos, a excepción de los de competencia municipal.	422.319	0,62%
	Elaborar y Ejecutar Programas y Proyectos de atención a niños, adolescentes y	2.623.127	3,86%
Promover la participación del sector público y de la sociedad en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de salud.		7.311.764	10,76%
Promover y ejecutar proyectos y programas que favorezcan a los sectores sociales no institucionalizados por estructuras formales del Poder Ejecutivo.	Implementar políticas de divulgación de los derechos de niños adolescentes y ancianos así como grupos vulnerables	188.396	0,28%
	Atender Asuntos Relacionados con los pueblos Indígenas y Originarios	808.011	1,19%
	Ejecutar y supervisar las acciones de planificación y conservación establecidas por La ley Forestal para las Prefecturas de departamento	1.037.616	1,53%
	Promover acciones destinadas a la conservación de la Biodiversidad	1.626.715	2,39%
	Promover y apoyar la investigación y transferencia de tecnología, la producción agrícola/ganadería, pesca y acuicultura, las acciones orientadas al alivio de la pobreza rural, la agregación de valor a la producción primaria.	3.640.086	5,35%

Figura N° 2



Las competencias con mayor cantidad de recursos asignados son aquellas referidas a la ejecución de proyectos carreteros y de mantenimiento de la Red Departamental, la administración de Recursos Humanos de los sectores de Educación y Salud, y la promoción de proyectos de capacitación ya asistencia técnica al desarrollo agrícola. Agregando esta información por sectores se obtiene la siguiente figura nuevamente se confirma una concentración de recursos en las competencias de Infraestructura Caminera, de Educación, Salud, Recursos Naturales y Medio Ambiente. Sin embargo es importante resaltar algunos aspectos importantes con respecto a que esta asignación de recursos por sector no refleja un aspecto que el cuadro N° 7 nos permite observar. Este aspecto al que nos referimos implica que solamente 17 de las 189 competencias identificadas por la Prefectura cuentan con proyectos relacionados, y por ende son solamente estas 17 las que obtuvieron recursos presupuestarios de inversión el 2004. Este número se ve incrementado si uno asume que el gasto corriente contribuye a cubrir gran parte de los productos recurrentes de la Prefectura, en esencia los reglamentarios. Sin embargo solamente

43% de los productos de la Prefectura de Pando se refieren a normas, por tanto quedaría un porcentaje de productos y por ende de competencias sin asignación presupuestaria, principalmente referidas a servicios y en algunos casos bienes.

6. Relación Competencias y atribuciones - Presupuesto - Personal

La relación de competencias y atribuciones, la asignación presupuestaria y el personal asignado a cada unidad organizacional de la prefectura, tomando en cuenta tanto la calidad, la cantidad y la modalidad de contratación (Permanente o Eventual); resulta una herramienta muy importante para el análisis que nos ocupa. Para efectos del mismo hemos separado la carga laboral de la planta de médicos y paramédicos del SEDES y la planilla del magisterio urbano y rural que se encuentra presupuestada en el SEDUCA, incluyéndose el personal administrativo de ambos servicios, así como personal eventual cargado a proyectos prefecturales de s

En la prefectura de Pando resulta especialmente importante ese análisis, ya que como veremos mas adelante la administración de los recursos humanos y la discrecionalidad con que se ha manejado este tema resulta ser el problema común y mas importante para todas las direcciones según lo identificado por los funcionarios prefecturales.

Cuadro No. 10
Recursos Humanos de la Prefectura de Pando
Gestión 2004

Personal Prefectura	Profesionales	Técnicos	Apoyo	TOTAL
Personal Permanente	60	54	80	194
Personal Eventual	115	120	241	476
TOTAL	175	174	421	670

El cuadro No 10 nos muestra un resumen del total de servidores públicos que contaba la prefectura de Pando el año 2004, de los cuales el 62% corresponde a personal eventual y solamente el 38% es personal permanente. Así mismo en la figura 10 vemos, que de los 670 funcionarios el 54% corresponde a personal sin formación profesional o técnica en tanto que los profesionales son el 23% al igual que aquellos calificados como técnicos.

