



Ministerio de  
**Autonomías**  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# LÍNEA DE BASE

sobre capacidades institucionales  
DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DEPARTAMENTALES

"Línea de base sobre Capacidades Institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales", fue elaborada por:

Pamela Vargas G.  
Mariana Ottich O.  
Raúl Lora B.  
Alvaro Deuer C.  
Diego Chávez R.  
Raúl Salta G.  
Darlyn Arancibia Ch.  
Andrés Torrico R.

**Equipo Ministerio de Autonomías**

Hugo Siles Núñez del Prado  
Emilio Rodas Panique

**Equipo de revisión Ministerio de Autonomías**

Mauricio Ramírez Villegas  
**Representante Residente del PNUD y  
Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia**

Mireia Villar Forner  
**Representante Residente Adjunta del PNUD en Bolivia**

Victor Hugo Bacarreza  
Milenka Figueroa Cárdenas  
Jacques Duhaime  
Milenka Ocampo Mendoza  
Vanessa Montaña  
María José Oomen  
Ernesto Pérez de Rada  
Daniela Sánchez.  
**Equipo Informe sobre Desarrollo Humano - PNUD**

Rafael López  
Ernesto Rude  
**Investigadores Asociados - PNUD**

Julio Borelli  
Alvaro Moscoso  
**Administración - PNUD**

PNUD 2015  
Edición: Wilfredo Apaza y Liliana Ríos  
Diseño y diagramación: Salinasanchez.com.  
Impreso en: Impresiones SIRCA  
La Paz-Bolivia, Octubre 2015

Depósito legal: 4-1-3546-15  
ISBN: 978-99974-877-0-4

# Lista de siglas y acrónimos

<b>AIOC</b>	Autonomía Indígena Originario Campesina
<b>CD</b>	Consejos Departamentales
<b>CENCAP</b>	Centro Nacional de Capacitación
<b>CNPV</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana
<b>CONADES</b>	Consejo Nacional de Descentralización
<b>CONALCAM</b>	Coordinadora Nacional para el Cambio
<b>CPE</b>	Constitución Política del Estado
<b>CRD</b>	Corporaciones Regionales de Desarrollo
<b>DCP</b>	Declaración Constitucional Plurinacional
<b>DS</b>	DecretoSupremo
<b>EFP</b>	Estatuto del Funcionario Público
<b>EGPP</b>	Escuela de Gestión Pública Plurinacional
<b>ETA</b>	Entidad Territorial Autónoma
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Departamental
<b>GAM</b>	Gobierno Autónomo Municipal
<b>IDH</b>	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
<b>LDA</b>	Ley de Descentralización Administrativa
<b>LMAD</b>	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
<b>MA</b>	Ministerio de Autonomías
<b>MAE</b>	Máxima Autoridad Ejecutiva
<b>MAS</b>	Movimiento Al Socialismo
<b>MPP</b>	Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular
<b>NCE</b>	Nivel Central del Estado
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OE</b>	Órgano Ejecutivo
<b>OL</b>	Órgano Legislativo
<b>PIOC</b>	Pueblo Indígena Originario Campesino
<b>PNI</b>	Plan Nacional de Integridad
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POA</b>	Programa Operativo Anual
<b>PRI</b>	Proyecto de Reforma Institucional
<b>PSC</b>	Programa de Servicio Civil

<b>SAP</b>	Sistema de Administración de Personal
<b>SD</b>	Servicio Departamental
<b>SEDAG</b>	Servicio Departamental Agropecuario
<b>SEDCAM</b>	Servicio Departamental de Caminos
<b>SEDEDE</b>	Servicio Departamental de Deporte
<b>SEDEGES</b>	Servicio Departamental de Gestión Social
<b>SEDES</b>	Servicio Departamental de Salud
<b>SENAPE</b>	Servicio Nacional de Patrimonio del Estado
<b>SISPLAN</b>	Sistema de Planificación
<b>SNAP</b>	Servicio Nacional de Administración de Personal
<b>SOA</b>	Sistema de Organización Administrativa
<b>SPIE</b>	Sistema Integral de Planificación
<b>SSC</b>	Superintendencia de Servicio Civil
<b>TCP</b>	Tribunal Constitucional Plurinacional

# Contenido

<b>Lista de siglas y acrónimos</b>	<b>3</b>
<b>Presentación</b>	<b>19</b>
<b>Síntesis</b>	<b>21</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>23</b>
1.1 Desarrollo humano, desigualdad y rol del Estado	24
1.2 Capacidades institucionales para el desarrollo	27
1.3 Medición de capacidades institucionales	28
1.4 Nuestra aproximación	32
1.4.1 Fuentes de información	34
1.5 Utilidad de esta línea de base	34
<b>2 Metodología de construcción de la línea de base</b>	<b>37</b>
2.1 Instrumentos de recolección y sistematización	38
2.2 Forma de comparación	39
<b>3 Estructura organizacional</b>	<b>41</b>
3.1 Antecedentes normativos	42
3.2 Estructura organizacional en los GAD	47
3.3 Cobertura competencial/institucional	49
3.3.1 Competencias exclusivas, compartidas y concurrentes	49
3.3.2 Competencias exclusivas	50
3.3.3 Competencias concurrentes y compartidas	54
3.3.4 Ejercicio de competencias ajenas a partir de su institucionalidad	61
3.4 Desconcentración territorial	66
3.4.1 Antecedentes normativos e históricos	67
3.4.2 Organización territorial administrativa	71
3.5 Conclusiones y recomendaciones	74
3.5.1 Conclusiones	74
3.5.2 Recomendaciones	75
<b>4 Recursos humanos</b>	<b>77</b>
4.1 Cobertura institucional	78
4.1.1 Órganos Ejecutivos	80

4.1.2 Órganos Legislativos	80
4.1.3 Servicios Departamentales	82
4.2 Relación de género en el servicio público	92
4.2.1 Antecedentes normativos	92
4.2.2 Participación de las mujeres en el servicio público	94
4.2.3 Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos	99
4.3 Estructura salarial en los GAD	103
4.3.1 Antecedentes	103
4.3.2 Niveles salariales dentro de los Órganos Ejecutivos	106
4.4 Nivel educativo en los GAD	113
4.4.1 Marco conceptual y normativo	113
4.4.2 Profesionalización de los servidores públicos	122
4.5 Capacitación a los funcionarios públicos	147
4.5.1 Antecedentes y marco normativo	147
4.5.2 Capacitación en los GAD	151
4.6 Forma de reclutamiento y contratación del personal	154
4.6.1 Antecedentes normativos	154
4.6.2 Reclutamiento en los GAD	155
4.6.3 Eventualidad del cargo	157
4.7 Conclusiones y recomendaciones	163
4.7.1 Conclusiones	163
4.7.2 Recomendaciones	163
<b>5 Infraestructura y recursos tecnológicos</b>	<b>165</b>
5.1 Bienes muebles e inmuebles	166
5.2 Recursos tecnológicos	169
5.2.1 Recursos tecnológicos por institución	170
5.3 Conclusiones y recomendaciones	181
5.3.1 Conclusiones	181
5.3.2 Recomendaciones	181
<b>6 Normatividad</b>	<b>183</b>
6.1 Antecedentes político-históricos	184
6.2 Proceso estatutario	185
6.3 Desarrollo legislativo	186
6.4 Conflictividad de normas	187
6.5 Gaceta departamental	189
6.6 Recomendaciones	189

<b>7</b>	<b>Fiscalización</b>	<b>191</b>
7.1	Antecedentes	192
7.2	Facultad fiscalizadora	194
7.3	Fiscalización en los GAD	196
7.4	Conclusiones y recomendaciones	197
7.4.1	Conclusiones	197
7.4.2	Recomendaciones	197
<b>8</b>	<b>Planificación e inversión pública</b>	<b>199</b>
8.1	Planificación en los GAD	200
8.2	Inversión pública en los GAD	203
8.2.1	Clasificación de la inversión	203
8.2.2	Ciclo y techos presupuestarios	204
8.2.3	Destino de la inversión	206
8.3	Conclusiones y recomendaciones	209
8.3.1	Conclusiones	209
8.3.2	Recomendaciones	210
<b>9</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>211</b>
9.1	Estructura organizacional	213
9.2	Recursos humanos	215
9.2.1	Tamaño de las instituciones	216
9.2.2	Relación de género en el servicio público	216
9.3	Infraestructura y recursos tecnológicos	220
9.4	Normatividad	221
9.5	Fiscalización	223
9.6	Planificación e inversión pública	224
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>226</b>
	<b>RECURSOS WEB</b>	<b>229</b>

# Gráficos

## CAPÍTULO 1

Gráfico 1.1	Índice de Desarrollo Humano departamental 2001-2012	25
Gráfico 1.2	Relación entre el índice de logro social y el índice del PIB per cápita, 2012	26

## CAPÍTULO 3

Gráfico 3.1	Cobertura competencial a partir de la estructura institucional por departamento	49
Gráfico 3.2	Cobertura competencial por tipo de competencia a partir de la estructura institucional por departamento	50
Gráfico 3.3	Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias exclusivas, 2011	51
Gráfico 3.4	Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias concurrentes, 2011	54
Gráfico 3.5	Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias compartidas, 2011	55
Gráfico 3.6	Presumible invasión competencial a partir de la estructura institucional, por tipo de competencia y nivel al cual pertenece, 2011	65
Gráfico 3.7	Departamentos con áreas institucionales que presumiblemente ejercen competencias de otro nivel de gobierno, 2011	65
Gráfico 3.8	Número de autoridades subdepartamentales, por tipo de elección y sexo, 2011	71
Gráfico 3.9	Autoridades por nivel territorial, tipo de elección y sexo, 2011	72
Gráfico 3.10	Grado de desconcentración de las gobernaciones, por tipo de función y nivel territorial, 2011	73



## CAPÍTULO 4

Gráfico 4.1	Número de personas por servidor público, según agregados nacionales, 2011	79
Gráfico 4.2	Número de personas por servidor público según Órgano Ejecutivo, 2011	80
Gráfico 4.3	Número de personas por servidor público según Órgano Legislativo, 2011	80
Gráfico 4.4	Número de personas por servidor público según Servicio Departamental Agropecuario, 2011	82
Gráfico 4.5	Número de personas por servidor público según Servicio Departamental de Salud, 2011	83
Gráfico 4.6	Número de personas por servidor público según Servicio Departamental de Gestión Social, 2011	83
Gráfico 4.7	Número de personas por servidor público según Servicio Departamental de Caminos, 2011	84
Gráfico 4.8	Número de personas por servidor público según Servicio Departamental de Deporte, 2011	84
Gráfico 4.9	Personal operativo por personal ejecutivo, 2011	87
Gráfico 4.10	Personal operativo por personal ejecutivo de los Órganos Ejecutivos, 2011	88
Gráfico 4.11	Personal operativo por personal ejecutivo de los Órganos Legislativos, 2001	88
Gráfico 4.12	Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	89
Gráfico 4.13	Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Salud, 2011	90
Gráfico 4.14	Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	90
Gráfico 4.15	Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Deporte, 2011	91
Gráfico 4.16	Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Caminos, 2011	92

Gráfico 4.17	Servidoras públicas, por institución, 2011	95
Gráfico 4.18	Servidoras públicas en los Órganos Ejecutivos, 2011	96
Gráfico 4.19	Servidoras públicas en los Órganos Legislativos, 2011	97
Gráfico 4.20	Servidoras públicas en los Servicios Departamentales, 2011	98
Gráfico 4.21	Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos de los Órganos Ejecutivos, 2011	99
Gráfico 4.22	Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos de los Órganos Legislativos, 2011	100
Gráfico 4.23	Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Salud, 2011	101
Gráfico 4.24	Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	101
Gráfico 4.25	Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Deporte, 2011	102
Gráfico 4.26	Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Caminos, 2011	102
Gráfico 4.27	Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	103
Gráfico 4.28	Salario medio nominal del sector público, primer trimestre 2010	104
Gráfico 4.29	Remuneración media nominal del sector público, primer trimestre 2010	105
Gráfico 4.30	Periodos gubernamentales y variaciones salariales porcentuales	106
Gráfico 4.31	Mujeres servidoras públicas y salario agregado, por departamento, 2011	107
Gráfico 4.32	Nivel salarial agregado de los nueve Órganos Ejecutivos por sexo respecto al total general, 2011	108
Gráfico 4.33	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de La Paz, 2011	109
Gráfico 4.34	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Oruro, 2011	109
Gráfico 4.35	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Potosí, 2011	110

Gráfico 4.36	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Chuquisaca, 2011	110
Gráfico 4.37	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Cochabamba, 2011	111
Gráfico 4.38	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Tarija, 2011	111
Gráfico 4.39	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Santa Cruz, 2011	112
Gráfico 4.40	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Beni, 2011	112
Gráfico 4.41	Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Pando, 2011	113
Gráfico 4.42	Población en la ocupación estatal	120
Gráfico 4.43	Concentración estatal del empleo Bolivia y OCDE, 2008	121
Gráfico 4.44	Nivel educativo por nivel jerárquico, Órganos Ejecutivos, 2011	122
Gráfico 4.45	Nivel educativo del nivel operativo de los Órganos Ejecutivos, 2011	123
Gráfico 4.46	Nivel educativo del nivel operativo por género, 2011	123
Gráfico 4.47	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Órganos Ejecutivos, 2011	124
Gráfico 4.48	Nivel educativo por categoría, sexo y nivel de instrucción, Órganos Ejecutivos, 2011	125
Gráfico 4.49	Nivel educativo por nivel jerárquico, Asambleas Legislativas, 2011	126
Gráfico 4.50	Nivel educativo del nivel operativo, Asambleas Legislativas, 2011	127
Gráfico 4.51	Nivel educativo del nivel operativo por sexo, Asambleas Legislativas	127
Gráfico 4.52	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Asambleas Legislativas, 2011	128
Gráfico 4.53	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Asambleas Legislativas, 2011	129
Gráfico 4.54	Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	130
Gráfico 4.55	Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	131

Gráfico 4.56	Nivel educativo por nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	131
Gráfico 4.57	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	132
Gráfico 4.58	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	133
Gráfico 4.59	Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	134
Gráfico 4.60	Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	134
Gráfico 4.61	Nivel educativo por nivel operativo y sexo, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	135
Gráfico 4.62	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Servicio Departamental de Caminos, 2011	136
Gráfico 4.63	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicio Departamental de Caminos, 2011	136
Gráfico 4.64	Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	137
Gráfico 4.65	Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	138
Gráfico 4.66	Nivel educativo por nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	138
Gráfico 4.67	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	139
Gráfico 4.68	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	140
Gráfico 4.69	Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	140
Gráfico 4.70	Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	141
Gráfico 4.71	Nivel educativo por nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	142

Gráfico 4.72	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	142
Gráfico 4.73	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	143
Gráfico 4.74	Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Salud, 2011	144
Gráfico 4.75	Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Salud, 2011	144
Gráfico 4.76	Nivel educativo del nivel operativo por sexo, Servicios Departamentales de Salud, 2011	145
Gráfico 4.77	Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Salud, 2011	145
Gráfico 4.78	Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Salud, 2011	146
Gráfico 4.79	Personal permanente y eventual de los Órganos Ejecutivos capacitados, año 2011	151
Gráfico 4.80	Relación entre personal y personal capacitado, Órganos Ejecutivos, 2011	152
Gráfico 4.81	Servidores públicos de los Órganos Ejecutivos capacitados, por sexo, 2011	153
Gráfico 4.82	Distribución temática de la capacitación	153
Gráfico 4.83	Forma de selección del personal permanente de los Órganos Ejecutivos, 2011	156
Gráfico 4.84	Forma de selección del personal permanente de los Órganos Ejecutivos por departamento, 2011	156
Gráfico 4.85	Graduación de instituciones de acuerdo al porcentaje de personal eventual	158
Gráfico 4.86	Personal eventual por sexo, Órganos Ejecutivos, 2011	159
Gráfico 4.87	Personal eventual por sexo, Órganos Legislativos, 2011	160
Gráfico 4.88	Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	160

Gráfico 4.89	Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	161
Gráfico 4.90	Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Salud, 2011	161
Gráfico 4.91	Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	162
Gráfico 4.92	Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	162

## CAPÍTULO 5

Gráfico 5.1	Relación porcentual entre valor de bienes inmuebles y muebles de los Órganos Ejecutivos y la población del departamento	167
Gráfico 5.2	Estado de los bienes inmuebles de los Órganos Ejecutivos, 2011	168
Gráfico 5.3	Estado de los bienes muebles de los Órganos Ejecutivos, 2011	169
Gráfico 5.4	Número de servidores públicos por computadora, Órganos Ejecutivos, 2011	170
Gráfico 5.5	Número de servidores públicos por computadora con conexión a internet, Órganos Ejecutivos, 2011	170
Gráfico 5.6	Número de servidores públicos por computadora, Órganos Legislativos, 2011	171
Gráfico 5.7	Número de servidores públicos por computadora con conexión a internet, Órganos Legislativos, 2011	171
Gráfico 5.8	Número de servidores públicos por computadora, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011	172
Gráfico 5.9	Número de servidores públicos por cada 100 computadoras, Servicios Departamentales de Salud, 2011	172
Gráfico 5.10	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Salud, 2011	173
Gráfico 5.11	Número de servidores públicos por computadora, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	173
Gráfico 5.12	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Caminos, 2011	174

Gráfico 5.13	Número de servidores públicos por computadora, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	174
Gráfico 5.14	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Deporte, 2011	175
Gráfico 5.15	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	175
Gráfico 5.16	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011	176
Gráfico 5.17	Número de servidores públicos por computadora, agregado general	177
Gráfico 5.18	Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, agregado general	178

## CAPÍTULO 6

Gráfico 6.1	Número de leyes promulgadas por departamento	186
-------------	--	-----

## CAPÍTULO 7

Gráfico 7.1	Solicitudes de informe por día y departamento, 2011	196
-------------	---	-----

# Tablas

## CAPÍTULO 3

Tabla 3.1	Evolución del marco general de las estructuras orgánicas del nivel intermedio	46
Tabla 3.2	Relación de competencias excluidas del análisis institucional	48
Tabla 3.3	Relación de cobertura institucional por competencias exclusivas	53
Tabla 3.4	Relación de cobertura institucional por competencias concurrentes	55
Tabla 3.5	Cobertura institucional en relación a las competencias compartidas	56
Tabla 3.6	Tipología institucional del nivel central del Estado	58
Tabla 3.7	Relación de áreas institucionales y competencias privativas	61
Tabla 3.8	Relación de áreas institucionales y competencias exclusivas del nivel central	62
Tabla 3.9	Relación de áreas institucionales y competencias exclusivas de las AIOC	64
Tabla 3.10	Relación de las propuestas de desconcentración	69

## CAPÍTULO 4

Tabla 4.1	Número de personas por servidor público de los Órganos Ejecutivos y Legislativos	81
Tabla 4.2	Número de personas por servidores públicos de los Servicios Departamentales	85
Tabla 4.3	Grado de asimetría del indicador población por servidor público (por tipo de institución)	86
Tabla 4.4	Síntesis de la normativa contra la desigualdad y de violencia por razón de género para servidoras públicas	93
Tabla 4.5	Variación salarial en el sector público	105
Tabla 4.6	Normativa sobre la carrera administrativa	117



Tabla 4.7	Categorías de profesionalización	122
Tabla 4.8	Síntesis de la evolución normativa sobre la capacitación al servidor público	148
Tabla 4.9	Contenidos de capacitación del CENCAP	149
Tabla 4.10	Principales programas y servicios de la EGPP	149
Tabla 4.11	Distribución temática de la capacitación por departamento	154
Tabla 4.12	Personal eventual por institución y sexo (en porcentaje)	157

## CAPÍTULO 5

Tabla 5.1	Valor de los bienes inmuebles de los Órganos Ejecutivos	166
Tabla 5.2	Valor de los bienes muebles de los Órganos Ejecutivos	167

## CAPÍTULO 6

Tabla 6.1	Estado de avance del proceso estatuyente	185
-----------	--	-----

## CAPÍTULO 8

Tabla 8.1	Temporalidad de la planificación departamental	201
Tabla 8.2	Temporalidad de la planificación departamental y nacional	202
Tabla 8.3	Variación entre presupuesto inicial y final en bolivianos	205
Tabla 8.4	Conversión entre sector económico y competencias	207
Tabla 8.5	Inversión pública por sector económico y GAD, 2011	208
Tabla 8.6	Inversión pública por GAD y sector económico, 2011	209

# Figuras

Figura 1.1	Enfoque de medición de la capacidad orientada a resultados	29
Figura 1.2	Marco para la medición de la capacidad	30
Figura 4.1	Clasificación de puestos de acuerdo a SAP y modificación del estudio	115

# Presentación

**E**n el proceso de desarrollo y profundización del régimen autonómico boliviano, el rol y relevancia que han cobrado en este último tiempo las entidades sub-nacionales ha sido fundamental a la hora de potenciar el ejercicio de sus competencias tanto de carácter económico como social en los nueve departamentos del país.