Figura No 10
RELACION PERSONAL POR NIVEL DE FORMACION

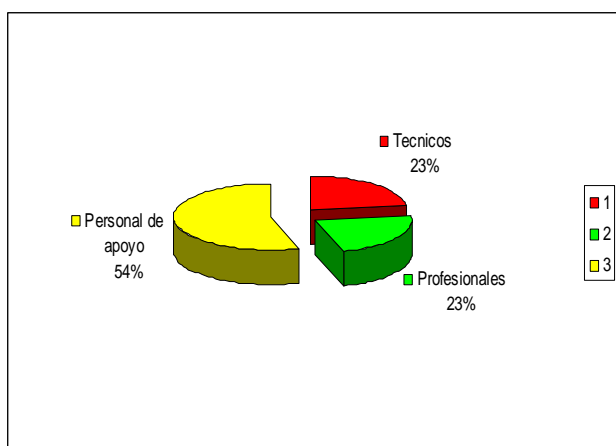
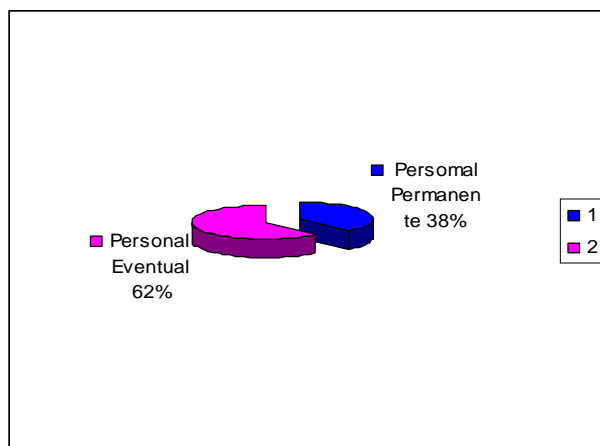


Figura No 11
DISTRIBUCION DEL PERSONAL POR MODALIDAD DE CONTRATACION



Este análisis global de los recursos humanos de la prefectura nos lleva a concluir que los recursos humanos de la prefectura en un mayor porcentaje no son calificados y no tienen estabilidad laboral, solamente 27 funcionarios del SEDUCA están institucionalizados, a excepción del personal de Auditoría interna no existe personal contratado por concurso de méritos, tampoco se cuenta con consultores pagados con recursos externos.

En los cuadros 11 y 12 se muestra al personal permanente y eventual (a contrato) de la prefectura de Pando en relación a las direcciones y servicios a los que han sido asignados, también relacionamos el análisis con las competencias asignadas.

Personal Permanente

Dirección y/o Servicio	Competencias	Número de	Programa	Personal Permanente						Total Personal Permanente
		Competencias		Profesionales	%	Técnicos	%	Apoyo	%	
Consejo departamental y Adm. Cent.	48	27%	0 Programa Central	22	41%	22	41%	10	18%	54
Dir. RRNN y MA	37	20%	16 Conservación y Preservación del Medio Ambiente	1	100%	0	0%	0	0%	1
Dir. Dpal. Des. Prod.	6	3%	13 Promoción del Turismo 12 Infraestructura de Riego	1	100%	0	0%	0	0%	1
Dir. Dptal. de Des. de Infraest.	7	4%	10 Infraestructura Vial 11 Infraestructura de Electrificación 17 Vivienda y Servicios Básicos	1	100%	0	0%	0	0%	1
Dir. Dpal. de Des. Social	2	1%	17 Vivienda y Servicios Básicos 18 Programa de Deportes	1	100%	0	0%	0	0%	1
SEDAG	5	3%	14 Desarrollo Productivo Agropecuario	2	20%	3	30%	5	50%	10
SDFMC	8	4%	15 Profundización de la Descentralización Administrativa	1	100%	0	0%	0	0%	1
SEDCAM	7	4%	43 Mantenimiento Caminero	5	25%	7	35%	8	40%	20
SEDES	9	5%	40 Salud y Nutrición	4	6%	16	26%	42	68%	62
SEDUCA	33	18%	41 Educación y Capacitación Integral	20	54%	4	11%	13	35%	37
SEDEGES	19	10%	42 Gestión Social 44 Programa de Asistencia Social	2	33%	2	33%	2	33%	6
TOTALES	181	100%		60	31%	54	27%	80	42%	194

Vemos pues que la prefectura cuenta con 194 funcionarios permanentes, de los cuales el 54 son funcionarios de Administración Central, los servicios departamentales son los que concentran el mayor numero de personal permanente SEDES con 62 funcionarios, SEDUCA 37 (de los cuales 27 son institucionalizados), luego el SEPCAM con 20 empleados permanentes, el SEDAG tiene una planilla de 10 y el SEDEGES 6 funcionarios, en tanto que el SD FMC solamente el director del servicio esta en la planilla de administración Central, al igual que los 8 directores departamentales.

Si relacionamos estos datos a la capacidad de absorción de competencias que analizaremos mas adelante, podemos decir que las direcciones que cuentan con mayor cantidad de personal permanente y más aun institucionalizado como el caso del SEDUCA son que las presentan mayor capacidad de absorción y conocimiento de sus competencias. Contrastando con aquellas que no cuentan con empleados permanentes como es el caso del Servicio de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Comunitario y las direcciones departamentales que con excepción de la DAF (Que tiene la mayor parte de su personal en planilla de personal permanente) son las mas débiles en la absorción de sus competencias.

Vale la pena prestar atención a la distribución del personal en relación a su nivel de formación, siendo el 42% de los empleados permanentes de apoyo administrativo.

**Cuadro No 12
Personal Eventual**

Dirección y/o Servicio	Número de Competencias	% Competencias	Programa	Personal Eventual						Total Personal Eventual
				Profesionales	%	Técnicos	%	Apoyo	%	
Consejo departamental y Adm. Cent.	48	27%	0 Programa Central	7	35%	3	15%	10	50%	20
Dir. RRNN y MA	37	20%	16 Conservación y Preservación del Medio Ambiente	27	31%	20	23%	41	47%	88
Dir. Dpal. Des. Prod.	6	3%	13 Promoción del Turismo 12 Infraestructura de Riego	6	14%	8	19%	28	67%	42
Dir. Dptal. de Des. de Infraest.	7	4%	10 Infraestructura Vial 11 Infraestructura de Electrificación 17 Vivienda y Servicios Básicos	4	22%	5	28%	9	50%	18
Dir. Dpal. De Des. Social	2	1%	17 Vivienda y Servicios Básicos 18 Programa de Deportes	14	16%	28	33%	43	51%	85
SEDAG	5	3%	14 Desarrollo Productivo Agropecuario	21	32%	12	18%	33	50%	66
SDFMC	8	4%	15 Profundización de la Descentralización Administrativa	5	38%	5	38%	3	23%	13
SEDCAM	7	4%	43 Mantenimiento Caminero	12	35%	16	47%	6	18%	34
SEDES	9	5%	40 Salud y Nutrición	4	34%	16	54%	42	12%	62
SEDUCA	33	18%	41 Educación y Capacitación Integral	3	25%	4	33%	5	42%	12
SEDEGES	19	10%	42 Gestión Social 44 Programa de Asistencia Social	12	33%	3	8%	21	58%	36
TOTALES	181	100%		115	24%	120	25%	241	51%	476

El cuadro 12 nos presenta la distribución del personal eventual, observándose que se cuenta con 476 empleados a contrato de los cuales el 25% son profesionales, el 25% técnicos en tanto que el 50% es personal de apoyo y administración, el personal es pagado con recursos internos de Inversión ya que el personal no es asignado a las unidades organizacionales sino a proyectos que ejecutan estas.

Así vemos que es la Dirección Recursos Naturales y Medio Ambiente, la que mayor cantidad de personal tiene asignado 88 empleados, coincidiendo con ser la dirección de mas competencias, le sigue la Dirección de Desarrollo Social con 85, luego tenemos el SEDAG que tiene 66 empleados eventuales y el SEDES con 62 funcionarios, que vendrían a ser las unidades a las que se les asigno la mayor cantidad de empleados eventuales. Es importante reiterar que el personal es contratado como apoyo a proyectos de inversión siendo significativo rescatar que tanto el director del SEDES como la directora del SEDUCA, manifestaron no conocer al personal eventual, asignado a los servicios referidos ya que los proyectos son ejecutados por otras direcciones.

Al relacionar las competencias de cada una de las direcciones y servicios con el personal asignado este no guarda relación con la cantidad de competencias, en general podríamos decir que la cantidad de personal asignado es mayor a las competencias, por otro lado estos cuadros nos confirman discrecionalidad y falta de políticas en lo que se refiere al manejo de recursos humanos identificado como una de las principales causas para la absorción de competencias.