En este sentido y ante los profundos cambios institucionales, económicos y sociales alcanzados en la última década, se ha visto necesario evaluar la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Departamentales en su primer año de gestión autonómica, con el objetivo de contar con un instrumento que permita evaluar el estado de situación, las fortalezas y debilidades de las administraciones departamentales y de esta manera examinar y comparar sus avances relativos.

El desarrollo de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales, - entendida como el conjunto de habilidades con las que se cuenta para desempeñar funciones, alcanzar objetivos, entender y afrontar necesidades de desarrollo mediante la disposición de recursos de carácter humano, fiscal, tecnológico y administrativo, entre otras-, tiene importancia en función de la relación y efectos directos que tiene el desempeño de la entidad como tal, así como en la formulación de políticas públicas y bienes o servicios provistos a los habitantes de su jurisdicción, afectando por lo tanto el desarrollo humano y el bienestar de los ciudadanos a los que la entidad se debe.

En ese marco, el Ministerio de Autonomías presenta la publicación “Línea base de capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales”, en la que se podrán constatar diversas y variadas facetas que hacen e influyen en el desarrollo de la gestión pública departamental.

Hugo Siles Núñez del Prado  
Ministro de Autonomías



**E**l presente documento busca dar respuesta a una interrogante: ¿Con qué capacidad institucional contaban los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) en el primer año de vida de la autonomía? La respuesta a esta interrogante se trabajó a través de formularios de encuestas y provino de los Órganos Ejecutivos, Legislativos y Servicios Departamentales (SD) de los nueve GAD.

El estudio consta de ocho partes: la primera aborda la metodología utilizada para la construcción del mismo desde su diseño inicial, pasando por su construcción instrumental y su expresión final; la segunda abarca el tema de estructura organizacional: ¿en qué medida las nuevas estructuras organizacionales se adaptaron a sus nuevos mandatos?, se intenta verificar si la institucionalidad de los Órganos Ejecutivos departamentales (es decir, las secretarías, direcciones, jefaturas y las instituciones desconcentradas) responden a las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado para luego determinar el grado de desconcentración funcional y/o territorial.

La tercera parte estudia el área de recursos humanos: ¿cuál es el perfil del servidor público de los GAD? Analiza al servidor público de las gobernaciones a través del tamaño de las instituciones, la relación de género en el servicio público, el nivel salarial, el nivel educativo, las oportunidades de capacitación, la forma de reclutamiento y contratación del personal y la eventualidad del cargo.

La cuarta parte estudia la infraestructura y los recursos tecnológicos: ¿cuál es la situación de los bienes inmuebles, el equipamiento de computadoras y la conectividad a internet en las gobernaciones? con la visión de que la infraestructura y la tecnología son factores principales que inciden en la productividad del sector público, y en la entrega de bienes y servicios.

La siguiente sección analiza la normatividad: la cobertura competencial a partir de la legislación departamental, la existencia de gacetas departamentales y su conexión con sistemas de registro normativo nacional y de otras instituciones relacionadas con la materia. Además en esta sección se estudia temas sobre el estado de avance de los estatutos autonómicos departamentales, la conflictividad competencial y sus causas.

Luego se enfatiza en temas sobre fiscalización, donde se profundizó en la frecuencia con la que las Asambleas Legislativas Departamentales fiscalizan a los Órganos Ejecutivos y en el futuro de la facultad fiscalizadora, teniendo en cuenta una natural declinación en la producción legislativa en el tiempo y, por lo tanto, la importancia que tomaría dicha facultad.

En la penúltima sección el documento se enfoca en los aspectos sobre la planificación e inversión pública. En planificación se ve la articulación temporal de los planes departamentales con la planificación nacional, en este ejercicio se repasan las iniciativas de planificación nacional en el último tiempo. En cuanto a la inversión se ensaya un sistema de equivalencia competencial con la inversión, con el objetivo de medir cobertura competencial a partir de la inversión. Asimismo, se analiza la homogeneidad y/o heterogeneidad de los destinos sectores de la inversión. Para cerrar esta parte se repasan los principales desafíos que podrían acelerar la inversión pública desde el nivel departamental.

Finalmente, en las conclusiones y recomendaciones el documento muestra la síntesis de cada sección, donde resaltan los principales hallazgos, datos y razonamientos producto del proceso de investigación, también se evidencia una serie de tareas a ser llevadas a cabo por los diferentes actores nacionales y subnacionales con el objetivo de mejorar la capacidad institucional de los gobiernos autónomos departamentales, estas tareas prevén acciones en ámbitos de capacitación, desarrollo normativo, medidas de ajuste institucional, gestiones ante otras carteras estatales, entre otros; además de próximos pasos que profundicen, mejoren e innoven el trabajo realizado.

1

# Introducción

## 1.1 Desarrollo humano, desigualdad y rol del Estado

Bolivia atraviesa un momento de cambio económico, social e institucional sin precedentes en su historia reciente. Desde el punto de vista económico se puede citar el notable crecimiento de la economía boliviana, unido a un manejo macroeconómico prudente. En el periodo 2000-2013 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una tasa de crecimiento promedio del 4%; el resultado fiscal al 2013 fue superavitario por octavo año consecutivo; las reservas internacionales netas crecieron durante el año y alcanzaron un total de 14.518 millones de dólares (alrededor del 50% del PIB) al final de septiembre del 2013.

En lo social se destaca la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Entre 2005 y 2012, la pobreza extrema descendió en 17 puntos porcentuales: de 38% a 21%. Según estos datos, el número de pobres extremos en 2012 era de 2,2 millones de personas. En cuanto a la lucha contra la desigualdad, el índice de Gini bajó de 0,62 en 2000 a 0,47 en 2012. Esto permitió que Bolivia pase a niveles de desigualdad inferiores al promedio latinoamericano (0,49).

En lo referente a la educación, en el nivel primario se ha avanzado hacia la universalización, se han logrado progresos significativos en la provisión de oportunidades a niños y niñas del país; asimismo, existen avances importantes en los indicadores de salud, tal es el caso de la cobertura de partos institucionales, sin embargo, existen asimetrías en el ámbito geográfico, entre departamentos, por sexo y por nivel socioeconómico (UDAPE, 2014).

Este avance en las condiciones económicas y sociales no se halla exento de la persistencia de notables desigualdades desde el nivel territorial. Algunas de estas desigualdades ya fueron identificadas en otros estudios, ese es el caso del *Informe sobre desarrollo humano en Bolivia 1998*, el cual planteaba entre sus conclusiones principales que si bien los indicadores de desarrollo humano evolucionaron en forma positiva, los cambios fueron muy diferenciados y las brechas tendían a permanecer o ensancharse al interior del país, entre regiones, entre áreas de residencia, por género y según condición étnico-lingüística. Doce años después el *Informe sobre desarrollo humano 2010* identificó brechas departamentales que reflejaron logros inequitativos entre regiones (PNUD, 2010). Esta introducción explora estas brechas y trata de identificar las principales desigualdades departamentales, es una foto del estado de situación del desarrollo humano y el progreso social hasta hoy, relacionándolas luego con las capacidades institucionales regionales las cuales serán estudiadas en los siguientes capítulos.

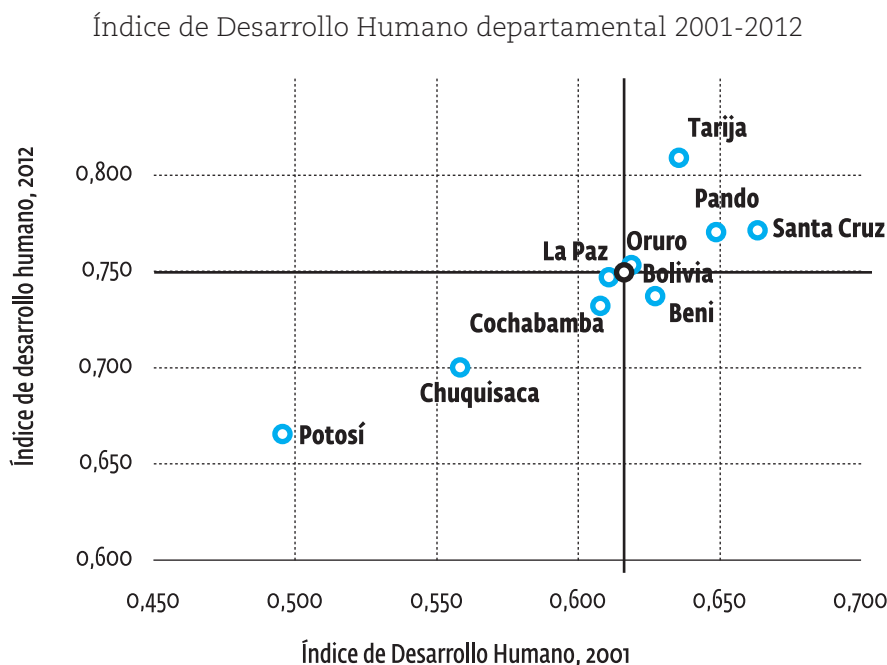
En cuanto a las condiciones de pobreza extrema, a nivel departamental Chuquisaca (37%) y Potosí (50%) presentan el mayor porcentaje de población con pobreza extrema; por otro lado, Santa Cruz (11%) es el departamento con menor porcentaje de población con pobreza extrema. Respecto al porcentaje de niños entre 6 y 11 años que lograron terminar 6° de primaria, los departamentos de Oruro (96%), La Paz (95%) y Pando (95%) están más cerca de alcanzar las Metas del Milenio; Chuquisaca (93%), Potosí (84%) y Santa Cruz (87%) requerirían mayor atención para alcanzar la meta al 2015. La Paz (70%) y Oruro (69%) tienen el mayor porcentaje de adolescentes que terminaron 6° de secundaria valor por encima del promedio nacional (56%); en cambio los departamentos de Pando (38%) y Chuquisaca (40%) presentan el porcentaje más bajo de adolescentes que terminaron el 6° de secundaria (UDAPE, 2014).

¿Cuáles son entonces las características del desarrollo humano departamental? Las tendencias entre el 2001 y 2012 mostraron avances significativos en sus niveles de desarrollo humano, sin embar-



go, fueron desiguales, por ejemplo, los departamentos de Potosí y Chuquisaca si bien aumentaron sus niveles de desarrollo humano en el tiempo se encuentran lejos del promedio nacional; mientras que en el otro extremo están Santa Cruz, Tarija y Pando con niveles de desarrollo humano superiores al promedio. Es importante destacar que para el año 2012 todos los departamentos presentan un Índice de Desarrollo Humano medio<sup>1</sup> como se puede ver en el gráfico 1.1.

**Grafico 1.1**



Fuente: Elaboración propia, PNUD 2014.

En general, considerando variables del Índice de Desarrollo Humano, se ha mostrado la existencia de una convergencia departamental en indicadores sociales de resultado final (alfabetismo, años de escolaridad y esperanza de vida) una divergencia en términos de avances económicos (evolución del PIB *per cápita*).

Como muestra el gráfico 1.2 los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Pando se encuentran en una situación donde los niveles de logro social y económico<sup>2</sup> se sitúan por encima de los promedios nacionales, configurando una suerte de complementariedad entre avances sociales y aumento del PIB *per cápita*. Es la situación más favorable para encarar procesos de desarrollo de mayor complejidad.

Por su parte, Beni y La Paz combinan un PIB *per cápita* mayor al promedio nacional con niveles de logro social menores que el promedio nacional. Esto puede significar que la dinámica económi-

1 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador multidimensional del desarrollo que parte de la premisa de que existen ciertas capacidades esenciales para el bienestar de las personas. ¿Cuáles? La respuesta es: ciertos logros mínimos en materia de salud, educación e ingresos. El valor final del IDH se obtiene haciendo un promedio simple de estas tres dimensiones y éste fluctúa entre 0 y 1. Si el valor 1 es el máximo deseable, los estándares de comparación internacionales permiten clasificar a los países según su nivel de desarrollo humano sea alto (superior a 0,8), medio (entre 0,5 y 0,8) o bajo (inferior a 0,5).

2 El logro social se refiere al componente de avance social del Índice de Desarrollo Humano (Índice de esperanza de vida + Índice de avance educativo/2) y el logro económico se refiere al componente de avance económico (Índice del PIB *per cápita*).

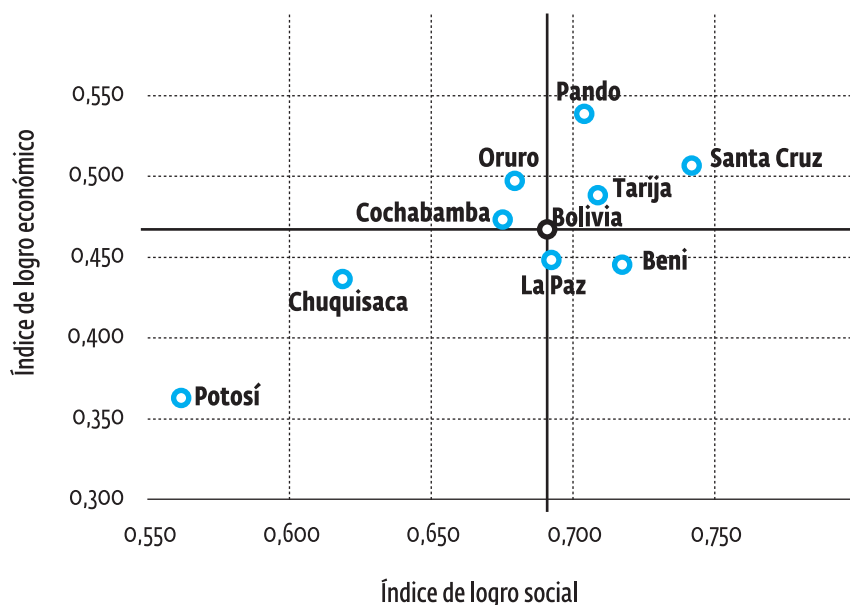
ca impulse de todas formas el avance social o por el otro lado puede significar que estos departamentos tienen una estructura productiva concentrada en ciertas actividades que aumentan su PIB regional; pero no afectan el resto de la economía departamental, contribuyendo escasamente al desarrollo humano sostenible.

Cochabamba y Oruro consideran situaciones donde las regiones tienen niveles de logro social muy cercanos o por sobre los estándares del país y un PIB *per cápita* relativamente más bajo que el promedio nacional. En este caso, las estrategias de desarrollo más adecuadas tienen que ver con la resolución de los problemas que impiden a la economía regional aprovechar las potencialidades y capacidades sociales existentes.

Finalmente, una cuarta situación donde se tiene niveles de logro social y económico muy por debajo de los estándares nacionales; por lo general, este tipo de escenario es un reflejo de la presencia de problemas y carencias estructurales que dificultan el proceso de desarrollo. Es la situación más desfavorable y de mayor rezago, dado que requiere de acciones muy vigorosas para poder revertir tal panorama. Potosí y Chuquisaca se encuentran en este tipo de posición.

**Grafico 1.2**

Relación entre el índice de logro social y el índice del PIB per cápita, 2012



Fuente: Elaboración propia, PNUD 2014.

Ahora, si bien no existe una relación directa y determinante entre desarrollo humano y las capacidades institucionales, la oficina regional del PNUD y otras como México y Paraguay han identificado el entorno institucional como una variable crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas (PNUD México, 2009).

El desarrollo humano está relacionado con el entorno y con las circunstancias específicas que rodean a las personas, es decir, con su entorno inmediato. El ambiente familiar y el laboral, la localidad de residencia, la comunidad a la cual pertenece y el llamado "gobierno de proximidad", es decir, la autoridad más cercana a la gente: el municipio y en segunda instancia el gobierno estatal. Por lo

anterior, el desarrollo basado en las capacidades de las personas no puede dissociarse del carácter intrínsecamente local que lo caracteriza (PNUD, 2005).

Entonces, siendo el desarrollo humano el ejercicio de las libertades que lo componen, y ocurren dentro de un entorno definido por instituciones, las cuales inciden en ciertos comportamientos y restringen otros, dan certidumbre a las decisiones de individuos y grupos y, en general, influyen en la trayectoria de las sociedades (PNUD México, 2009). Es decir, en el contexto boliviano el Estado, los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales juegan un rol central en la provisión de bienes y servicios básicos, y en la ejecución de políticas públicas que provean a los ciudadanos el entorno y los instrumentos para tomar decisiones libres.

## 1.2 Capacidades institucionales para el desarrollo

¿A qué nos referimos cuando hablamos de instituciones? ¿Qué son las capacidades institucionales? Para responder a estas preguntas Douglass North (1993) define a las instituciones como “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Las instituciones constituyen el fundamento de la sociedad, pues proveen información anticipada sobre el comportamiento de los actores sociales, estabilizan las expectativas sociales y, en suma, estructuran la vida social<sup>3</sup>.

Sin embargo, estudiar las capacidades institucionales permite ir más allá de señalar la importancia de las instituciones, y ofrece una visión más completa sobre la relación entre instituciones y desarrollo humano. Las capacidades institucionales se refieren a la competencia de los gobiernos para formular y aplicar políticas públicas; en tanto, el entorno o entramado institucional es la infraestructura que soporta y enmarca tales políticas. En este sentido, el entorno institucional tiene que ver con que los gobiernos rindan cuentas, sean fiscalizados, ejerzan una administración pública profesional, permitan el acceso a información transparente, promuevan la participación de los ciudadanos y sus decisiones públicas se apeguen al derecho. Las capacidades institucionales tienen que ver con las competencias asociadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas, como la obtención de recursos fiscales propios, la asignación del presupuesto, la provisión de servicios públicos de calidad, la gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos, etc. (PNUD México, 2009).

Este enfoque se asemeja al de gobernanza democrática propuesto por el PNUD (1997), el cual se compone de los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus conflictos y ejercitan sus derechos y obligaciones, y en el que el Estado es actor principal del desarrollo; pero no el único. El análisis de las capacidades institucionales es un proceso secuencial que va desde la identificación de la base material con la que cuenta una organización para atacar un problema público (recursos), las capacidades existentes para hacer frente al mismo, las formas de respuesta a través de la generación de intervenciones, hasta el impacto logrado en la población objetivo. Este proceso implica un análisis pormenorizado

3 Citado en PNUD México, 2009.

de cada paso, de manera de tener una idea acerca de las fortalezas y cuellos de botella que enfrenta la institución al momento de proveer servicios o diseñar políticas públicas (CEPAL, 2001).

Otros estudios realizados por el BID muestran la importancia que pueden tener los gobiernos locales para superar desigualdades territoriales, en función de su cercanía y mirada más integral del territorio y sus posibilidades de articulación entre las prioridades locales y las políticas nacionales. Este rol clave puede ser asumido exitosamente en la medida en que los gobiernos locales reúnan un conjunto de capacidades que, junto a marcos político-institucionales favorables, permitan una gestión eficiente y una mejor articulación con los actores estatales y no estatales vinculados a procesos de desarrollo en sus territorios (RIMISP-BID-PNUD, 2015).

Finalmente, estas capacidades institucionales son relevantes para el análisis de las desigualdades ya que aquellos departamentos rezagados en sus capacidades institucionales lo están también en su desarrollo humano, mientras que los departamentos con niveles altos de capacidad institucional tienen niveles igualmente altos en los componentes del Índice de Desarrollo Humano. Estas dos realidades contrastantes se convierten en círculos viciosos y virtuosos que se han fortalecido con el tiempo y que en el futuro pueden intensificar las profundas diferencias observadas.

### 1.3 Medición de capacidades institucionales

Para medir capacidades institucionales el PNUD utiliza un marco de medición de la capacidad orientado a resultados<sup>4</sup>. Considera que la medición de la capacidad y, en particular, la medición del cambio en la capacidad, es fundamental para poder valorar los resultados de un proceso de desarrollo de capacidades. Esto implica: i) entender cuál es el punto de partida (o articular qué capacidades están presentes al inicio), ii) descubrir cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de la capacidad y diseñar respuestas programáticas que realmente aborden estos obstáculos para impulsar mejoras, y iii) lo que es más importante, medir el cambio en la capacidad de una institución para cumplir su mandato y tener una idea de cuáles son los aspectos que hay que fortalecer para seguir mejorando.

Este enfoque de capacidad por resultados menciona que: toda institución tiene el objetivo de desempeñar las funciones y producir los bienes o servicios que hacen posible el desarrollo, utilizando los recursos (humanos, económicos y materiales) y competencias existentes para convertir insumos en productos (políticas, normativas y mecanismos de supervisión, productos de conocimiento, etc.) que contribuyen, a su vez, al logro de determinados efectos (por ejemplo, una mejor prestación de servicios) que, a su vez, contribuyen a conseguir un impacto en las metas nacionales de desarrollo (por ejemplo, la mejora del sistema sanitario o un aumento de la ocupación laboral). Esta cadena de eventos (insumos-actividades-productos-efectos-impacto) es lo que se conoce como cadena de resultados dentro de un enfoque causal sencillo y sistemático, que aspira a gestionar y medir los resultados de desarrollo de la manera más tangible posible (PNUD, 2010).

En esta visión orientada a resultados se identifica cuatro componentes que quedan reflejados en

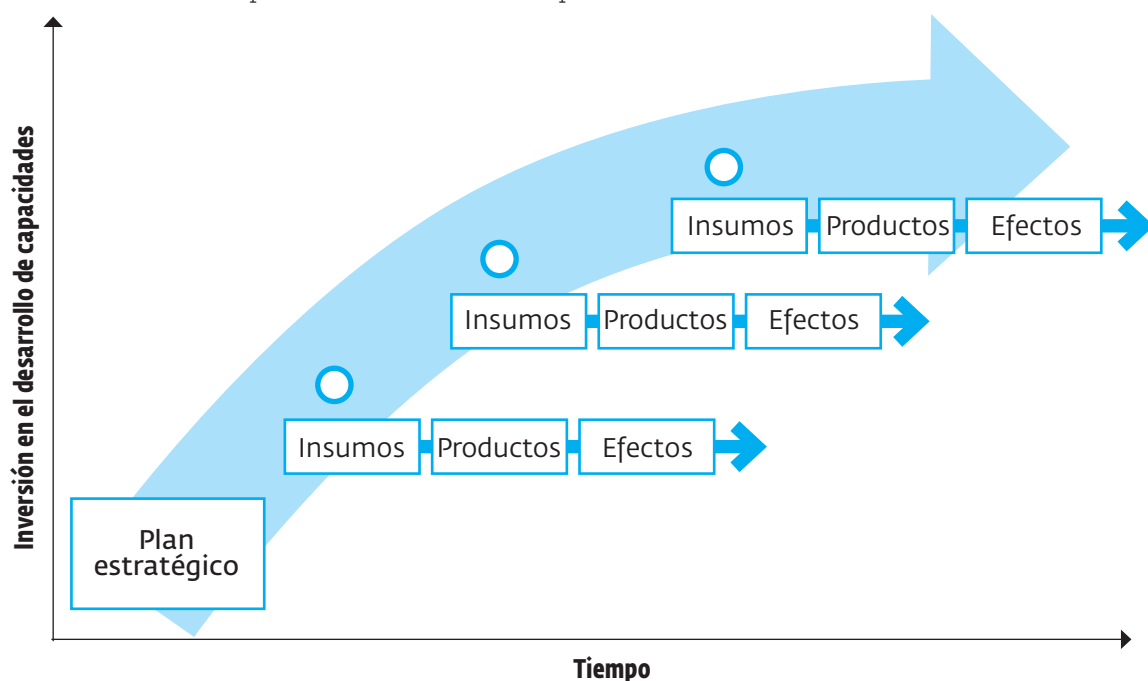
4 Esta sección se basa en PNUD, 2010.

su acercamiento a la planificación, el seguimiento y la evaluación de resultados de desarrollo en el contexto del desarrollo de capacidades:

1. La planificación estratégica: Consiste en encontrar un equilibrio entre las necesidades inmediatas y la preparación a futuras necesidades, alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo, y asignar los recursos con miras a maximizar su desempeño y favorecer un cierto grado de estabilidad y adaptabilidad. Implica involucrar a todos los actores clave con el fin de identificar aquellos cambios específicos que son fundamentales para alcanzar las metas de desarrollo establecidas. La identificación del impacto, los efectos y los productos deseables deberían derivar de un proceso de planificación estratégica.
2. Impacto: Es un cambio real o deseado en el desarrollo humano y se mide a partir del grado de bienestar de las personas. Un impacto genera un cambio en la vida de las personas.
3. Efecto: Es un cambio real o deseado en las condiciones de desarrollo que las intervenciones buscan apoyar. Suele estar relacionado con cambios en la capacidad de las instituciones para trabajar mejor y cumplir con su mandato. Para alcanzar las metas de desarrollo debería diseñarse un plan estratégico que identifique los cambios o efectos específicos que deberían tener lugar en distintos sistemas. Pueden ser necesarios múltiples niveles de efectos para llegar a un impacto deseado.
4. Producto: Es un resultado de desarrollo a corto plazo realizado a través de actividades que se encuentran dentro o fuera del proyecto. Está relacionado con el producto final de actividades, más que con el desarrollo de las mismas, y se trata de un bien o un servicio que posibilita el logro de efectos. Existe una diferencia cualitativa entre producto (un bien o servicio terminado) y efecto (un cambio que tiene lugar una vez realizados los productos o servicios). Es deseable, aunque no definitivo, que productos y efectos guarden una relación de causa-efecto.

**Figura 1.1**

Enfoque de medición de la capacidad orientada a resultados



Fuente: PNUD 2010.

A partir de este enfoque orientado a resultados, el PNUD 2010 identifica tres niveles de medición:

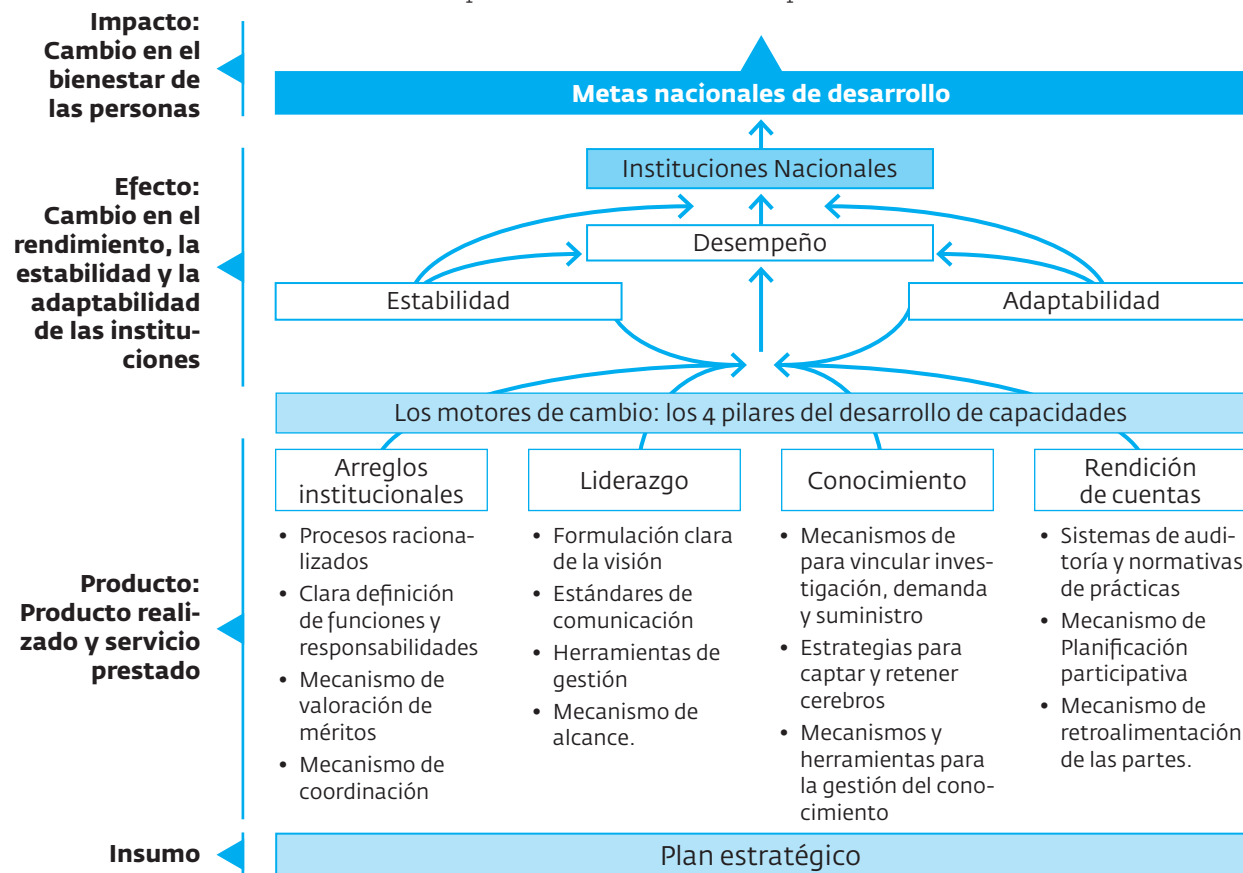
1. Impacto: un cambio en la vida de las personas.
2. Efecto: un cambio en el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad de las instituciones.
3. Producto: un bien producido o un servicio prestado a partir de los pilares clave del desarrollo de capacidades (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas).

Cada nivel se encuentra indiscutiblemente ligado al siguiente. Podemos notar un progreso en la consecución de las metas nacionales de desarrollo promovido, entre otras cosas, por un cambio en el desempeño, en la estabilidad o en la adaptabilidad de las instituciones nacionales. Cuanto más fortalecidas están las instituciones, más capaces son de cumplir con sus mandatos.

La figura 1.2 representa estos tres niveles y sus conexiones, partiendo de una base conformada por los recursos y competencias existentes. La medición del cambio en las capacidades no tiene por qué abarcar necesariamente la totalidad de los aspectos que se presentan en el esquema. Por ejemplo, una institución creada recientemente podrá centrarse en mejorar su capacidad para actuar de forma eficaz estableciendo una estructura organizacional racionalizada y mejorando los procesos de negocio. Más adelante, cuando haya avanzado hasta llegar a un determinado punto, podrá enfocarse en su capacidad para mantener un alto nivel de desempeño en el tiempo.

**Figura 1.2**

Marco para la medición de la capacidad



Fuente: PNUD 2010.

### ***Medición del impacto: cambios en el bienestar de las personas***

Por lo general, la medición con respecto a las metas nacionales de desarrollo está bien articulada. En este nivel, los indicadores tienden a ser cualitativos y en número limitado. A pesar de que suele ser difícil o costoso obtener datos, existe un fuerte incentivo además de un amplio apoyo internacional para recolectar dicha información y dar cuenta del progreso que se ha alcanzado en este nivel.

### ***Medición del efecto: cambios en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones***

Para el logro de las metas de desarrollo resulta fundamental trabajar por una continua mejora del desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones nacionales responsables del desarrollo. Estas mejoras se pueden medir a partir de la capacidad de la institución para:

- a. Transformar los insumos en aras de un uso productivo de los mismos (desempeño).
- b. Buscar soluciones a los problemas y eliminar barreras (estabilidad).
- c. Adaptarse a las realidades y demandas cambiantes (adaptabilidad).

Las instituciones que puedan formular políticas eficaces, prestar servicios eficientemente, mantener un alto desempeño en el tiempo y que pueden lidiar con las crisis, tanto externas como internas, podrán aportar las contribuciones más significativas al desarrollo humano. El cambio a este nivel queda reflejado en efectos tanto en la organización como en su entorno y puede medirse mediante indicadores de efecto.

### ***Medición del producto: productos realizados y servicios prestados a partir de los aspectos fundamentales del desarrollo de capacidades***

Una institución puede hacerse más fuerte si establece políticas, sistemas, procesos y mecanismos que le permitan hacer lo que hacen mejor. La formulación, el establecimiento y la implementación de estos recursos constituyen la esencia del desarrollo de capacidades. Los cambios más significativos se producen en las siguientes áreas:

- a. Arreglos institucionales: reforma institucional y mecanismos de incentivo
- b. Liderazgo: desarrollo del liderazgo
- c. Conocimiento: educación, formación y aprendizaje
- d. Rendición de cuentas: mecanismos de voz y rendición de cuentas

Las respuestas programáticas pueden estar dirigidas tanto al entorno favorable (políticas, leyes y normativas nacionales) como a los niveles organizacional (procesos de negocio, sistemas de gestión) e individual (formación)<sup>5</sup>.

Este enfoque de medición de capacidades orientado a resultados es utilizado en este documento, pero no en toda su extensión, el análisis está orientado a la primera y segunda fase que corresponden a entender las capacidades que están presentes y descubrir los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de las capacidades y el diseño de algunas respuestas para impulsar mejoras en los Gobiernos Autónomos Departamentales para el año 2011, debido a que recién ese año éstos

<sup>5</sup> Las fases de medición del cambio en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de instituciones como la medición de las respuestas programáticas basadas en los temas fundamentales del desarrollo de capacidades que son parte de la medición de capacidades que presenta el PNUD (2010) no son parte de este análisis, por eso no se las toma en cuenta en este marco general.

pueden actuar como tales, sin transiciones legales formales más que los retos de asentamiento de la novedad política e institucional. Se planea una segunda etapa para medir el cambio en las capacidades institucionales de este nivel de gobierno.

## 1.4 Nuestra aproximación

*Para medir las capacidades institucionales en los Gobiernos Autónomos Departamentales se eligió como universo de estudio a las nueve gobernaciones y las 61 instancias que los componen: nueve Órganos Ejecutivos (OE) y nueve Órganos Legislativos (OL), los Servicios Departamentales comunes de los nueve Gobiernos Autónomos Departamentales que dependen del Órgano Ejecutivo: Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM), Servicio Departamental de Salud (SEDES), Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES), Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG) y Servicio Departamental de Deporte (SEDEDE).*

La metodología se basó principalmente en la confección de un conjunto de preguntas diseñadas (organizadas) en nueve módulos y siete ejes temáticos, que fue sometida a todas las instituciones de cobertura del estudio. En todos los casos posibles se analizaron los temas bajo un enfoque de género. Adicionalmente, se nutrió al informe con información secundaria. Cada eje temático, correspondiente a un capítulo del documento, cuenta con breves antecedentes institucionales, históricos y normativos con el objetivo de mostrar la transición en cada uno de los temas tratados.

El primer eje temático es el de estructura organizacional, donde se analizaron dos aspectos: en primer lugar se estudió en qué medida las nuevas estructuras organizacionales de los GAD, posteriores a la promulgación de la CPE, se adaptaron a sus nuevos mandatos. Los mismos fueron entendidos como las competencias que se asignaron al nivel de gobierno departamental. Por tanto, el primer análisis comparó la adaptación de la estructura organizacional al nuevo marco competencial. Seguidamente, se analizó el grado de desconcentración funcional y/o territorial de las gobernaciones.

El segundo eje de análisis es el referido a recursos humanos. Éste a su vez comprende siete partes: i) tamaño de las instituciones; ii) relación de género en el servicio público; iii) nivel salarial; iv) nivel educativo; v) capacitación; vi) forma de reclutamiento y contratación del personal; y vii) eventualidad en el cargo.

El tamaño de las instituciones consiste en la medición de cada una de las instituciones de acuerdo a su número de funcionarios (Órganos Ejecutivos, Legislativos y Servicios Departamentales), respecto a la población que deben atender. Entonces, los resultados son cocientes/indicadores de los parámetros “funcionarios por población”.

En el caso de relación de género en el servicio público, se analizó el porcentaje de participación femenina en función a la masculina para todas las instituciones (Órganos Ejecutivos, Legislativos y Servicios Departamentales), y se desagregó la misma por el nivel jerárquico que ocupan.

Respecto al nivel salarial, se estudió de forma comparativa las distintas escalas salariales y la evolución del salario del sector público en comparación con los incrementos salariales del sector privado. También se comparó el nivel salarial por nivel jerárquico de la institución (Órgano Ejecutivo) y la participación por sexo en la misma.

En el tema educativo se muestra el grado de instrucción de los funcionarios del nivel operativo, asumiendo que los cargos directivos y superiores no requieren estudios específicos para la ocupación



de los mismos, según la norma boliviana. En este subeje de análisis se incluye a todas las instituciones (Órganos Ejecutivos, Legislativos y Servicios Departamentales). A este conjunto de instituciones se preguntó si su personal estaba categorizado como profesional o no profesional, sus respuestas se centran en nivel educativo de bachiller, técnico, universitario egresado pero sin título académico, universitario con título académico y postgrado. Este análisis también se hizo por razón de sexo.

En relación a la capacitación, se consultó la frecuencia con la que éstas se realizan, el número de servidoras y servidores públicos cubiertos a través de las mismas y los temas más recurrentes de la necesidad de capacitación.

En lo que respecta a la forma de reclutamiento y contratación del personal se investigó únicamente a los Órganos Ejecutivos, específicamente al personal operativo, con el objetivo de conocer si están sujetos a la carrera administrativa y las modalidades de reclutamiento, ya sea por invitación directa o convocatoria pública (interna o externa). Adicionalmente, se reflexionó sobre la necesidad y pertinencia de contar con sistemas descentralizados de servicio civil.