Figura No 12

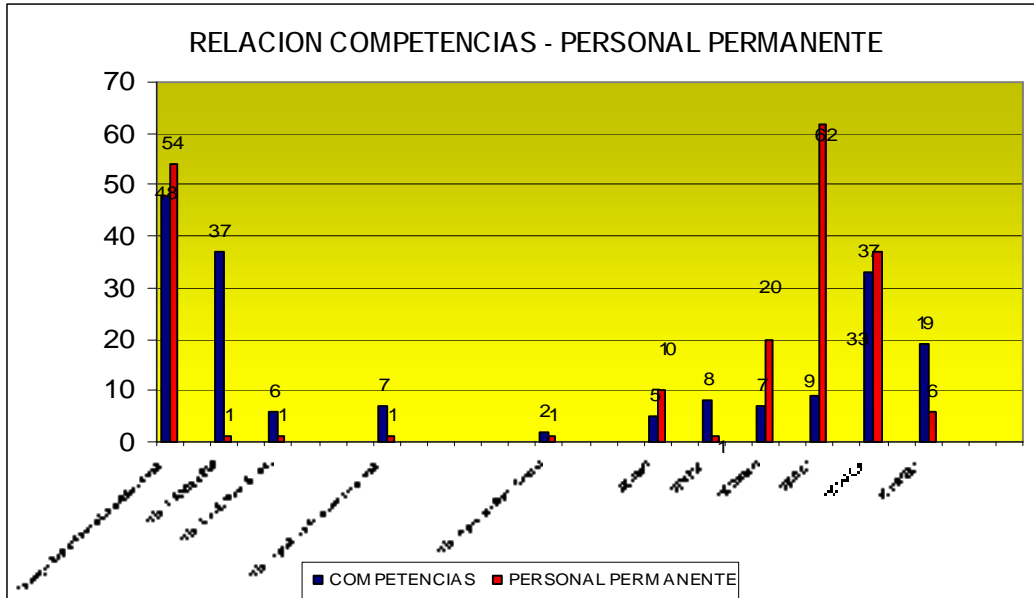
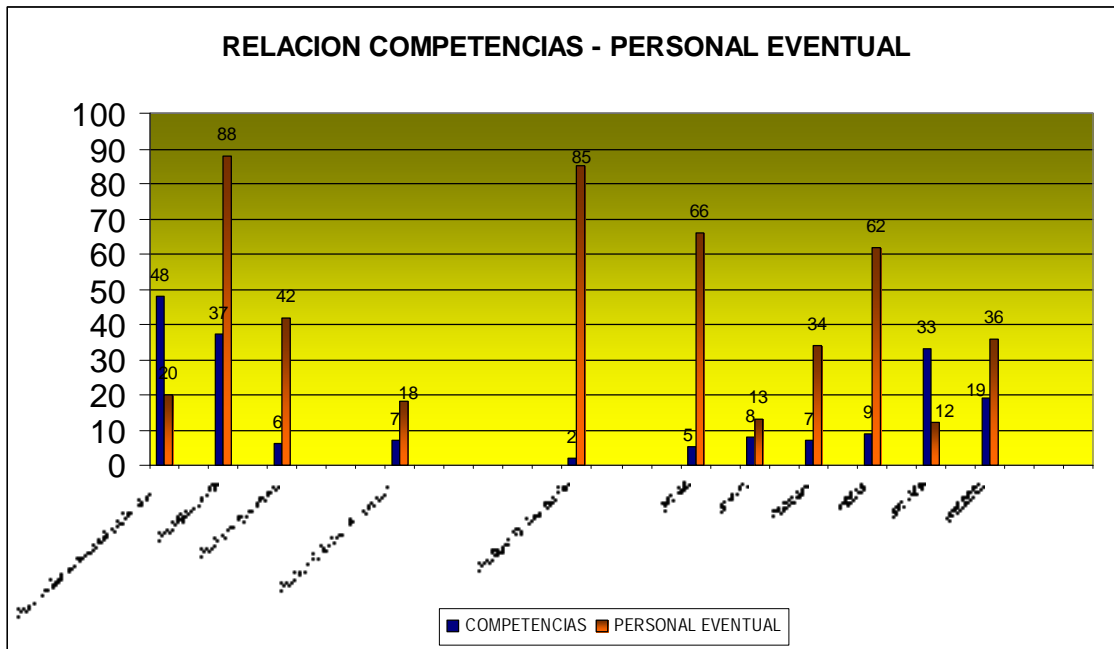


Figura No. 13



Los gráficos 12 y 13 ilustran la proporción de personal que se ha asignado a cada dirección o servicio, relacionando la cantidad de personas con las competencias identificadas en cada Dirección o Servicio.