Finalmente, el apartado de eventualidad en el cargo se concentró en verificar la proporción de funcionarios públicos cuyos contratos están bajo la figura de eventual, la consecuencia legal reside en beneficios diferentes y más limitados respecto a aquellos funcionarios cuya incorporación en la entidad no es temporal.

El tercer eje temático se concentra en infraestructura y recursos tecnológicos. La infraestructura se midió a partir de los reportes del Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE), sobre los bienes inmuebles y muebles a cargo de cada Gobierno Autónomo Departamental. A partir de estos datos se comparó la magnitud de transferencias fiscales que recibe cada Gobierno Autónomo Departamental y el porcentaje de población por departamento, para identificar si existe una correlación entre el valor monetario de los bienes muebles e inmuebles con las anteriores dos variables.

Por su parte, recursos tecnológicos mide el número de computadoras y el número de computadoras con conexión a internet por servidor público. Habiendo considerado estas mediciones y existiendo otras variables se presentan nuevos desafíos en cuanto a conectividad del país y el denominado gobierno electrónico.

En el cuarto eje sobre normatividad inicialmente se analizó la cobertura competencial a partir de la legislación departamental, la existencia de gacetas departamentales y su conexión con sistemas de registro normativo nacional y de otras instituciones relacionadas a la materia. Completando el análisis, se muestra el estado de avance de los Estatutos Autonómicos Departamentales (EAD) y razonamientos del Tribunal Constitucional Plurinacional. Asimismo, se analizó la conflictividad competencial y sus causas a la fecha.

El quinto eje, titulado fiscalización, ahondó en la frecuencia con la que las Asambleas Legislativas Departamentales fiscalizan a los Órganos Ejecutivos y cuál será el futuro de la facultad fiscalizadora, teniendo en cuenta una natural declinación de la producción legislativa en el tiempo y, por consiguiente, la centralidad que tomaría dicha facultad. También se narró en esta parte la historia reciente sobre la fiscalización a los Órganos Ejecutivos, cuya referencia más cercana es la suspensión de autoridades ejecutivas a partir del órgano deliberativo departamental.

El sexto eje estudió la planificación e inversión pública. En la primera dimensión se vio la articulación temporal de los planes de desarrollo departamentales (PDD) y de éstos con la planificación nacional. Se repasaron las iniciativas de planificación nacional en el último tiempo. Por su otra parte, se ensayó un sistema de equivalencia competencial con la inversión con el objeto de medir cobertura competencial a partir de la inversión. Asimismo, se analizó la homogeneidad y/o heterogeneidad de los destinos sectoriales de la inversión. Finalmente, se hizo un repaso por los principales desafíos que podrían acelerar la inversión pública desde el nivel departamental.

### 1.4.1 Fuentes de información

La principal fuente de información es la Encuesta sobre Capacidades Institucionales – Gestión 2011<sup>6</sup>-, realizada por el Ministerio de Autonomías y el PNUD a los nueve Órganos Ejecutivos y Legislativos de los Gobiernos Autónomos Departamentales y a los Servicios Departamentales comunes en los nueve GAD que dependen del Órgano Ejecutivo que son: Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM), Servicio Departamental de Salud (SEDES), Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES), Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG) y Servicio Departamental de Deportes (SEDEDE).

La cobertura temática de la encuesta comprende seis ejes temáticos: i) estructura organizacional, ii) recursos humanos, iii) infraestructura y recursos tecnológicos, iv) normatividad, v) fiscalización, vi) planificación e inversión pública. A partir de las cuales se realizaron 20 hipótesis explorativas, se construyeron 39 indicadores y 60 preguntas de investigación.

La recolección, sistematización y análisis de la información se hizo en siete momentos: i) diseño de las boletas; ii) primera ronda de recojo de información; iii) validación de la información recogida; iv) corrección de la boleta; v) segunda ronda de recojo de información; vi) construcción de matrices de sistematización; y vii) elaboración de gráficos y análisis final.

Adicionalmente, el documento tiene una valiosa información secundaria. Cada sección cuenta con antecedentes institucionales, históricos y normativos, con el fin de mostrar la transición en cada uno de los temas tratados.

## 1.5 Utilidad de esta línea de base

La construcción de un Estado autonómico, que marca la agenda política actual y que es el resultado de demandas ciudadanas, está orientada a alcanzar mayores niveles de inclusión, equidad y bienestar de la población. Es un proceso que implica la reforma y fortalecimiento de las instituciones estatales para que garanticen mejores condiciones de vida y que, por eso mismo, está relacionado con los fines y funciones esenciales del Estado.

La Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) de 2010 dibujan una nueva estructura estatal, que coloca a las instituciones de los gobiernos locales bolivianos ante el doble desafío de asumir nuevos roles como consecuencia de

6 Se eligió como año base el 2011, porque recién desde ese año los GAD pueden actuar como tales, sin transiciones legales formales más que los retos de asentamiento de la novedad política e institucional.

la transferencia de competencias, así como de un régimen económico financiero que “regula la asignación de recursos a las entidades territoriales autónomas”, como prescribe el artículo 101 de la mencionada Ley. A las tradicionales funciones ejercidas por las instituciones que conforman los gobiernos locales se suman nuevas responsabilidades y exigencias, un reto que de ser eficientemente asumido puede convertir a los organismos autonómicos en pilares clave para trocar en universales el derecho de los bolivianos a una vida digna.

En el marco del proceso autonómico, las instituciones de los gobiernos departamentales enfrentan en el país el doble desafío de la transferencia de competencias y su correspondiente régimen económico-financiero, así como de la responsabilidad de promover una mayor equidad en el ejercicio de derechos tales como la educación y salud, entre otros. A las tradicionales funciones ejercidas por los gobiernos departamentales se suman nuevas responsabilidades y exigencias que convierten a los gobiernos locales en actores claves del reto de trocar en universales los derechos a una vida digna, mejorando el desarrollo humano de todos los bolivianos.

*Capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales* es la línea de base del estado de situación de las nueve gobernaciones al inicio de su vida autonómica, que tiene como objetivo final ayudar al Ministerio de Autonomías a establecer acciones de fortalecimiento institucional a corto o mediano plazo. El objetivo es identificar datos importantes que influyen en las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales, por ende, en la prestación de sus servicios públicos y en la consolidación de su autonomía en el ejercicio de sus nuevas competencias constitucionales. Asimismo, el documento nos permitirá comparar a futuro su evolución y fortalecimiento institucional.

Los resultados del estudio proporcionarán elementos para entender que, ante la realidad compleja y heterogénea como es la boliviana, es vital conocer las condiciones institucionales de cada gobierno departamental para determinar en qué medida los procesos autonómicos pueden ser más o menos eficientes en ámbitos como sus estructuras organizacionales, capacidades de planificación e inversión, composición de sus recursos humanos, aspectos tecnológicos y otros.



# 2

## Metodología de construcción de la línea de base

La investigación tiene una cobertura en los nueve Órganos Ejecutivos y Legislativos de los Gobiernos Autónomos Departamentales, así como de los Servicios Departamentales comunes a ellos y que dependen del Órgano Ejecutivo: Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM), Servicio Departamental de Salud (SEDES), Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES), Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG) y Servicio Departamental de Deporte (SEDEDE).

La recolección de información primaria se inició en julio de 2012 y determinó como universo de estudio a 61 instancias de los gobiernos autónomos departamentales (OE, OL y Servicios Departamentales). Es importante mencionar que en algunos casos la recolección de datos fue dificultosa y morosa, razón por la cual se tiene ausencia de información en algunos ejes temáticos.

Fueron diferentes las razones por las que las instituciones no reportaron la información solicitada, algunas de ellas son: falta de datos, rotación constante de personal, cambio de autoridades, ausencia de sistemas de documentación, entre otros.

La ausencia de información obligó a recurrir a fuentes secundarias, en unos casos, para completar información y, en otros, para construir indicadores a partir de la información con la que se contaba. Finalmente, los casos en los que la información secundaria y la construcción de datos no fueron suficientes, son evidenciados en el desarrollo del documento.

Como se menciona en la sección precedente, la cobertura temática comprende seis componentes, en los cuales se construyeron 20 hipótesis explorativas, 39 indicadores y 60 preguntas. Las preguntas, de acuerdo a la naturaleza de las hipótesis e indicadores, no se dirigieron a todas las instituciones, sin embargo, en general los componentes estudiados fueron:

1. Estructura organizacional
2. Recursos humanos
3. Infraestructura y recursos tecnológicos
4. Normatividad
5. Fiscalización
6. Planificación e inversión pública

## 2.1 Instrumentos de recolección y sistematización

La recolección y sistematización de la información se hizo en siete momentos: i) diseño de los formularios de encuesta; ii) primera ronda de recojo de información como prueba de la encuesta; iii) validación de la información recogida; iv) corrección de la boleta; v) segunda ronda de recojo de información; vi) construcción de matrices de sistematización; y vii) elaboración de gráficos y análisis final.

El equipo técnico del Ministerio de Autonomías (MA) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diseñó una boleta genérica de recolección de información con participación parcial del Servicio Estatal de Autonomías (SEA). La boleta genérica de recolección de información se aplicó con variantes en cada una de las instituciones, por lo mismo se aplicaron tres tipos de boletas, una por cada tipo de institución de cada GAD (OE, OL y Servicios Departamentales).

La primera ronda de recojo de información se realizó de dos formas no excluyentes entre sí. Los equipos encargados del MA y PNUD se desplazaron a cada uno de los departamentos con la participación de los equipos locales del MA para explicar los objetivos y alcances de la Encuesta de Capacidades Institucionales. Alternativamente, las boletas fueron enviadas directamente a algunas de las instituciones de cobertura. Este proceso no fue ejecutado en una visita por institución, al contrario, se visitó en varias oportunidades a las instituciones para completar información faltante y/o corregir información llenada inadecuadamente.

Con la información parcial recogida y sistematizada, el 11 de diciembre de 2012 se organizó el seminario-taller Capacidades Institucionales, con el objetivo de presentar un primer avance de análisis de datos obtenidos y validar con las instituciones contraparte los instrumentos de recolección de datos. Los resultados derivaron en un conjunto de sugerencias de ajuste y complementación de la boleta, con los cuales se procedió a la segunda ronda de recolección de información bajo los mismos parámetros que la ronda inicial.

Una vez que se obtuvieron las boletas, mayoritariamente llenas, se decidió establecer un último plazo para recibir la información restante. Este plazo respondió a las sucesivas veces que los equipos del MA y del PNUD insistieron en el llenado de la información, cuyo retraso por parte de las instituciones demoró la conclusión del documento.

Cuando el plazo autoimpuesto por el equipo de investigación llegó a su término, se procedió a sistematizar la información de las boletas en bases de datos que permitieran ordenar y comparar la información. Por lo mismo, las 122 muestras gráficas del informe solo representan la ilustración de una gran cantidad de bases de datos construidas para el efecto.

## 2.2 Forma de comparación

La comparación de la información se realizó entre instituciones semejantes y en casos particulares los resultados se mostrarán de forma individualizada, por cada departamento.

Entonces, en aquellas preguntas sometidas a todas las instituciones se confrontó a todos los Órganos Ejecutivos, Asambleas Legislativas y Servicios Departamentales entre sí. En algunos casos en concreto se construyó una muestra general de todas las instituciones, semejantes y diferentes. Por ejemplo, en los indicadores relacionados a la composición por sexo de los funcionarios de las instituciones, se elaboró un gráfico que incluye a todas las instituciones del estudio de las que se contaba con información.

La comparación también será cronológica, en el sentido de comparar la transición al Estado autónomo, cómo era antes de la aprobación de la CPE y cómo es ahora. El producto de esta comparación consistirá en un conjunto de recomendaciones de política pública dirigidas a los gobiernos departamentales y al gobierno del nivel central del Estado.





# 3

## Estructura organizacional

**E**n este acápite se desarrollan los antecedentes normativos que influyen en la definición de la estructura organizacional del nivel intermedio del Estado, antes prefecturas y ahora gobiernos autónomos departamentales. Posteriormente, la estructura organizacional es analizada de dos maneras. El primer análisis consiste en verificar si la institucionalidad de los Órganos Ejecutivos departamentales responde a las competencias asignadas por la CPE. Como institucionalidad, se entiende a las secretarías, direcciones, jefaturas y otras áreas, además de instituciones de carácter desconcentrado y/o descentralizado funcional, que forman parte de la estructura organizacional del GAD. El segundo análisis consiste en mostrar la presencia de los gobiernos departamentales al interior de sus departamentos, a partir de la desconcentración territorial de su institucionalidad.

### 3.1 Antecedentes normativos

El control sobre el diseño institucional local es una forma de control político sobre el territorio, en nuestro caso heredado del modelo francés posterior al éxito de la revolución iniciada en el siglo XVIII.

El sistema de aprobación y designación de autoridades desde el nivel nacional a modo de cascada permitía en Francia y en Bolivia un control hasta la última parcela del territorio y lograba que el flujo de comunicación sea ininterrumpido. Por tanto, el grado de resquebrajamiento de designaciones centrales y la aprobación de instituciones subnacionales es un claro indicador del avance de la descentralización.

El caso de las prefecturas es paradigmático en este sentido. Tres momentos históricos marcan el avance descentralizador desde el nivel intermedio. Desde la fundación de la República hasta la década de los 90, la institucionalidad era determinada por el nivel central y ello no es extraño dado que las principales autoridades de las prefecturas eran extensiones del nivel central del Estado, incluso después de la instauración de la Ley N° 1551, del 20 de abril de 1994, de Participación Popular, y el avance de la Ley N° 1654, del 28 de julio de 1995, de Descentralización Administrativa, toda vez que su dependencia era clara.

Por ejemplo, la Ley de Organización Política del Ejecutivo de 1888 determinaba en su artículo 28:

El gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento, reside en un magistrado con la denominación de prefecto dependiente del Poder Ejecutivo, del que es agente inmediato y con el que se entenderá por el intermedio del respectivo ministro de Estado. En esos ramos y en todo lo que pertenece al orden y seguridad del departamento, estarán subordinados al prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que fueren y que residan dentro del territorio departamental.

Artículos más adelante, la misma ley determinaba con toda precisión las áreas y atribuciones de los prefectos y no dejaba espacio para que, sobre éstas, las prefecturas diseñen su armado institucional.

El 12 de septiembre de 1972 se aprobó el Decreto Ley N° 10460, de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, que establecía la estructura de las corporaciones de desarrollo como entes “descentralizados” y con una institucionalidad paralela “desconcentrada”, figura clásica que se mantendría hasta la aprobación de la Ley N° 1654 en 1995. En la misma tradición republicana, el nacimiento de las

corporaciones regionales de desarrollo estuvo acompañado de una fuerte estructuración institucional desde el centro, aunque las libertades de decisión en términos de inversión, por ejemplo, fueron más amplias. Pese a que la reforma constitucional de 1967 introdujo el término de gobiernos departamentales, esta figura nunca se concretó.

El Decreto Supremo N° 23845, del 18 de agosto de 1994, Reglamento Orgánico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, ratifica la tendencia centralista del diseño institucional del nivel intermedio, aunque no con la agresividad de normas anteriores, al establecer áreas mínimas imposibles de obviar: a) Planificación microrregional, subregional y regional; b) Inversión en infraestructura física; c) Fortalecimiento municipal; y d) Administración financiera.

La aprobación de la Ley N° 1654 no dio mayores libertades, similares a las que se dieron a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) en su momento, es más, se retrocedió, ya que éstas gozaban de autonomía en su armado institucional. El artículo 3, párrafo II, de la mencionada Ley establecía que *“la organización interna de la Prefectura será reglamentada mediante Decreto Supremo”*, en cuyo cumplimiento se promulgaron varias normas<sup>7</sup> entre los años 1995 y 2002 que regularon en detalle la estructura de las prefecturas. Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 24206 normaba no solo el número y nombre de las direcciones (hoy secretarías), sino sus atribuciones, dejando que las prefecturas ordenen los niveles inferiores a las direcciones por Resolución Prefectural.

Mediante el DS N° 24833 se incorpora a los servicios departamentales como parte de las prefecturas, estaban diseñados para funcionar como extensiones sectoriales del nivel central del Estado en las prefecturas, con el propósito de conectarse con los ministerios sectoriales. Su creación se derivó a DS específicos.

Paralelamente, con la Ley N° 1654<sup>8</sup> se inaugura la figura de los Consejos Departamentales (CD) para dotar a las prefecturas de un órgano deliberativo. Sin embargo, tres problemas asfixiaron el ejercicio pleno de las facultades fiscalizadoras y normativas. Primero, las sesiones del consejo eran presididas por el Prefecto de departamento, lo que constituía una clara intromisión en la independencia de órganos. Segundo, la cascada normativa nacional era clara al impedir la potencia normativa necesaria para llamar a las prefecturas gobiernos plenos<sup>9</sup>. Finalmente, el origen de los CD era local, los consejos municipales de una provincia se reunían y designaban a su(s) consejero(s) departamental(es), es decir, que en la práctica el origen del CD permitía el filtraje de lógicas locales en la planificación departamental<sup>10</sup>.

7 Decretos Supremos: N° 24206, del 29 de diciembre de 1995, Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental; N° 24833, del 2 de septiembre de 1997, que modifica la estructura organizativa y define nuevos mecanismos operativos para las prefecturas de departamento; N° 25060, del 2 de junio de 1998, que establece la nueva estructura orgánica de las prefecturas de departamento; N° 26767, del 9 de agosto de 2002, que modifica el Decreto Supremo N° 25060, del 2 de junio de 1998.

8 En cuanto a las inversiones, la Ley otorga a las prefecturas atribuciones que hacen sobre todo a la formulación y ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del Plan Departamental de Desarrollo, entre los que se encuentran la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del DS N° 24206 de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental; en el mismo se asignan funciones relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

9 La Sentencia Constitucional 006/2006, del 25 de enero de 2006, estimuló la potencia de la normatividad de los CD al permitirles reglamentar las leyes nacionales. Este avance es comparable al experimento que utilizó la Constitución francesa al permitir a los gobiernos provinciales la derogación experimental de normativa nacional.

10 Ver un análisis más exhaustivo de los CD en el libro de Diego Ayo: *Balance de los Consejos Departamentales*, 2008.

La relación del CD y del ejecutivo departamental era difícil. El primero le debía su legitimidad al sistema municipal y, el segundo, dependía del constante control político del Gobierno nacional.

Se sumaban a estas dificultades naturales dos aspectos que incrementaban la ya difícil relación. Los CD tenían como primera atribución en la Ley N° 1654 “aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Controlar y evaluar su ejecución”. Esta atribución generaba una relación negativa sobre la inversión pública entre el CD y el Prefecto, este último, legalmente presionado por tener la aprobación del CD, cedía ante iniciativas traídas desde la legitimidad local. Con ello, el perfil del nivel intermedio diferenciado del local y nacional era difuso.

En segundo término, los CD tenían la atribución de censurar a los prefectos, lo que derivaba en su renuncia automática para la aceptación o rechazo del Presidente. Esta figura se extinguió, como era natural, con la elección de los prefectos. Hubiese sido un contrasentido que teniendo prefectos electos, los CD siendo designados produzcan su renuncia. Fue en este sentido que el Tribunal Constitucional de la época expulsó los artículos referidos a la censura<sup>11</sup>.

Aunque de modo no definitivo, el quiebre a la lógica republicana de estructuración del ejecutivo del nivel departamental desde el nivel central se dio con la elección de prefectos por voto popular en diciembre de 2005. Como era lógico, las nuevas autoridades buscarían ganar mayores libertades de gestión con el legítimo argumento de su nueva fuente de autoridad. En tal sentido, el Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular (MPP) gestionó una reunión, en enero de 2006, con todos los prefectos electos para proponer una adecuación normativa general.