Cuadro No 13
Costo del Personal Permanente y Eventual distribuido por direcciones

DIRECCIONES Y SERVICIOS	Personal Permanente		Personal Eventual		Total	
	Cantidad	Costo Anual	Cantidad	Costo Anual	Cantidad	Costo Anual
Administracion Central	59	1 844 400.00	20	442 800.00	75	2 287 200.00
Servicio de Fortalecimiento Municipal y Comunitario		-	13	346 800.00	13	346 800.00
Servicio Prefectural de Caminos	20	500 616.00	34	693 600.00	54	1 194 216.00
Servicio Departamental de Gestion Social	6	168 060.00	36	804 000.00	42	972 060.00
Servicio Departamental Agropecuario	10	241 080.00	66	1 423 200.00	76	1 664 280.00
Direccion de Desarrollo de Infraestructura	0	-	22	530 400.00	22	530 400.00
Direccion de Desarrollo Social	0	-	57	1 185 600.00	57	1 185 600.00
Direccion de Desarrollo Productivo	0	-	42	808 400.00	42	808 400.00
Direccion de Recursos Naturales y Medio Ambiente	0	-	88	2 023 200.00	88	2 023 200.00
Servicio Departamental de Salud	62	1 108 028.00	12	258 000.00	74	1 366 028.00
Servicio Departamental de Educacion	37	1 292 040.00	28	523 200.00	65	1 815 240.00
	194	5 154 224.00	476	9 039 200.00	670	14 193 424.00

Finalmente concluimos con la relación del Personal con el Presupuesto de Gasto Corriente mostrando que el costo total del personal supera al presupuesto de Gasto corriente de la Prefectura.

Cuadro No 14
Relación: Costo del Personal/Gasto Corriente

Personal Permanente/Gasto Corriente	36.90 %
Personal Eventual/Gasto Corriente	63.69 %
Total Personal/Gasto Corriente	101.62 %

7. Relación Organización – Equipamiento e Infraestructura

Con relación a este parámetro de análisis, lamentablemente no se pudo tener información documentada, sin embargo se pudo apreciar las condición de la infraestructura y equipamiento, destacándose que se observo que existe un buen equipamiento en computadoras, así mismo se que la

infraestructura no guarda las condiciones de mínimo confort para que se puedan realizar funciones administrativas.

8. Conclusiones a los Hitos I y II – Capacidad de Absorción de la Prefectura

Es este el momento del análisis, en el que determinamos la capacidad de la Prefectura para absorber las competencias que la normativa legal le asigna, a través de sus Direcciones y Unidades, consolidando la información de las variables ya procesadas, los criterios para determinar si la prefectura tiene la capacidad de absorción de sus competencias responden a las variables Competencias-Presupuesto-Organización, no siendo gravitante si la prefectura no genero el o los productos que sus competencias y/o atribuciones le facultan.

Cuadro No 15

Capacidad de Absorción Competencias por la Prefectura de Pando

DIRECCIONES/SERVICIOS	TOTALMENTE ABSORBIDAS	PARCIALMENTE ABSORBIDAS	MINIMAMENTE ABSORBIDAS	NO ABSORBIDAS
Consejo departamental	0%	100%	0%	0%
Administración Central	19%	57%	14%	10%
Dirección Administración y finanzas	0%	33%	33%	34%
Dirección Recursos Naturales y MA	0%	30%	0%	70%
Dirección de Desarrollo productivo	0%	33%	0%	67%
Dirección de Infraestructura	0%	19%	14%	67%
Dirección de Desarrollo Social	0%	50%	50%	0%
SEDAG	0%	20%	40%	40%
SDFMC	0%	25%	0%	75%
SEPCAM	0%	43%	14%	43%
SEDES	11%	44%	11%	33%
SEDUCA	91%	0%	0%	9%
SEDEGES	0%	16%	16%	68%

En el cuadro No 15 se muestra la capacidad de absorción de las competencias de cada una de las unidades organizacionales, debe reiterarse que el presente análisis busca medir la **capacidad** de absorción de las competencias prefecturales no siendo el objeto de este análisis la calidad o los resultados de los productos.