Sorpresivamente, los nueve prefectos electos de forma unánime presentaron a principio del 2006 un proyecto de DS que solicitaba, entre otras cosas, la aprobación autónoma de su estructura institucional. El resultado de las negociaciones fue parcialmente exitoso puesto que, a diferencia del pasado histórico y reciente, se optó por que las prefecturas tengan un mínimo común de institucionalidad y que sobre ésta puedan incrementar libremente las áreas institucionales que requieran, hasta un máximo de 12 secretarías. Asimismo, estas áreas no eran, como en el pasado, los últimos peldaños de la jerarquía prefectural, sino que podían adjudicarse a cualquier nivel jerárquico mientras existiesen. Según el Decreto Supremo N° 28666, del 5 de abril de 2006, Administración Prefectural y Coordinación entre Niveles:

Las prefecturas de departamento podrán adoptar una estructura organizacional propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento, manteniendo una organización interna mínima uniforme para el relacionamiento y coordinación con la administración central, de acuerdo a la normativa vigente.

Sin embargo, este DS era el último eslabón de una larga cadena aprobada en el marco de la Ley N° 1654. Consecuentemente, es nuevamente un DS que delinea la estructura de las prefecturas, aunque sin duda más generosamente.

<sup>11</sup> Ver Sentencia Constitucional 0064/2006, del 17 de julio de 2006, recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad, en contra de algunos artículos de la Ley de Descentralización Administrativa por supuesta infracción a la CPE, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Existe una forma organizacional adicional que hereda el DS N° 28666 hasta el día de hoy: el Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos del Departamento, cuando las agendas de octubre y enero<sup>12</sup> estaban instaladas y en plena vigencia a la hora de aprobarse esta normativa, los involucrados en la negociación no dudaron en incorporar un espacio común de negociación, dado el protagonismo político que habían cobrado los prefectos.

El Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos se reunió en al menos cuatro oportunidades a invitación del presidente Evo Morales. El objetivo era acordar la salida política a la situación del país, que estaba atorada entre ambas agendas<sup>13</sup>.

Adicionalmente al Consejo descrito, el 5 de abril de 2006 se promulgó el Decreto Supremo N° 28670, que creó el Consejo Nacional de Descentralización (CONADES), que incluía a la administración nacional, Poder Legislativo, prefecturas, municipios, actores y organizaciones de la sociedad civil como la Central Obrera Boliviana (COB), la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN), la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, centros académicos de investigación, organizaciones vecinales, indígenas y productivas, entre otras. El CONADES no sesionó ni una sola vez, aunque actividades que reunían a algunos integrantes del amplio listado se bautizaban como sesiones del CONADES.

Un consejo de decisión política ampliada sobre la autonomía, similar al consejo entre Presidencia y Prefectos, fue creado por la Ley N° 031, del 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"<sup>14</sup>; sin embargo, esta instancia consultiva de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación no se ha reunido hasta la fecha<sup>15</sup>.

El penúltimo quiebre en el tutelaje central sobre el armado institucional se dio con la Ley N° 017, del 24 de mayo de 2010, Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas, que señala:

Los Gobiernos Autónomos Departamentales establecerán su estructura organizacional y administrativa, conforme a los sistemas de la Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones concordantes.

Sin embargo, pese a esta evidente amplitud, el párrafo siguiente establece que la aprobación de la organización interna se realizará por ley de la Asamblea Legislativa Departamental<sup>16</sup>.

Por su parte, la Ley N° 031 establece que la organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada *mediante el estatuto o la normativa departamental*<sup>17</sup>. Es así que en los últimos años se inició una discusión sobre el tipo de norma que debe regular la estructura del Órgano Ejecutivo depar-

12 Antes del desenlace constitucional, el presidente Carlos Mesa planteó la "agenda de octubre", que consistía básicamente en dotar al país de una Asamblea Constituyente acompañada de un incremento en las rentas petroleras en favor del Estado. Paralelamente, los autonomistas posicionaron su propia agenda con contenido descentralizador, misma que mediáticamente se bautizó como "agenda de enero".

13 La memoria de las reuniones de coordinación entre presidencia y prefectos está contenida en el periódico institucional del ex Viceministerio de Descentralización.

14 Artículos 122 al 124 de la Ley N° 031, del 19 de julio de 2010.

15 La investigación del Ministerio de Autonomías, titulada *Estudio de las instancias de coordinación sectorial y multisectorial en el Estado Plurinacional de Bolivia*, muestra que actualmente existen alrededor de 87 instancias de coordinación nacional y 24 que cuentan con una o más instancias subnacionales. Posiblemente, los resultados escasos propiciados en estos espacios son desincentivos naturales de la institucionalización de otros mecanismos de coordinación.

16 Artículo 7, Ley N° 017, del 24 de mayo de 2010, Transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.

17 Párrafo I, Artículo 32, Ley N° 031, del 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".

tamental desde el punto de vista normativo, la creación escalonada de la norma, la analogía de la normativa aplicable en el nivel central del Estado e incluso la naturaleza administrativa de ese tipo de regulación.

Sin embargo, estas discusiones concluyen con la emisión de la Declaratoria Constitucional Plurinacional 0045/2014, del 5 de septiembre de 2014, que señala:

En aplicación de los 272 y 277 de la CPE, el Gobierno Autónomo Departamental de Potosí tiene la facultad de *emitir a través de una Ley Departamental, la organización o estructura organizacional del Órgano Ejecutivo*, como una Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) (...) y por otra parte, *también podría efectuarse a través de un decreto de organización del órgano ejecutivo*, de manera análoga al nivel central del Estado, que ha organizado el órgano ejecutivo a través del Decreto Supremo (DS) 29894 del 7 de febrero de 2009.

En este sentido, los gobiernos autónomos departamentales pueden regular la estructura organizacional de los Órganos Ejecutivos mediante ley o decreto indistintamente.

Estos aspectos se van definiendo en sus normas institucionales básicas. Es así que los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija y Pando establecen en sus proyectos de norma que esta regulación se realizará mediante Ley; por su parte, los proyectos de norma del departamento de Cochabamba y de la región del Chaco definen que se realizará mediante decreto<sup>18</sup>.

Véase a continuación, un resumen de los cambios normativos que influyeron en las estructuras organizacionales del nivel intermedio.

**Tabla 3.1**

Evolución del marco general de las estructuras orgánicas del nivel intermedio

	<b>Momento 1: 1825-2005 Centralismo en armado de estructuras institucionales del meso.</b>	<b>Momento 2: 2006-2009 Flexibilización en el armado de estructuras institucionales del meso.</b>	<b>Momento 3: 2010 - Adelante autonomía armado de estructuras institucionales del meso.</b>
Normas contenidas	Leyes: N° 1888, N° 1654. DS: N° 24202, N° 24833, N° 26060, N° 26767.	DS: N° 28666, N° 28670.	Leyes: N° 017, N° 031.
Permisividad de creas institucionalidad subnacional	Sí, pero solo después del segundo nivel jerárquico.	Sí, pero con el límite máximo de unidades en el primer nivel jerárquico.	Sí, con el único límite del gasto corriente disponible.
Norma de aprobación de la institucionalidad	Resolución prefectural.	Resolución prefectural.	Ley o decreto departamental.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>18</sup> Se detallan los proyectos de Estatuto Departamental que cuentan con Declaración Constitucional Plurinacional (DCP), que en ningún caso observó la constitucionalidad de sus disposiciones, respecto al tipo de norma que regulará la institucionalidad de sus OE: DCP N° 039/2014, del 28 de julio de 2014, de Chuquisaca; DCP N° 042/2014, del 25 de julio de 2014, de La Paz; y DCP N° 008/2013, del 27 de junio de 2013, de Pando.

## 3.2 Estructura organizacional en los GAD

El trabajo de comparación se realizó estudiando cada una de las estructuras organizacionales de los GAD<sup>19</sup> con el universo competencial seleccionado. Así, por ejemplo, si se hallaba una Secretaría, Dirección o Unidad de Turismo se consideró que la competencia de *Políticas de turismo departamental* está cubierta. Por tanto, se entendió que aquellas competencias similares al nombre de algún área institucional que conforma la estructura organizacional del GAD de forma explícita estaban cubiertas.

Sin embargo, la ausencia de un área institucional que cubra una competencia no significa que se ha descuidado completamente la competencia o no se la ejerce, sino que no se ha considerado la prioridad de atender esa competencia a través de un área organizacional.

Ahora bien, bajo este marco de referencia se analizará el grado de adaptación del diseño institucional al nuevo marco competencial. Para ello se utilizaron solamente las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas de los catálogos competenciales de las CPE con el fin de compararlas con la estructura organizacional de los GAD y medir el nivel de adaptación institucional al marco competencial. Si bien los últimos dos tipos de competencias son distribuidas a nivel de responsabilidades<sup>20</sup> por leyes nacionales, su nivel de desagregación no representa necesariamente la ecuación: *una responsabilidad, un área institucional*. También fueron excluidas las competencias que de momento no cuentan con una respuesta institucional específica, por ejemplo: *Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia*, y las que se estima son cubiertas por todos los GAD sin excepción, por ejemplo: *Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional*.

Asimismo, se excluyeron las competencias concurrentes y compartidas que no fueron distribuidas hasta la fecha por una ley nacional, y aquellas que por su naturaleza son ejercidas por los GAD realizando transferencias fiscales, transferencia de bienes al nivel central, prestación de servicios para el ejercicio de la competencia, o aquellas que tienen un reflejo en las competencias exclusivas y que, por tanto, serán analizadas a través de éstas. También se compararon aquellas áreas institucionales que presumiblemente invaden competencias de otros niveles de gobierno.

Para suponer que algunas áreas organizacionales de los GAD podrían estar invadiendo competencias de otros niveles de gobierno, se incluyeron sus competencias exclusivas y las competencias privativas del nivel central del Estado.

19 Las estructuras institucionales estudiadas responden al primer organigrama diseñado y aprobado el año 2010 en la transición de prefecturas a gobiernos autónomos departamentales.

20 La Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012 denomina responsabilidades a la porción material con sus respectivas facultades que se desprenden de las competencias concurrentes y compartidas constitucionales. En la práctica, si bien las responsabilidades son similares y/o de iguales características que las competencias constitucionales, se definió diferenciarlas en su denominativo.

Véase a continuación las competencias que fueron excluidas del análisis y la causa de supresión.

**Tabla 3.2**

Relación de competencias excluidas del análisis institucional

Competencias exclusivas que no requieren contar con institucionalidad
<p>3. "Iniciativa y convocatoria de <b>consultas y referendos</b> departamentales en las materias de su competencia". Se excluyó porque las consultas y referendos son administrados por el Órgano Electoral y no demanda específicamente una entidad que se encargue de todos los referendos de la entidad, ya que podría ser atendido por la unidad con correspondencia sectorial al referéndum.</p> <p>12. "Otorgar <b>personalidad jurídica</b> a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento". La exclusión se debe a que la tramitación de personalidades jurídicas fue una acción en el pasado llevada a cabo, mayoritariamente, por las instancias jurídicas de las Prefecturas/Gobernaciones.</p> <p>13. "Otorgar <b>personalidad jurídica</b> a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento". La exclusión se debe a que la tramitación de personalidades jurídicas fue una acción en el pasado llevada a cabo, mayoritariamente, por las instancias jurídicas de las Prefecturas/Gobernaciones.</p> <p>25. "<b>Expropiación</b> de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público". La exclusión se debe a que es una acción netamente jurídica llevada a cabo por las unidades con esta responsabilidad.</p> <p>29. "<b>Empresas públicas departamentales</b>". Se excluyó porque después de revisar todas las estructuras organizacionales ninguna de ellas contaba con alguna. Asimismo, la creación de empresas supone la sujeción a las instancias sectoriales que tengan relación con su actividad.</p>
Competencias exclusivas que corresponden a tareas administrativas recurrentes
<p>26. "Elaborar, aprobar y ejecutar sus <b>programas de operaciones y su presupuesto</b>". Su exclusión se debe a que son labores recurrentes que deben ser realizadas más allá del cambio constitucional.</p> <p>32. "Elaboración y ejecución de <b>planes</b> de desarrollo económico y social departamental". Su exclusión se debe a que son labores recurrentes que deben ser realizadas más allá del cambio constitucional.</p> <p>35. "<b>Planificación</b> del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional". Su exclusión se debe a que son labores recurrentes que deben ser realizadas más allá del cambio constitucional.</p> <p>36. "Administración de sus recursos por <b>regalías</b> en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental". Su exclusión se debe a que son labores recurrentes que deben ser realizadas más allá del cambio constitucional.</p>
Competencias concurrentes aún no activadas por una ley nacional
<p>3. "<b>Ciencia, tecnología e investigación</b>".</p> <p>5. "Servicio <b>meteorológico</b>".</p> <p>12. "Administración de <b>puertos fluviales</b>".</p> <p>14. "Sistema de <b>control gubernamental</b>".</p>
Competencias compartidas que se relacionan con competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas
<p>7. "Regulación para la creación y/o modificación de <b>impuestos</b> de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos". Esta competencia tiene estrecha relación con la competencia exclusiva sobre creación y administración de impuestos.</p>
Competencias concurrentes que sólo son ejercidas a través de transferencias fiscales, transferencia de bienes y prestación de servicios
<p>13. "<b>Seguridad ciudadana</b>".</p>

Nota: Las palabras resaltadas muestran la materia más importante de la competencia. Pese a que la competencia compartida 5: *Relaciones internacionales* no fue activada, formó parte del análisis al encontrarse estructura institucional sobre la misma.

Fuente: Elaboración propia.

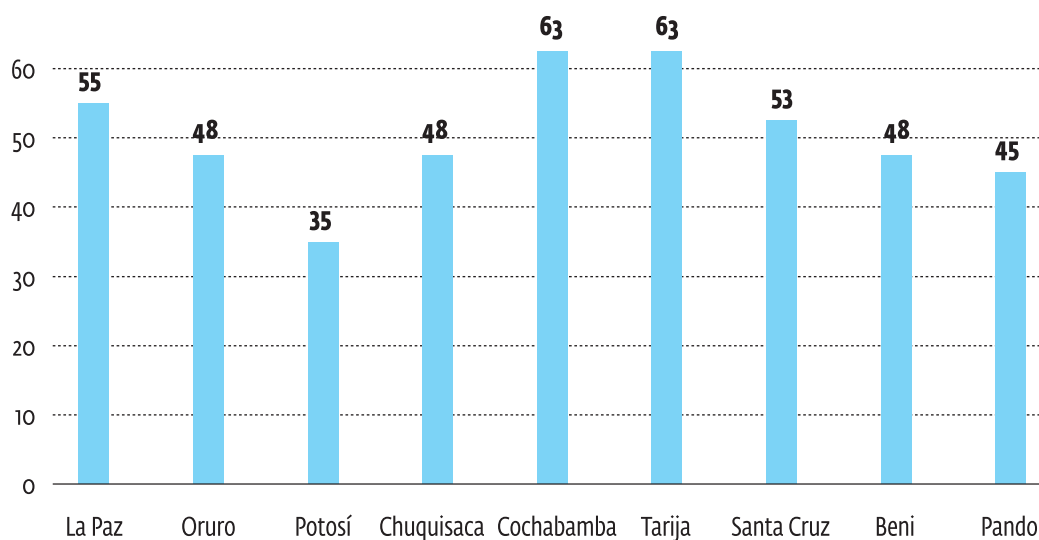


### 3.3 Cobertura competencial/institucional

#### 3.3.1 Competencias exclusivas, compartidas y concurrentes

**Gráfico 3.1**

Cobertura competencial a partir de la estructura institucional por departamento (en porcentaje)

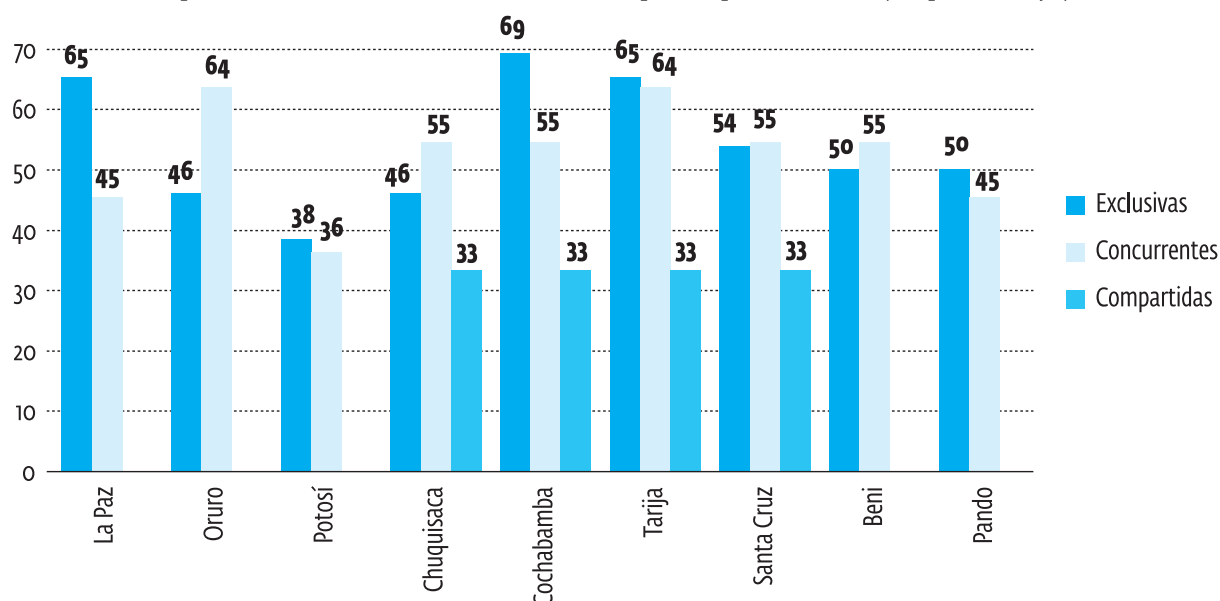


Fuente: Elaboración propia.

De un total de 40 competencias en la muestra, puede observarse que el departamento con menor cobertura institucional de las competencias a su cargo es el OE potosino con 35%, mientras Tarija y Cochabamba tienen una cobertura del 63% (ver Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.2**

Cobertura competencial por tipo de competencia a partir de la estructura institucional por departamento (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las competencias exclusivas (ver Gráfico 3.2), los GAD de Cochabamba (69%), La Paz (65%) y Tarija (65%) muestran el mayor grado de respuesta institucional al marco competencial; mientras que Potosí es el más bajo con 38%. Con relación a las competencias compartidas, resalta la nula cobertura de La Paz.

A su vez, los GAD de Santa Cruz y Tarija representan los menores y mayores ingresos por transferencias fiscales en promedio de los últimos años<sup>21</sup>; por tanto, el gráfico sugiere que no existe una correlación entre la magnitud de recursos y la cobertura competencial, es decir, a más recursos mayor posibilidad de cobertura y viceversa, esto también podría obedecer a otras variables.

Es necesario aclarar nuevamente que el análisis anterior no determina qué competencias tienen mayor cobertura, sino quiénes cuentan con al menos un área institucional que atiende la competencia.