Es así que en el cuadro podemos apreciar que existen unidades como el **Servicio Departamental de Educación**, que tiene como **totalmente absorbidas el 91% de sus competencias**, en atención a contar con una buena organización administrativa al interior de la Dirección, la desconcentración de funciones le permite ejecutar directamente planes programas y proyectos Nacionales, los recursos financieros de Administración Central y financiamientos externos son ejecutados por la dirección, el personal asignado al servicio es profesional, permanente e institucionalizado, se realizan evaluaciones y monitoreo tanto en forma interna como desde el Ministerio de Educación. Cabe anotar que el 9% de las competencias que no han sido absorbidas corresponden a competencias departamentales en las que no se cumplen las condiciones anteriormente descritas.

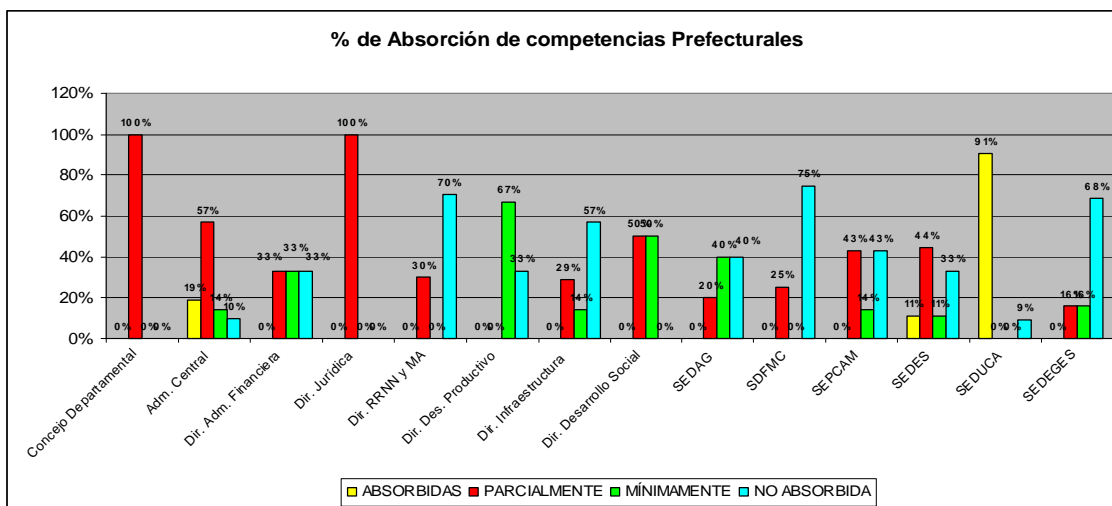
Siguiendo con el análisis observamos que Servicio **Departamental de Salud**, muestra como **totalmente absorbidas el 11% de sus competencias, el 44% como parcialmente absorbidas**, en tanto que el 44% estarían catalogadas como no absorbidas o minimamente absorbidas, resultados que difieren a los del SEDUCA, pudiendo atribuirse esto a la falta de estabilidad laboral del personal y la alta rotación del mismo que a su vez no permite monitoreo y evaluación interna además de la falta de coordinación con los niveles ejecutivos de la prefectura.

Para el análisis que nos ocupa se agrupo en **Administración Central**, a la Dirección Jurídica, Secretaria General y unidades dependientes del despacho prefectural determinándose que el 19% de las competencias estarían totalmente absorbidas siendo estas mayormente las asignadas a la Dirección Jurídica y Auditoria Interna, el 57% califica como parcialmente absorbidas el 14% minimamente absorbidas y no se han absorbido el 10% de las competencias, en la investigación realizada se vieron como factores determinantes, el factor personal, la falta del PEI y la ausencia de Monitoreo de las actividades.

Vale la pena analizar el caso del Consejo Departamental quien registra como parcialmente absorbidas el 100% de las competencias, ya que si bien cumple con casi todos los factores de evaluación la falta de equipamiento e infraestructura adecuada, y la falta de personal adecuado para realizar evaluaciones y monitoreo no le permite la absorción total de sus competencias.

En Resumen diremos que la prefectura del departamento presenta una baja capacidad de absorción de sus competencias, debido en gran parte como veremos en el Hito III a falta de normatividad departamental, asignación de personal no calificado con una alta rotación y falta de condiciones de equipamiento e infraestructura.

Figura No. 14



Para concluir el análisis la figura 14 ilustra la capacidad de absorción de las direcciones y servicios.

Capítulo III

Hito III

9. Razones que explican el nivel de absorción de las actuales competencias

En el desarrollo de los Hitos I y II, ya se fueron identificando problemas en todas y cada una de las direcciones y servicios, los mismos que fueron validados y enriquecidos por funcionarios prefecturales quienes además identificaron los factores internos y externos que contribuyen a estos problemas y se encuentran en detalle en la Matriz VIII

A continuación resumimos los factores que han sido identificados como los de mayor importancia y que prácticamente son comunes a todas las direcciones y servicios:

Factores Internos

1. Burocracia y baja eficiencia en los trámites administrativos
2. Personal no calificado y distribuido en forma ineficiente
3. Planificación y Administración de los recursos de los servicios Centralizados
4. Deficiente Acceso a la Información (no está conectada en red, no se cuenta con Internet, no existe un archivo de normas legales, fuentes de financiamiento, etc.)
5. No se tienen mecanismos para realizar monitoreo y evaluación a las actividades y proyectos
6. Falta de Coordinación de Planificación, Administración y Finanzas con las direcciones y servicios,
7. Falta de coordinación de las Direcciones con los Servicios y viceversa

8. No existen políticas y estrategias departamentales que se traduzcan en normas departamentales (PEI, PDDS actualizado, Plan de Desarrollo Productivo, PLUS PANDO actualizado etc.)
9. No se aplican los Manuales y Reglamentos en general y los de personal en particular
10. Deficiencia en la planificación de programas y proyectos
11. Superposición de funciones
12. Administración vertical centralizada en el Prefecto y Secretario General

Factores externos

1. Ingerencia política en la gestión prefectural
2. Demora en el Ministerio de Hacienda en la aprobación de tramites,
3. Falta de información oportuna de la Administración Central
4. Normativa confusa en lo que se refiere a la delegación de competencias y atribuciones a los servicios

PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA GESTION DE LA PREFECTURA DE PANDO

Hemos analizado la situación de cada una de las direcciones y servicios respecto a la capacidad de absorción de las actuales competencias e identificado los factores que impiden esta absorción de estas. A continuación planteamos un plan de de acciones tendiente a revertir la actual situación de la Prefectura de Pando

PLAN DE ACCION PARA MEJORAR LA GESTION DE LA PREFECTURA DE PANDO

PROBLEMA: BAJA CAPACIDAD DE ABSORCION DE LAS COMPETENCIAS PREFECTURALES

Factores que contribuyen al problema	Actividades
Burocracia y baja eficiencia en los trámites administrativos	Elaborar, actualizar e implantar manuales de procedimientos que simplifiquen y agilicen los tramites administrativos financieros
Personal no calificado y distribuido en forma ineficiente	Efectuar una reestructuración de Personal, que contemple el mejoramiento de los niveles salariales y la distribución de personal
	Iniciar en forma inmediata un proceso de contratación de personal por concurso de méritos a los directores y jefes de proyectos e iniciar el proceso de institucionalización a partir de jefes de unidad.
Planificación y Administración de los recursos de los servicios Centralizados	La Secretaria General debe coordinar con las direcciones y los servicios, la planificación y ejecución de los proyectos
	La DAF debe desconcentrar los recursos humanos y financieros asignados a los Servicios Departamentales
Deficiente Acceso a la Información (no esta conectada en red, no se cuenta con Internet, no existe un archivo de normas legales, fuentes de financiamiento, etc.)	Conectar en red a Administración Central instalando internet, implementar una pagina web de la Prefectura
	La dirección jurídica debe organizar un archivo de las normas legales que se relacionan a la gestión prefectural
	Sistematizar por Dirección y Servicio la información de su área, así como de fuentes de financiamiento, centralizando la información en la Unidad de Planificación
No existen políticas y estrategias departamentales que se traduzcan en normas departamentales (PEI, PDDS actualizado, Plan de Desarrollo Productivo, PLUS PANDO actualizado etc.)	Elaborar Planes de Desarrollo específicos de todas las direcciones y servicio
	Elaborar en forma anual el PEI, el POA
	Actualizar el PDDS, el PLUS Pando
No se aplican los Manuales y Reglamentos en general y los de personal en particular	Actualizar, promover y divulgar e implantar los manuales y reglamentos de la prefectura
Deficiencia en la planificación de programas y proyectos	Implementar un programa de fortalecimiento institucional
Administración vertical centralizada en el Prefecto y Secretario General	