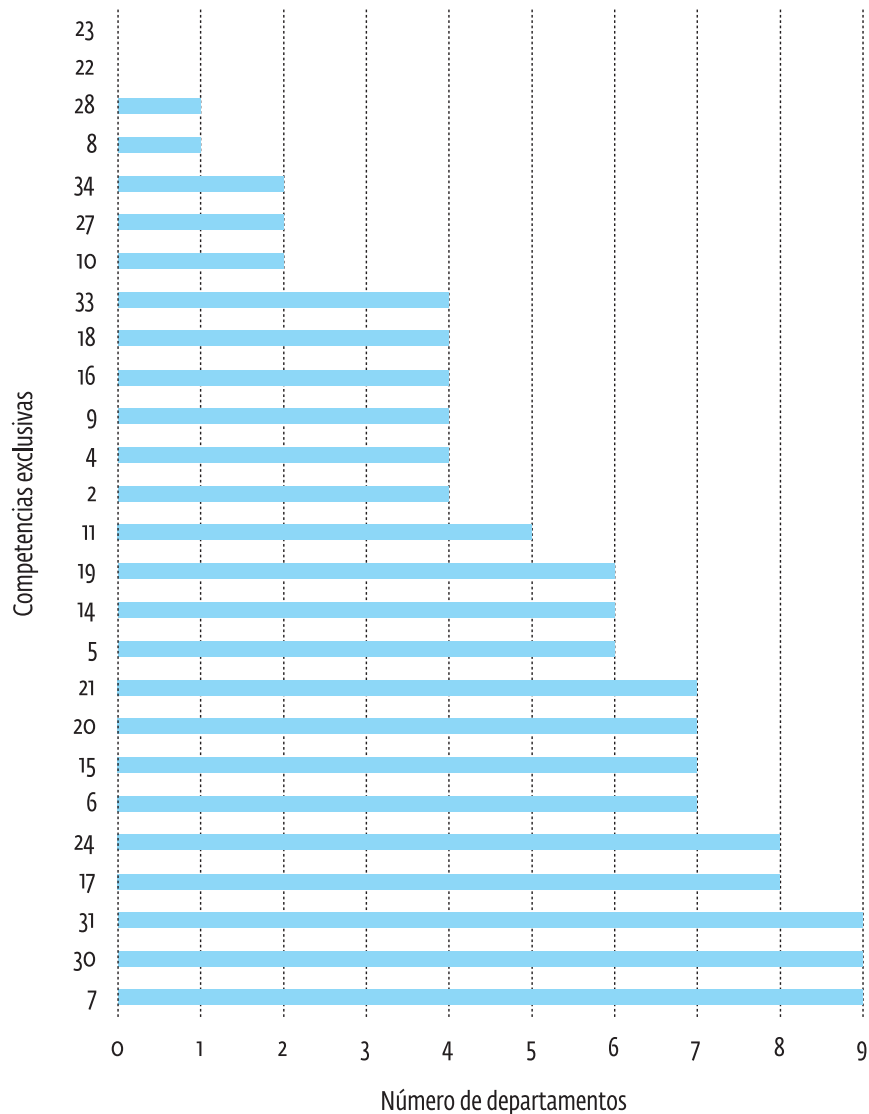
### 3.3.2 Competencias exclusivas

Ahora bien, los gráficos siguientes muestran la cobertura competencial por número de departamentos y tipo de competencia. El eje horizontal muestra el número de departamentos que cubren la competencia en el eje vertical y el número de la competencia exclusiva de los GAD establecidas en el Artículo 300 de la CPE, que será ampliada a continuación.

<sup>21</sup> Para ver los ingresos departamentales referirse al Artículo 19 de la Ley N° 1551, del 20 de abril de 1994, de la Participación Popular; Artículo 20 de la Ley N° 1654, del 28 de julio de 1995, Descentralización Administrativa; y Artículo 104 de la Ley N° 031, del 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".

**Gráfico 3.3**

Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias exclusivas, 2011 (por el número de competencia)



Fuente: Elaboración propia.

De las 26 competencias exclusivas y nueve estructuras institucionales analizadas, solo tres de ellas son cubiertas por todos los OE de los GAD: 7. *Planificación, diseño, construcción conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste*; 30. *Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad*; y 31. *Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario*. Esto comprobaría parcialmente que el perfil productivo del nivel intermedio ha sido asimilado en su totalidad por los GAD, así como la atención a personas por género, generacional y con discapacidad.

Son cubiertas por ocho OE las competencias 17 y 24: 17. *Deporte en el ámbito de su jurisdicción*; y 24. *Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental*. El OE de Cochabamba es el que carece de cobertura en la competencia 24, mientras que la competencia 17 está ausente institucionalmente en el OE de Potosí.

La cobertura de siete GAD sobre el universo competencial sucede en las competencias exclusivas 6, 15, 20 y 21: 6. *Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados* (excepto Oruro y Potosí); 15. *Proyectos de electrificación rural* (excepto Oruro y Tarija); 20. *Políticas de turismo departamental* (Santa Cruz y Pando); y 21. *Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción* (excepto Cochabamba y Beni).

La cobertura de seis departamentos se da en las competencias exclusivas 5, 14 y 19: 5. *Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino* (excepto La Paz, Potosí y Tarija); 14. *Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria* (excepto Oruro, Potosí y Beni); y 19. *Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental* (excepto Oruro, Santa Cruz y Pando).

La cobertura de cinco departamentos sucede sobre la competencia exclusiva 11 de *Estadísticas departamentales* (excepto Chuquisaca, Santa Cruz<sup>22</sup>, Beni y Pando).

La cobertura de cuatro departamentos sucede en las competencias exclusivas 2, 4, 9, 16, 18 y 33: 2. *Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción* (en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando; a su vez las competencias exclusivas 4, 9, 16, 18 y 33 son cubiertas del siguiente modo: 4. *Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales* (La Paz, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz); 9. *Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento* (La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz); 16. *Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria* (La Paz, Oruro, Tarija y Beni); 18. *Promoción y conservación del patrimonio natural departamental* (Potosí, Cochabamba, Tarija y Pando); y 33. *Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector* (La Paz, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz).

La cobertura de dos departamentos sucede en las competencias exclusivas 10, 27 y 34: 10. *Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales* cubierta por La Paz y Cochabamba; 27, sobre *Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias*, es cubierta por Tarija y Beni; y 34. *Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales* cubierta por Cochabamba, Tarija y Pando.

La cobertura de un departamento sucede en las competencias 8 y 18: 8. *Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado* (Oruro); y 28. *Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales* (Tarija).

22 El GAD de Santa Cruz a la fecha cuenta con la entidad desconcentrada denominada Instituto Cruceño de Estadística, creada mediante Ley Departamental N° 20, del 23 de septiembre de 2010; sin embargo, esta institución no figuraba en el organigrama reportado.

Finalmente, las competencias 22. *Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales*; y 23. *Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental*, no son cubiertas por ningún OE. No obstante lo señalado, si bien no existe una unidad organizacional específica para este cometido, estas competencias, de forma general, han sido asumidas por las secretarías del área económica financiera.

En la tabla 3.3 se puede identificar cuáles son las competencias exclusivas departamentales que tienen cobertura institucional por departamento, así como su cantidad.

**Tabla 3.3**

Relación de cobertura institucional por competencias exclusivas

Órgano Ejecutivo	Competencias exclusivas																																	
	2	4	5	6	7	8	9	10	11	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	27	28	30	31	33	34	Total							
La Paz		x		x	x		x	x	x	x	x	x			x	x	x			x			x	x	x			17						
Oruro			x		x	x	x		x			x	x			x	x			x			x	x				12						
Potosí					x				x		x			x	x	x	x			x			x	x				10						
Chuquisaca			x	x	x					x	x		x		x	x	x			x			x	x				12						
Cochabamba	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x						x	x	x			18						
Tarija		x		x	x				x	x		x	x	x	x	x				x	x	x	x	x	x	x		17						
Santa Cruz	x	x	x	x	x		x			x	x		x				x			x			x	x	x			14						
Beni	x		x	x	x						x	x	x		x	x				x	x		x	x				13						
Pando	x		x	x	x					x	x		x	x			x			x			x	x				13						
Total	4	4	5	7	9	1	4	2	5	6	7	4	8	4	6	7	7	0	0	8	2	1	9	9	4	2	126							

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, es necesario señalar que la Ley N° 031 ha previsto que el ejercicio de las competencias es gradual<sup>23</sup>, aunque asumirlas es obligatorio<sup>24</sup>. La Sentencia Constitucional 2055/2012, al interpretar el Artículo 64 de la señalada Ley, establece:

Supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que éstas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad. Consecuentemente, la constitucionalidad del presente artículo deberá entenderse en el marco de la obligatoriedad de la asunción competencial, pero no de la obligatoriedad del ejercicio competencial.

Si la institucionalidad es uno de los reflejos del ejercicio competencial, entonces el grado de cobertura institucional es también gradual, por lo mismo no es sorprendente encontrar asimetrías naturales en las estructuras institucionales aprobadas por los OE.

23 Artículo 5, numeral 13 y 67, Ley N° 031.

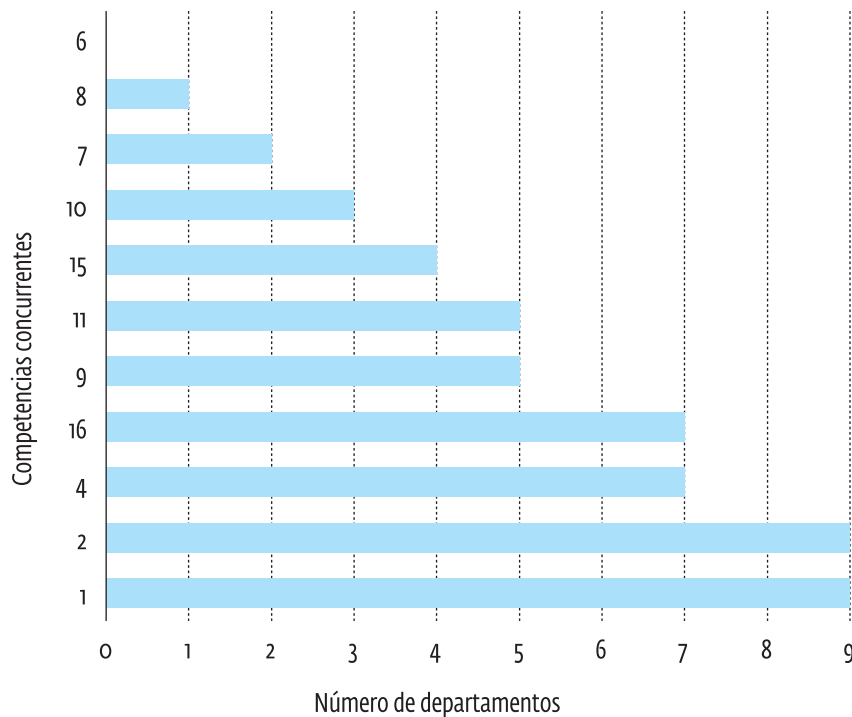
24 Artículo 64, Ley N° 031.

### 3.3.3 Competencias concurrentes y compartidas

A continuación se analizará la cobertura institucional a partir de las competencias concurrentes y compartidas, mediante los siguientes gráficos:

**Gráfico 3.4**

Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias concurrentes, 2011 (por el número de competencia)



Fuente: Elaboración propia.

Las dos únicas competencias concurrentes que tienen una cobertura institucional explícita de los nueve departamentos son las siguientes:

1. *Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.*
2. *Gestión del sistema de salud y educación.*

En el rango inmediatamente inferior, son dos OE que cubren las competencias 4 y 16, con las siguientes características: 4. *Conservación de suelos, recursos forestales y bosques* (excepto Tarija y Santa Cruz); y 16. *Agricultura, ganadería, caza y pesca* (excepto Potosí y Chuquisaca).

Seguidamente, otras dos competencias son cubiertas institucionalmente, la 9 y la 11: 9. *Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos* (excepto La Paz, Potosí, Cochabamba y Pando); y 11. *Protección de cuencas* (excepto Oruro, Cochabamba, Tarija y Beni).

La competencia 15 es cubierta por los OE de Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Beni: 15. *Vivienda y vivienda social*. Asimismo, la competencia concurrente 10. *Proyectos de riego* es cubierta por tres OE: Chuquisaca, Cochabamba y Tarija.

La competencia 7. *Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos* está cubierta por los OE de Oruro y Tarija. La competencia 8. *Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, y residuos industriales y tóxicos*, es cubierta por las estructuras institucionales de Oruro.

Finalmente, la competencia 6. *Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado*, no está cubierta por ningún OE.

La tabla 3.4 resume lo descrito anteriormente, identificando las competencias concurrentes que tienen cobertura institucional por departamento, así como su cantidad.

**Tabla 3.4**

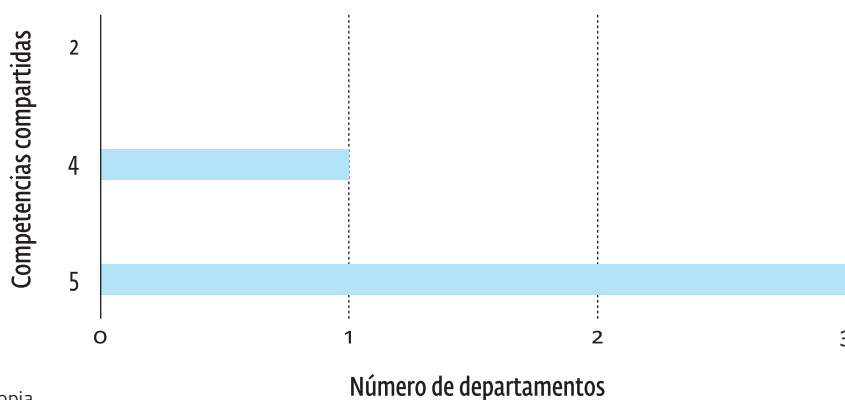
Relación de cobertura institucional por competencias concurrentes

Órgano Ejecutivo	Competencias concurrentes											Total	
	1	2	4	6	7	8	9	10	11	15	16		
La Paz	x	x	x							x		x	5
Oruro	x	x	x		x	x	x					x	7
Potosí	x	x	x							x			4
Chuquisaca	x	x	x					x	x	x			6
Cochabamba	x	x	x						x		x	x	6
Tarija	x	x			x		x	x			x	x	7
Santa Cruz	x	x					x			x	x	x	6
Beni	x	x	x					x			x	x	6
Pando	x	x	x							x		x	5
Total	9	9	7	0	2	1	5	3	5	4	7	52	

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 3.5**

Número de departamentos con áreas institucionales que cubren competencias compartidas, 2011 (por el número de competencia)



Fuente: Elaboración propia

A diferencia de los tipos competenciales anteriores, la cobertura competencial en esta categoría es escasa porque llega a tres de nueve OE, en el mejor de los casos. Para el caso de la competencia compartida 5, sobre *Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado*, son los OE de Cochabamba, Tarija y Santa Cruz que cubren la misma. La competencia compartida 4. *Juegos de lotería*

y de azar es cubierta por el OE de Chuquisaca, mientras que la competencia compartida sobre 2. *Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones*, no es cubierta por ningún OE. La tabla 3.5 resume lo expuesto sobre las competencias compartidas.

**Tabla 3.5**

Cobertura institucional en relación a las competencias compartidas

Órgano Ejecutivo	Competencias compartidas			
	2	4	5	Total
La Paz	0	0	0	0
Oruro	0	0	0	0
Potosí	0	0	0	0
Chuquisaca	0	1	0	1
Cochabamba	0	0	1	1
Tarija	0	0	1	1
Santa Cruz	0	0	1	1
Beni	0	0	0	0
Pando	0	0	0	0
Total	0	1	3	4

Fuente: Elaboración propia.

Quedan aún dos tareas pendientes sobre la institucionalidad de los GAD. La primera se refiere a la creación de instituciones con una máxima autoridad que sea responsable de su manejo y administración. La segunda tarea pendiente se refiere a la autonomía en la creación de institucionalidad, relacionada al ejercicio de competencias compartidas y concurrentes.

Si observamos con cuidado el modelo de organización del Órgano Ejecutivo nacional constatamos que muchas instituciones son responsables individualmente de la totalidad o casi plenitud de sus acciones. Es decir, un ministerio, por ejemplo, conducido por su Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE)<sup>25</sup> es responsable de las acciones que realice durante su gestión. Adicionalmente, los ministerios pueden tener ramificaciones e instituciones inferiores con carácter descentralizado, desconcentrado; también existen instituciones que tienen carácter autárquico o empresas públicas cuya independencia es casi íntegra. El fondo de todo ello es dividir responsabilidades de la enormidad de la institucionalidad estatal entre sus partes.

Ahora bien, esta figura de tener instituciones al interior de la gran institución GAD no estaba habilitada expresamente para el sistema autonómico, sino hasta la Declaración Constitucional Plurinacional sobre el Estatuto de Pando N° 008/2013<sup>26</sup> y la Ley N° 482, de Gobiernos Locales.

La existencia de una sola Máxima Autoridad Ejecutiva<sup>27</sup> concentra hasta el más mínimo detalle la responsabilidad de las acciones de sus dependencias. Posiblemente esta figura se reformará gradualmente en el futuro.

25 Término de la Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.

26 Véanse los artículos 48 y 55 del Estatuto de Pando y la Declaración Constitucional Plurinacional N° 008/2013, del 27 de junio de 2013.

27 Pese a la habilitación de Sentencia Constitucional y la Ley N° 482 no existe evidencia empírica de un gobierno autónomo con varias MAE. Asimismo, se debe considerar que el Artículo 279 de la CPE centraliza y unifica la Máxima Autoridad Ejecutiva del OE del GAD en el Gobernador. En el caso de los GAM y los otros niveles autonómicos, la CPE carece de definición al respecto.



Debe tomarse en cuenta que las disposiciones referidas a la posibilidad de los GAD de crear institucionalidad propia, al interior de sus respectivos OE, pasaron el control del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), por cuanto fueron declaradas compatibles con la Norma Suprema en su generalidad, lo cual crea una línea jurisprudencial orientada a la creación de institucionalidad propia al interior del OE de los GAD, que se constituye en vinculante, al ser emitida por el órgano encargado del control de constitucionalidad: el TCP, conforme a lo establecido en el Artículo 302 de la CPE.

En el caso de la Ley N° 482, si bien su aplicación está limitada a los GAM que no tengan su carta orgánica municipal en vigencia, representa un antecedente normativo que ratifica lo establecido en el Estatuto de Pando<sup>28</sup>.

Antes de estas medidas, la extinta figura de la suspensión temporal<sup>29</sup> exigía responsabilidad a las máximas autoridades ejecutivas por las acciones de sus subordinados, lo que les distraía en minucias administrativas y dislocaba su rol de conducción política de su entidad.

Asimismo, y con anterioridad, hubo avances importantes que liberan a los órganos deliberativos de los ejecutivos y viceversa, en términos de responsabilidad administrativa. El DS N° 843, del 13 de abril de 2011, que modifica el Decreto Supremo N° 0181, del 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios - NB-SABS, crea la figura del Responsable Administrativo de las asambleas legislativas departamentales, que en asuntos presupuestarios establece la independencia del OE de los GAD. Asimismo, la Ley N° 482 acertadamente establece como una de las atribuciones del Concejo Municipal la designación de la máxima autoridad de este órgano<sup>30</sup>.