Capítulo IV

Hito IV

10. Competencias susceptibles a ser transferidas a las Prefecturas

Se identificaron 6 nuevas competencias que mejorarían la gestión prefectural las mismas que mostramos en el cuadro siguiente:

Cuadro No 16

Nuevas Competencias a susceptibles de ser transferidas

DIRECCION/SERVICIO	NUEVA COMPETENCIA	PRESUPUESTO Expresado en dólares americanos
DDAF	Aprobación de Reformulaciones presupuestarias que no afecten los techos aprobados a diferentes fuentes	0,00
	Creación de la Unidad de Inversión Pública y Financiamiento Externo	11 000.00
SEDEGES	Formulación del Presupuesto de Servicios Personales y elaboración de Planillas para el pago al Personal de Asistencia Social de la Prefectura de Pando	6 500.00
SEDES	Elaboración mensual de Planillas de pago para el SEDES	6 500.00
	Emitir papeletas de Pago Llevar control de las Altas y Bajas del Personal en forma mensual Realizar las planillas correspondientes al pago de Pre natal, post natal y lactancia	
	Seguimiento, supervisión y monitoreo de los Programas nacionales que se ejecutan en el Departamento SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PAI VIH TS SIDA etc.	1 200.00
SEDUCA	Elaboración mensual de Planillas de pago para el SEDUCA y el magisterio del departamento.	6 500.00
	Emitir papeletas de Pago Llevar control de las Altas y Bajas del Personal en forma mensual Realizar las planillas correspondientes al pago de Pre natal, post natal y lactancia	
SEDAG	Controlar y certificar la sanidad vegetal y animal y la inocuidad alimentaria del Departamento	0,00
		31 700.00

Capítulo V

10. Conclusiones y Recomendaciones

Como ya habíamos anticipado en un primer informe la prefectura de Pando muestra una crisis institucional que la pone en desventaja ante el reto de la nueva administración prefectural y los cambios que se avecinan, que sin duda incrementarían sus competencias y atribuciones, las mismas que no podran ser absorbidas en las condiciones actuales.

Del análisis anterior podemos concluir:

La calidad de los recursos humanos y la estabilidad laboral de estos parecerían situarse entre los factores más importantes en cuanto se refiere a la capacidad de absorción de competencias.

Por otra parte, en tanto la prefectura no cuente con las herramientas de Planificación como el PEI, PDDS, PLUS, etc. que a su vez generaran los planes específicos para cada unidad tales como el Plan de Desarrollo Forestal, Plan de control ambiental, Plan de Desarrollo Agropecuario, de Gestión Social, etc. elaborados en forma participativa y siguiendo las líneas estratégicas determinadas, se seguirá improvisando en la ejecución de planes y proyecto con la consiguiente dispersión de esfuerzos y recursos.

De igual manera la implantacion de los Sistemas de Administración y Control de la Ley 1178, son igualmente importantes para la Administracion Prefectural

La desconcentración de recursos y delegación de funciones será imprescindible para lograr eficiencia y eficacia en la gestión prefectural.

Un sistema de Monitoreo y Evaluación, es indispensable para tomar medidas oportunas que permitan a la Prefectura el logro de sus objetivos.

El contar con espacios físicos y equipamiento necesario son factores importantes para poder cumplir las actividades programadas

Por último, la Prefectura de Pando no puede quedar al margen de la realidad global y de las ventajas de los sistemas de comunicación, por lo cual el acceso a la información es un factor que sustenta a todos los puntos que anteceden.

En resumen, cuando la Prefectura de Pando cuente con Recursos Humanos calificados con estabilidad laboral y acceso a la información; con las herramientas de los Sistemas de Planificación, Inversión Pública, Planificación, Administración y Control implantadas en forma eficiente; cuando se hubiesen establecido mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación y se brinden las condiciones mínimas de infraestructura y equipamiento, estará en condiciones de asumir las competencias que le transfiere las normas en actual vigencia y aquellas que se generen en un mediano plazo, como consecuencia de la profundización de la descentralización en el nivel intermedio.