La solución definitiva de la separación de órganos<sup>31</sup> se dará cuando las asignaciones presupuestarias sean administradas por tesoros subnacionales, tal como sucede en el nivel central del Estado, mediante Tesoro General del Estado (TGE), y producto de ello, el clasificador presupuestario reconozca a las instituciones que conforman el OE de los gobiernos departamentales autónomos de manera independiente<sup>32</sup>. En términos presupuestarios, contar con un código institucional equivale a contar con un certificado de nacimiento.

Un avance importante para la formulación presupuestaria de las entidades territoriales autónomas se da con las Directrices Presupuestarias 2015<sup>33</sup>, que permiten la asignación de códigos institucionales a sus entidades descentralizadas y empresas a través del Sistema de Gestión Pública.

Ahora bien, la posibilidad de contar con múltiples MAE al interior del OE departamental y así dividir la responsabilidad de gigantescas instituciones es aún una tarea en construcción que alivianaría la gestión política de las autoridades electas y designadas.

Véase en la tabla 3.6 la tipología de las instituciones del nivel central del Estado.

28 Numeral 9 del Artículo 26 de la Ley N° 482, del 9 de enero de 2014, de Gobiernos Autónomos Municipales.

29 Artículos 144 al 147 de la Ley N° 031, fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2010, del 16 de octubre de 2012. La figura permitía la remoción temporal de la principal autoridad ejecutiva si existía una acusación formal de un fiscal y posterior suspensión por el órgano deliberativo. Según el Servicio Estatal de Autonomías, 25 autoridades fueron suspendidas durante la vigencia de esta disposición.

30 Artículos 5 y 16, numeral 6, de la Ley N° 482.

31 Principio constitucional, establecido en el Artículo 12, parágrafo I, de la CPE, concordante con el Artículo 12 de la Ley N° 031.

32 Las asambleas departamentales desde el año 2012 han solicitado formalmente la asignación de códigos institucionales en el clasificador presupuestario.

33 Ver Directrices de Formulación Presupuestaria 2015, aprobada con Resolución Ministerial N° 715, del 31 de julio de 2014, pág. 54.

**Tabla 3.6**  
Tipología institucional del nivel central del Estado

Tipología institucional y principales características	Decreto Supremo N° 2863 <sup>34</sup>			Ley N° 466 de la Empresa Pública				
	Institución Desconcentrada	Institución Descentralizada	Institución Autárquica	Empresas estatales	Empresa estatal mixta	Empresa mixta	Empresa estatal intergubernamental	Empresa corporativa
<b>Norma de creación</b>	Decreto Supremo	Decreto Supremo	Ley	Decreto Supremo	Decreto Supremo	Decreto Supremo	Decreto Supremo	Decreto Supremo
<b>Tuición</b>		Ministro(a) del área	Según su norma de creación	Para YPPB y EBIIH: Ministerio del Sector				
<b>Dependencia directa</b>	Del Ministerio del área							
<b>Dependencia funcional</b>	Es posible que otra autoridad del mismo Ministerio la ejerza							
<b>Directorio</b>	No	Sí		Sí Art. 29 I	Sí Art. 29 II	Sí Art. 29 II	Sí Art 29 III	Sí Art 17 I a)
<b>Máxima autoridad</b>	No	Sí	Sí	Directorio	Junta de accionistas	Junta de accionistas	Junta de accionistas	Junta de accionistas o directorio
<b>Autoridad ejecutiva</b>	Director General con rango de Director General de un Ministerio	Rango de Ministro	Presidente o Presidente Ejecutivo	Gerentes Ejecutivos Art. 40	Gerentes Ejecutivos, Art. 40 y anexo en lo referente a empresa pública	Gerentes Ejecutivos, Art 40 y anexo en lo referente a empresa pública	Gerentes Ejecutivos Art 40 y anexo en lo referente a empresa pública	Presidenta o presidente ejecutivo
<b>Designación de la autoridad ejecutiva</b>	Resolución Ministerial	Resolución Suprema	Designación presidencial a partir de tema propuesta por el Órgano Legislativo	Designación presidencial a partir de tema propuesta por Directorio. Art. 40	Designación presidencial a partir de tema propuesta por Directorio. Art. 40	Designación a partir de tema propuesta por Directorio. Art. 40	Designación presidencial a partir de tema propuesta por Directorio. Art. 40	Designado por la Presidenta o el Presidente del Estado de tema propuesta por la Cámara de Diputados. Art. 23 I
<b>Patrimonio independiente</b>	No (pertenece al Ministerio del Área)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

34 El Decreto Supremo N° 28631 –del 8 de marzo de 2006, que tenía el objetivo de reglamentar la Ley N° 3351, del 21 febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo – fue abrogado por el Decreto Supremo N° 0304, del 16 de septiembre de 2009.

Tipología institucional y principales características	Decreto Supremo N° 2863 <sup>13</sup>			Ley N° 466 de la Empresa Pública				
	Institución Desconcentrada	Institución Descentralizada	Institución Autárquica	Empresas estatales	Empresa estatal mixta	Empresa mixta	Empresa estatal intergubernamental	Empresa corporativa
<b>Independencia/ autonomía administrativa, financiera, legal y técnica</b>	Sí (en base a la normativa del Ministerio)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Personalidad jurídica</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Ley General de Regulación</b>	SAFCO 1178	SAFCO 1178	SAFCO 1178	Ley N° 446 Código de Comercio	Ley N° 446 Código de Comercio	Ley N° 446 Código de Comercio	Ley N° 446 Código de Comercio	Ley N° 446 Código de Comercio
<b>Régimen laboral</b>	Estatuto del Funcionario Público	Estatuto del Funcionario Público	Estatuto del Funcionario Público	Ley General del Trabajo	Ley General del Trabajo	Ley General del Trabajo	Ley General del Trabajo	Ley General del Trabajo

Fuente: Elaboración propia.  
Leyenda

- Institución desconcentrada. Su principal característica radica en que no cuenta con una Máxima Autoridad Ejecutiva, siendo el Ministerio cabeza de sector quien ejerce tuición y la institución desconcentrada es la que se encuentra bajo dependencia.
- Institución descentralizada. Cuenta con una Máxima Autoridad Ejecutiva propia y tiene personalidad jurídica.
- Institución autárquica. Se establece mediante ley expresa, atiende de manera privativa y única los temas en el ámbito de su competencia.
- Empresa estatal. Su patrimonio pertenece en 100% al nivel central del Estado.
- Empresa estatal mixta. Su patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado mayores a 70% y menores a 100%, y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresas podrán participar como otro socio las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).
- Empresa mixta. Su patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde 51% hasta el 70%, y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresas podrán participar como otro socio las ETA.
- Empresa estatal intergubernamental. Su patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde 51% y menores a 100% y aportes de las ETA.
- Empresa corporativa. Es la empresa matriz de una corporación que tendrá la tipología de empresa estatal; podrá tener la tipología de empresa estatal mixta, siempre y cuando el nivel central del Estado posea una participación accionaria igual o superior a 97% y menor a 100%. La Empresa Corporativa tendrá bajo su control y dirección a empresas filiales y subsidiarias de tipología estatal mixta, mixta o estatal intergubernamental, ya sea de forma directa o indirecta.

No debe confundirse que la tipología anterior aplica a aquellas instituciones que se desprenden de los ministerios, que tienen una MAE. El objetivo consiste en lograr que las actuales secretarías departamentales puedan ser equivalentes a los ministerios y que, adicionalmente, tengan la posibilidad de crear instituciones descentralizadas. Las instituciones autárquicas, como el Banco Central, posiblemente no apliquen al sistema autonómico, aunque el Estatuto de Pando prevé la existencia de entidades con similar naturaleza<sup>35</sup>.

La Ley N°466, del 27 de diciembre de 2013, de la Empresa Pública, con ámbito de aplicación a las empresas públicas del nivel central del Estado, permite la aplicación de un régimen legal basado en el Código de Comercio y procedimientos de control y fiscalización establecidos en la propia ley, por lo que las empresas públicas subnacionales para fines de su funcionamiento y competitividad deberían tener la posibilidad de aplicar un régimen similar al aplicado a las empresas del nivel central del Estado.

El segundo tema pendiente es el grado de libertad de los OE de los GAD para crear institucionalidad sobre competencias compartidas y concurrentes, toda vez que en ambos tipos competenciales el nivel central posee el grado más alto en la cascada normativa.

Por ejemplo, sobre la competencia concurrente de gestión de salud, el nivel central haciendo uso de su facultad legislativa en la LMAD repartió 32 responsabilidades entre el propio nivel central y las entidades territoriales autónomas. Los GAD recibieron, entre otras, la responsabilidad sobre los hospitales de tercer nivel. La pregunta es si la institucionalidad que soporta ésta y otras responsabilidades pueden crearlas autónomamente o es tolerable que la ley nacional indique la institución que el GAD debe crear para soportarla.

El Artículo 84 de la CPE de la República Federal de Alemania optó por dar la libertad a su nivel intermedio (*Länder*), en este tipo de competencias, para establecer la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo como asunto propio, siempre que leyes federales (nacionales), aprobadas por el *Bundesrat* (Congreso), no dispongan otra cosa.

El ejemplo alemán ayuda a ilustrar cómo la institucionalidad autonómica, incluso desprendiéndose de una competencia compartida, puede ser autónoma en su diseño e implementación. Esto únicamente si las leyes nacionales no disponen lo contrario. Es decir, se asume que el armado institucional, en el caso alemán, es inicialmente autónomo y sin interferencia del nivel central. Esto podría modificarse si es que la propia ley nacional establece lo contrario. Esta posibilidad podría colaborar con la decisión, en el caso boliviano, de aclarar el grado de autonomía de los gobiernos intermedios, y por qué no locales, en su diseño organizativo, más allá del tipo competencial que funcione como fuente.

El último antecedente jurisprudencial –emitido por el Tribunal Constitucional Plurinacional mediante la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0039/2014, del 28 de julio de 2014, al momento de realizar el examen de constitucionalidad del Artículo 69 del Estatuto Autonómico de Chuquisaca– establecía la creación mediante ley departamental de una instancia de control y fiscalización gubernamental, sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría. Este párrafo está intrínsecamente relacionado a la competencia concurrente: Sistema de control gubernamental, esta previsión fue declarada incompatible en la frase “...mediante ley departamental...”, dado que la legislación solo puede

35 Parágrafo IV del Artículo 48 del Estatuto Autonómico de Pando.

ser emitida por el nivel central del Estado; sin embargo, tal institucionalidad, en razonamiento del Tribunal, podría ser creada mediante el ejercicio de su facultad reglamentaria.

Hasta aquí se vio cómo los GAD han asumido las competencias que les corresponden a partir de su diseño institucional. En la siguiente parte se verá cómo los GAD, a partir de sus instituciones, podrían estar ejerciendo una o más competencias ajenas, ya que pertenecen a otro nivel de gobierno.

### 3.3.4 Ejercicio de competencias ajenas a partir de su institucionalidad

El objetivo de esta sección es analizar cómo la institucionalidad de los OE presumiblemente invade competencias de otros niveles de gobierno. Es decir, no tendrían cobijo constitucional para su existencia.

Para ello se hizo una comparación entre las instituciones y unidades organizacionales que plantea cada uno de los GAD, relacionadas a competencias de los otros niveles de gobierno. Esta comparación se hizo sobre la base del texto constitucional y no a partir de las responsabilidades que se desprenden de ésta en leyes sectoriales. La comparación tomó en cuenta las competencias privativas del nivel central del Estado, exclusivas de éste y de los gobiernos autónomos municipales e indígena originario campesinos, y las competencias compartidas y concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas.

Respecto a la competencia número 18, referente a hidrocarburos, las gobernaciones de La Paz, Oruro, Tarija y Santa Cruz tienen áreas institucionales sobre ésta, con las siguientes características:

**Tabla 3.7**

Relación de áreas institucionales y competencias privativas

Competencia	Órgano Ejecutivo	Área institucional
18. Hidrocarburos	La Paz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría Departamental de Desarrollo Económico y Transformación Industrial</li> <li>- Dirección de Hidrocarburos</li> </ul>
	Oruro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría de Obras Sociales</li> <li>- Unidad de Energía e Hidrocarburos dependiente</li> </ul>
	Santa Cruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delegación de Hidrocarburos y Minas</li> <li>- Dirección de Hidrocarburos y Minas</li> </ul>
	Tarija	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría de Hidrocarburos, Minería y Energía</li> <li>- Dirección de Hidrocarburos y Minería</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, debe considerarse que existe una competencia exclusiva de los GAD que los habilita a participar en el sector de hidrocarburos: 33. *Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.*

La razón por la cual se utilizó esta competencia para denotar cobertura institucional de la exclusividad y la posible invasión de competencias ajenas se debe a que no se conocen proyectos de inversión pública, en específico, que demuestren que la utilización se desprende de su competencia exclusiva y no de la privativa. Nótese también que la competencia exclusiva depende de una asociación previa con el nivel central, característica no demostrada por los GAD.

Respecto a las competencias exclusivas del nivel central, el análisis se basó en las 38 competencias que se encuentran en esta categoría. El 16% de las mismas representa a las siguientes seis competencias exclusivas:

4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua; 6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente; 19. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado; 30. Políticas de servicios básicos; 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial; y 38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.

Nótese que la competencia 4 señalada anteriormente tiene varios elementos. Por lo mismo, se descompuso en cada una de sus partes materiales: *minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos, y fuentes de agua*. El análisis demostró que en tres de los componentes no existe una probable injerencia de parte de los GAD, sino únicamente en el componente sobre recursos naturales mineralógicos. A diferencia del área hidrocarburífera, el sector minero no prevé la participación de las autonomías, por lo que cualquier expresión institucional está en contra de la exclusividad nacional.

Véase a continuación la relación entre las competencias exclusivas del nivel central y las áreas institucionales de los GAD.

**Tabla 3.8**

Relación de áreas institucionales y competencias exclusivas del nivel central

Competencia	Órgano Ejecutivo	Área institucional
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden <i>minerales</i> , espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos, y las fuentes de agua	La Paz	Secretaría Departamental de Desarrollo Económico y Transformación Industrial <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Minería</li> </ul>
	Oruro	Secretaría Departamental de Minería y Metalurgia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Cooperativas Mineras <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de Control de Regalías Mineras <ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de Prospección y Exploración</li> <li>• Área de Metálicos y No Metálicos</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
	Potosí	Secretaría Departamental de Minería y Metalurgia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Gestión y Exploración Minera y Metalurgia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión y Exploración</li> </ul> </li> <li>• Dirección de Desarrollo Tecnológico Minero Metalúrgico <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minería y Metalurgia</li> </ul> </li> <li>• Dirección de Control de Regalías Mineras <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control y Fiscalización de Regalías Mineras</li> <li>• Control de Regalías Mineras</li> </ul> </li> </ul>
	Tarija	Secretaría de Hidrocarburos, Minería y Energía <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Hidrocarburos y Minería<sup>37</sup></li> </ul>
	Santa Cruz	Delegación de Hidrocarburos, Energías y Minas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Hidrocarburos y Minas</li> </ul>
6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente.	Pando	Secretaría Departamental de Medio Ambiente, Tierra y Agua <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Agua, Tierra y Biodiversidad</li> </ul>

36 La Dirección de Hidrocarburos y Minería de la Gobernación de Tarija cuenta con la Unidad Desconcentrada.

Competencia	Órgano Ejecutivo	Área institucional
19. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.	Santa Cruz	Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Áreas Protegidas</li> </ul>
30. Políticas de servicios básicos	Oruro	Secretaría Departamental de Obras Sociales <ul style="list-style-type: none"> <li>Unidad de Saneamiento Básico</li> </ul>
33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial	Potosí	Secretaría de Coordinación General <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Límites y Tierras</li> </ul>
38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.	Santa Cruz	Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Tierras y Calidad Ambiental</li> </ul>
	Pando	Secretaría Departamental de Medio Ambiente, Tierra y Agua <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Agua, Tierra y Biodiversidad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio ajeno de la competencia sobre minería y su correspondiente expresión institucional podría ser reparado siempre y cuando el nivel central transfiera y/o delegue parte de su competencia. Ahora bien, tanto para la competencia privativa de hidrocarburos como para la exclusiva, en la parte que corresponde a minería, es clara la intención de participación de los gobiernos autónomos cuyos departamentos poseen importantes actividades económicas en la materia<sup>37</sup>. Por ejemplo, los proyectos de Estatuto de los departamentos de Oruro y Potosí contienen regulaciones sobre la minería<sup>38</sup>.

Al respecto, la Declaración Constitucional Plurinacional 0022/2014, del 12 de mayo de 2014, en materia de minería establece:

...los recursos mineralógicos son de carácter estratégico y competencia exclusiva del nivel central del Estado; por lo que la participación de los gobiernos autónomos departamentales en actividades mineras, dependerá de las políticas y estrategias sectoriales que sobre el particular defina aquel nivel de gobierno mediante ley nacional.

En este sentido, el Artículo 23 de la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, del 28 de mayo de 2014, establece:

Los gobiernos departamentales y municipales no podrán constituir unidades o empresas mineras departamentales, regionales, municipales, ni participar de las actividades de prospección, exploración, explotación, beneficio o contratación, fundición o refinación y comercialización.

Sin embargo, deja abierta la posibilidad de constituir empresas públicas intergubernamentales.

Por otra parte, la misma declaración reconoce la participación de los GAD en el marco de la competencia exclusiva departamental "Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación (...)" para el control, fiscalización y percepción de regalías, todo en el marco de la fiscalización en la comercialización.

La competencia sobre áreas protegidas tiene presencia como competencia exclusiva en todos los niveles del gobierno, excepto en el departamental. Por esta razón, el numeral 3 del párrafo II del Artículo 88 de la LMAD establece que el nivel central del Estado podrá:

<sup>37</sup> Ver el comportamiento del Producto Interno Bruto por departamento en: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>, consultado en fecha 30 enero de 2014.

<sup>38</sup> Artículos 86 al 89 del proyecto del Estatuto Departamental de Oruro y artículos 63 al 65 del proyecto de Estatuto Departamental de Potosí.

Delegar y/o transferir a los gobiernos departamentales autónomos la administración de áreas protegidas que se encuentren en su jurisdicción y no sean administradas por los gobiernos municipales, autonomías indígena originario campesinas y el gobierno nacional, conforme a ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Sin embargo, al no haberse efectuado la delegación y/o transferencia<sup>39</sup>, los GAD no cuentan con respaldo legal para incorporar a su estructura institucional la temática de áreas protegidas.

Con relación a la competencia exclusiva de régimen de tierra, al no haberse desprendido el nivel central del Estado de partes de esta competencia no es posible su ejercicio, que podría constatarse a partir de la firma de un convenio intergubernativo de delegación o un proceso de transferencia<sup>40</sup>.

Respecto a las competencias municipales, con institucionalidad en el OE de Santa Cruz, se tiene la referida a áreas protegidas municipales. Debe notarse que la misma Dirección de Áreas Protegidas del OE de Santa Cruz estaría potencialmente actuando no solo sobre la competencia exclusiva nacional, sino sobre las competencias exclusivas de los GAM y las AIOC. A esta competencia se añade la competencia exclusiva 2, que tiene una expresión institucional en el OE de Pando.

**Tabla 3.9**

Relación de áreas institucionales y competencias exclusivas de las AIOC

Competencia	Órgano Ejecutivo	Área institucional
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.	Pando	Secretaría de Asuntos Indígenas • Dirección de Autonomía Indígena
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.	Santa Cruz	Secretaría de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente • Dirección de Áreas Protegidas
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios	Pando	Secretaría de Asuntos Indígenas • Dirección de Desarrollo Indígena

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el departamento de Pando<sup>41</sup> no cuenta con una Autonomía Indígena en su jurisdicción, la institucionalidad citada tiene el potencial problema de vulnerar la autodeterminación de los PIOC del departamento que decidan convertirse a la AIOC. Por su parte, la institución cruceña, como se explicó anteriormente, cuenta en su estructura organizativa con la Dirección de Áreas Protegidas, que potencialmente afecta las competencias exclusivas del nivel central, municipal y de la AIOC.

En el gráfico 3.6 se puede observar la desagregación por departamento de lo expuesto anteriormente.

39 Servicio Estatal de Autonomías, *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*, 2013.

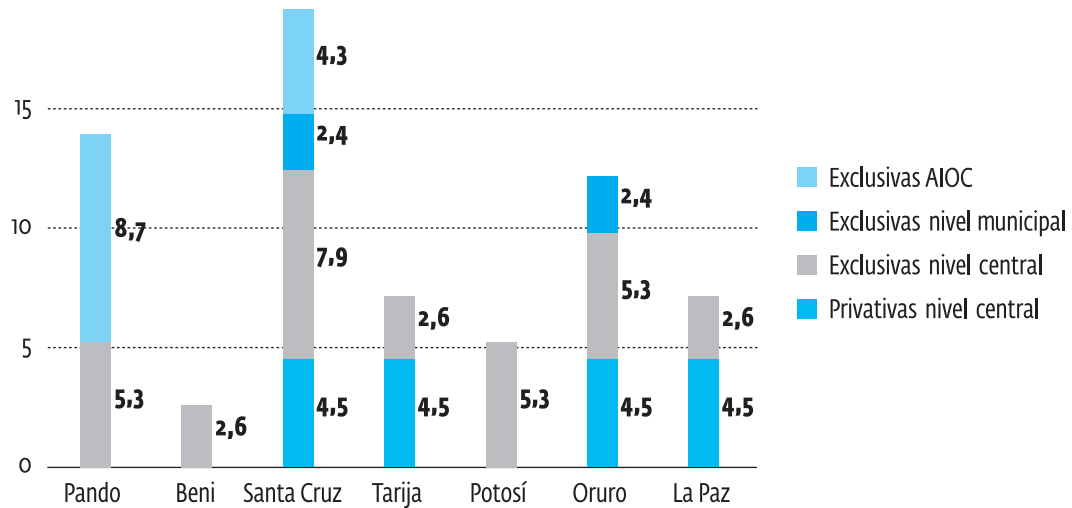
40 Figura establecida en los artículos 75 y 76 de la LMAD, por la cual dos o más gobiernos involucrados en una transferencia y/o delegación competencial deben emitir leyes de emisión y recepción, o firmar un acuerdo cuya ratificación se realiza por sus órganos deliberativos.

41 Servicio Estatal de Autonomías, *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*, 2013.



**Gráfico 3.6**

Presumible invasión competencial a partir de la estructura institucional, por tipo de competencia y nivel al cual pertenece, 2011 (en porcentaje del tipo de competencia y departamento)

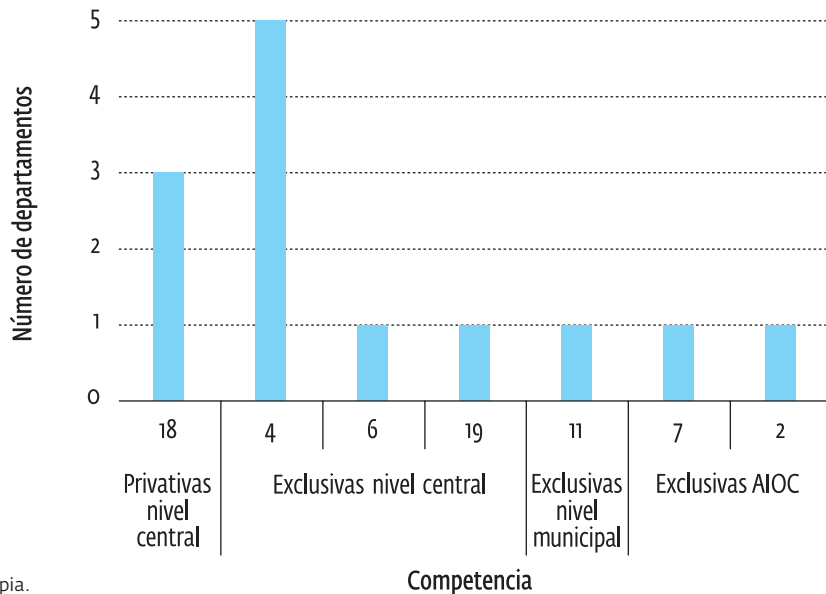


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 3.7 desarrolla un análisis competencial de la probable injerencia de instituciones de los Órganos Ejecutivos de los GAD en competencias de otros niveles de gobierno, detallando el número y tipo de competencia afectada.

**Gráfico 3.7**

Departamentos con áreas institucionales que presumiblemente ejercen competencias de otro nivel de gobierno, 2011 (según número de competencias de otro nivel de gobierno)



Fuente: Elaboración propia.

### 3.4 Desconcentración territorial

Antes de desarrollar los aspectos relativos de la desconcentración territorial en este acápite, vale la pena diferenciar la desconcentración territorial de la desconcentración funcional, así como de la transferencia y delegación competencial.

En el presente documento se entenderá por desconcentración territorial el despliegue que realiza el OE de los GAD al interior de su jurisdicción territorial a través de subgubernaciones, que reciben un conjunto de atribuciones y responsabilidades para el ejercicio efectivo de las competencias del GAD; mientras que por desconcentración funcional se entenderá aquella institucionalidad bajo dependencia o tuición del GAD a cargo de programas, proyectos u otras competencias o atribuciones, y que por su naturaleza desconcentrada o descentralizada gozan de mayores libertades.

Asimismo, a partir de la CPE y la LMAD se ha separado la desconcentración territorial de la transferencia y/o delegación competencial, toda vez que en este último caso las partes involucradas pertenecen a gobiernos diferentes<sup>42</sup>, y únicamente están habilitadas a ser transferidas o delegadas las facultades reglamentaria y ejecutiva de las competencias exclusivas<sup>43</sup>.

La Sentencia 2055/2012 ha cerrado las posibilidades de que sobre las responsabilidades de una competencia compartida y concurrente se efectúe cualquiera de estas figuras:

...cuando la norma fundamental se refiere a la transferencia y delegación de competencias, se refiere a la transferencia de la titularidad de la facultad reglamentaria y ejecutiva, quedando por entendido que la facultad legislativa queda al margen del alcance de la transferencia o delegación competencial, por lo mismo, en las competencias exclusivas, la facultad legislativa queda siempre bajo la titularidad del nivel de gobierno que corresponda y que fue asignado por la Constitución al determinar las competencias exclusivas del nivel central, así como de las competencias exclusivas que corresponden a cada una de las entidades territoriales autónomas... únicamente las competencias exclusivas son susceptibles de ser transferidas y/o delegadas, y no así las competencias privativas, concurrentes ni compartidas... conforme al 297, I.

Si la orientación de la transferencia y/o delegación es irrestricta entre entidades territoriales autónomas, las posibilidades del traspaso competencial se amplían y tienen a su vez la posibilidad de combinar no solo los niveles de gobierno, sino también las facultades a ser transferidas o delegadas.

Ahora bien, la desconcentración varía drásticamente de la transferencia y delegación competencial porque el receptor de la responsabilidad, atribución y/o función no es un gobierno autónomo, sino una parte del mismo gobierno. Al respecto, el nuevo modelo territorial tiene dos modificaciones sustanciales: i) el cantón desaparece como posible receptor de la desconcentración del meso<sup>44</sup>; ii) se permite que los GAD establezcan regiones como espacios de desconcentración<sup>45</sup>.

42 Artículos 75 y 76 de la Ley N° 031.

43 Ver tipología competencial del Artículo 297 de la CPE.

44 Artículo 269 de la CPE.

45 Las regiones pueden estar conformadas por varios municipios, excepcionalmente por una provincia. Es decir, podría existir una región que agrupe municipios de más de una provincia y/o la parcialidad de una o más provincias. Parágrafo IV del Artículo 22 de la LMAD y Artículo 280 de la CPE.

Por ejemplo, el proyecto de Estatuto de Cochabamba remitido al TCP establece en sus artículos 42, 58 y 61 que el OE se regionalizará en el departamento para fines de desconcentración y planificación. Asimismo, el Artículo 46 del Estatuto Autonómico de Chuquisaca establece subgobiernaciones en cada una de las regiones del departamento.

### 3.4.1 Antecedentes normativos e históricos

Las normas básicas del Sistema de Organización Administrativa (SOA) vigente, aprobado mediante Resolución Suprema N° 217055, del 20 de mayo de 1997, en su Artículo 24 establece:

La Máxima Autoridad Ejecutiva (Gobernador) podrá disponer la desconcentración de una unidad organizacional mediante la emisión de una disposición legal pertinente que autorice esta desconcentración, y que contenga, al menos lo siguiente: i) Justificación técnica y económica; ii) Objetivos; iii) Ámbitos de su competencia; iv) Funciones específicas (facultades); y v) Grado de autoridad.

Asimismo, ante estas autoridades que se encuentran desconcentradas territorialmente pueden recibir funciones delegadas en el marco de la Ley N° 2341, del 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, que en su Artículo 7, establece:

- I. Las autoridades administrativas podrán delegar el ejercicio de su competencia para conocer determinados asuntos administrativos, por causa justificada, mediante resolución expresa, motivada y pública. Esta delegación<sup>46</sup> (*meramente administrativa*) se efectuará únicamente dentro de la entidad pública a su cargo.
- II. El delegante y el delegado serán responsables solidarios por el resultado y desempeño de las funciones, deberes y atribuciones emergentes del ejercicio de la delegación, conforme a la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 y disposiciones reglamentarias.
- III. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:
  - a) Las facultades que la Constitución Política del Estado confiere a los poderes públicos;
  - b) La potestad reglamentaria;
  - c) La resolución de recursos jerárquicos, en el órgano administrativo que haya dictado el acto objeto del recurso;
  - d) Las competencias que se ejercen por delegación; y,
  - e) Las materias excluidas de delegación por la Constitución Política de Estado, o por una ley.

Por otra parte, el panorama actual de desconcentración de los GAD responde a las negociaciones de la Ley N° 4021, del 14 de abril de 2009, del Régimen Electoral Transitorio.

Una vez aprobada la CPE era necesario normar todo lo concerniente a la elección de autoridades nacionales y subnacionales, el encargado de hacerlo sería el Congreso Nacional aún vigente el año

<sup>46</sup> Es necesario aclarar que la delegación de funciones puede realizarse a aquellas autoridades desconcentradas territorialmente o a servidores que cumplan funciones dentro de la sede de la institución.

2009. El encargo emergió de la propia CPE aprobada en sus parágrafos I y III de la disposición transitoria primera:

- I. El Congreso de la República, en el plazo de 60 días desde la promulgación de la presente Constitución, sancionará un nuevo régimen electoral para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente de la República; la elección tendrá lugar el día 6 de diciembre de 2009. III. Las elecciones de autoridades departamentales y municipales se realizarán el 4 de abril de 2010.

Los encargados de la negociación fueron los principales actores involucrados: prefecturas, Gobierno nacional y representantes de los PIOC, ya que la Corte Nacional Electoral solo recogería estos acuerdos hechos ley y administraría el proceso electoral. El proceso de construcción de acuerdos demoró el plazo planteado por la CPE, que debía cumplirse el 7 de abril de 2009 y que finalmente concluyó el 13 de abril con la sanción del Congreso Nacional y la promulgación presidencial un día después<sup>47</sup>.

El jueves 9 de abril, dos días después de vencido el plazo constitucional para la aprobación de la norma electoral, el presidente Evo Morales ingresó en huelga de hambre como medida de presión hacia los legisladores; lo acompañaban los dirigentes de la Central Obrera Boliviana (COB) y de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM)<sup>48</sup>.

Los principales temas en debate de la norma consistían en: i) La forma de elección de autoridades subnacionales; ii) el número de escaños indígenas; iii) la incorporación del referéndum de acceso autonómico de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, y Chuquisaca; iv) el referéndum para el acceso autonómico de la región del Chaco tarijeño; v) la revisión del Padrón Electoral<sup>49</sup>; vi) el voto de ciudadanos en el exterior.

En las negociaciones, los departamentos que habían aprobado sus referendos<sup>50</sup> los utilizaron como cartas de negociación y finalmente de aprobación. En ellos se establecía la existencia de autoridades desconcentradas de los OE, que provendrían de un proceso electoral. Es así que en los departamentos de Tarija y Beni se eligió autoridades departamentales desconcentradas por voto popular.

En el caso de Tarija, la existencia de corregimientos mayores y menores como espacios de desconcentración de las prefecturas, en la misma escala territorial que el municipio, precede a los conflictos y representa una variante digna de atención adicional al tradicionalismo desconcentrador con destino prefectural.

La Prefectura, además de reconocer –en sus documentos oficiales– que el proceso de desconcentración ya fue iniciado en 1983 al transferir el 45% de las regalías que el departamento recibe por la explotación de los campos petroleros y gasíferos a favor de la provincia Gran Chaco, señala que esta nueva delegación permitirá una mayor territorialización de la gestión prefectural y, en consecuencia, posibilitará viabilizar el funcionamiento de los comités de desarrollo<sup>51</sup>.

47 En: [http://www.nacionalypopular.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11308&Itemid=116](http://www.nacionalypopular.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11308&Itemid=116) (Consulta: 30 de enero de 2014).

48 Ver conferencia en la que se anuncia la medida en: <https://www.youtube.com/watch?v=bXF6lBKPTeg> (Consulta: 30 de enero de 2014).

49 El acuerdo sobre el Padrón Electoral derivó en la puesta en marcha del Padrón Biométrico. Un antecedente importante es la Resolución de Sala Plena de la Corte Nacional Electoral N° 149/2008, que después del referéndum revocatorio inaugura una auditoría del Padrón Electoral.

50 La Resolución de Sala Plena de la Corte Nacional Electoral N° 014/2008 afirma la inviabilidad legal de la realización de los referendos estatutarios.

51 Gestión de la Renta de los Hidrocarburos en Bolivia, Caso Tarija. CEDLA.

La nueva delegación a la que hace referencia el párrafo anterior es el conjunto de resoluciones<sup>52</sup> que la Prefectura de Tarija emitió entre los años 2002 y 2007, con el fin de desconcentrar funciones a sus subprefecturas y corregimientos.

Tras la elección de ejecutivos seccionales de desarrollo<sup>53</sup> (ESD) en abril del 2010, se aprobó en Tarija la Ley Departamental N° 007, del 6 de noviembre de 2010, Transitoria de Atribuciones y Funciones de los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo del departamento de Tarija, que amplió la desconcentración del GAD a los electos ESD. Pese a las discrepancias legales sobre la elección por voto de autoridades desconcentradas –que se explicarán más adelante–, el proyecto de estatuto autonómico de Tarija, que fue enviado al Tribunal Constitucional Plurinacional en septiembre de 2013 para revisión constitucional, mantenía que sus autoridades desconcentradas serán electas por voto popular.

En el caso de Santa Cruz y Pando, queda la duda de por qué se excluyó en la Ley N° 4021 la elección de subgobernadores y corregidores (solo para Santa Cruz) por voto popular, como estaba contemplado en sus estatutos, ya que en el caso de Tarija y Beni la Ley Electoral recogió íntegramente sus planteamientos estatutarios.

A continuación, en la tabla 3.10 véase la comparación entre los estatutos aprobados por referéndum de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando el año 2008, la Ley Electoral Transitoria y los proyectos de estatuto respecto a la desconcentración del GAD.

**Tabla 3.10**

Relación de las propuestas de desconcentración

Departamento	Tipo de norma	Destino territorial de la desconcentración	Autoridad	Forma de elección
Santa Cruz	Ley N° 4021			
	Estatuto 2008	Provincia	Subgobernador	Voto popular
		Municipal	Corregidor	Voto popular
Estatuto adecuado*	Provincia	Subgobernador	Voto popular	
Tarija	Ley N° 4021	Municipal	Ejecutivo seccional	Voto popular
	Estatuto 2008	Municipal	Ejecutivo seccional	Voto y designación del Gobernador
	Estatuto adecuado	Municipal	Subgobernador	Voto popular
Beni	Ley N° 4021	Provincia	Subgobernador	Voto popular
		Municipal	Corregidor	Voto popular
	Estatuto 2008	Provincia	Subgobernador	Voto popular
		Municipio	Corregidor	Voto popular
Estatuto adecuado*	Provincia	Subgobernador	Voto popular	
Pando	Ley N° 4021	<i>Sin datos oficiales</i>	<i>Sin datos oficiales</i>	<i>Sin datos oficiales</i>
	Estatuto 2008	Provincia	Subgobernador	Voto popular
	Estatuto adecuado	Provincia y/o región	Delegado provincial	Designación

52 Resoluciones prefecturales de Tarija N° 132/02, N° 185/06, N° 186/06, N° 187/06, N° 188/06, Res. Pref. N° 144/2007, que amplían la desconcentración del GAD.

53 Figura que sustituye a los corregidores mayores y menores electos por voto popular en cada uno de los 11 municipios del departamento de Tarija a partir de la Ley N° 4021.

Departamento	Tipo de norma	Destino territorial de la desconcentración	Autoridad	Forma de elección
La Paz	Ley N° 4021			
	Estatuto aprobado	Provincia y/o región		
Oruro	Ley N° 4021			
	Estatuto aprobado	Provincia	Subgobernador	Designación
Potosí	Ley N° 4021			
	Estatuto aprobado	Provincia	Delegado Provincial	Designación
Chuquisaca	Ley N° 4021			
	Estatuto aprobado	Región	Subgobernador	Designación

\*En ambos casos, las asambleas departamentales correspondientes aprobaron la adecuación en grande.

Nota: Los estatutos utilizados en el análisis son aquellos que fueron presentados formalmente al TCP para su revisión constitucional.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que se generó una controversia respecto a la viabilidad legal de la elección por voto directo de autoridades ejecutivas desconcentradas, resalta el caso de Tarija, en el que la existencia de corregimientos mayores y menores como espacios de desconcentración de las prefecturas, en la misma escala territorial que el municipio, llevó a la elección de ejecutivos seccionales de desarrollo el 4 de abril del 2010.

Posteriormente, el proyecto de estatuto autonómico que fue remitido al Tribunal Constitucional Plurinacional para revisión, en septiembre de 2013, mantuvo la figura de autoridades desconcentradas electas bajo la denominación de subgobernadores, sin embargo, esta disposición fue declarada "incompatible" con la norma suprema mediante Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2014, del 25 de febrero de 2014, jurisprudencia que tiene carácter vinculante, conforme lo establecido por el Artículo 302 de la CPE.

Se debe señalar que la Ley N° 587 Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales 2015, del 30 de octubre de 2014, mantiene la elección de ejecutivos seccionales del departamento de Tarija, y de subgobernadores y corregidores en el departamento del Beni. Sin embargo, si bien el Estatuto Departamental de Tarija ajustado, aprobado y remitido para una segunda revisión al Tribunal Constitucional mantiene la figura de subgobernadores, ya no realiza una referencia explícita a su elección, aunque sí a su carencia de cualidad gubernativa.

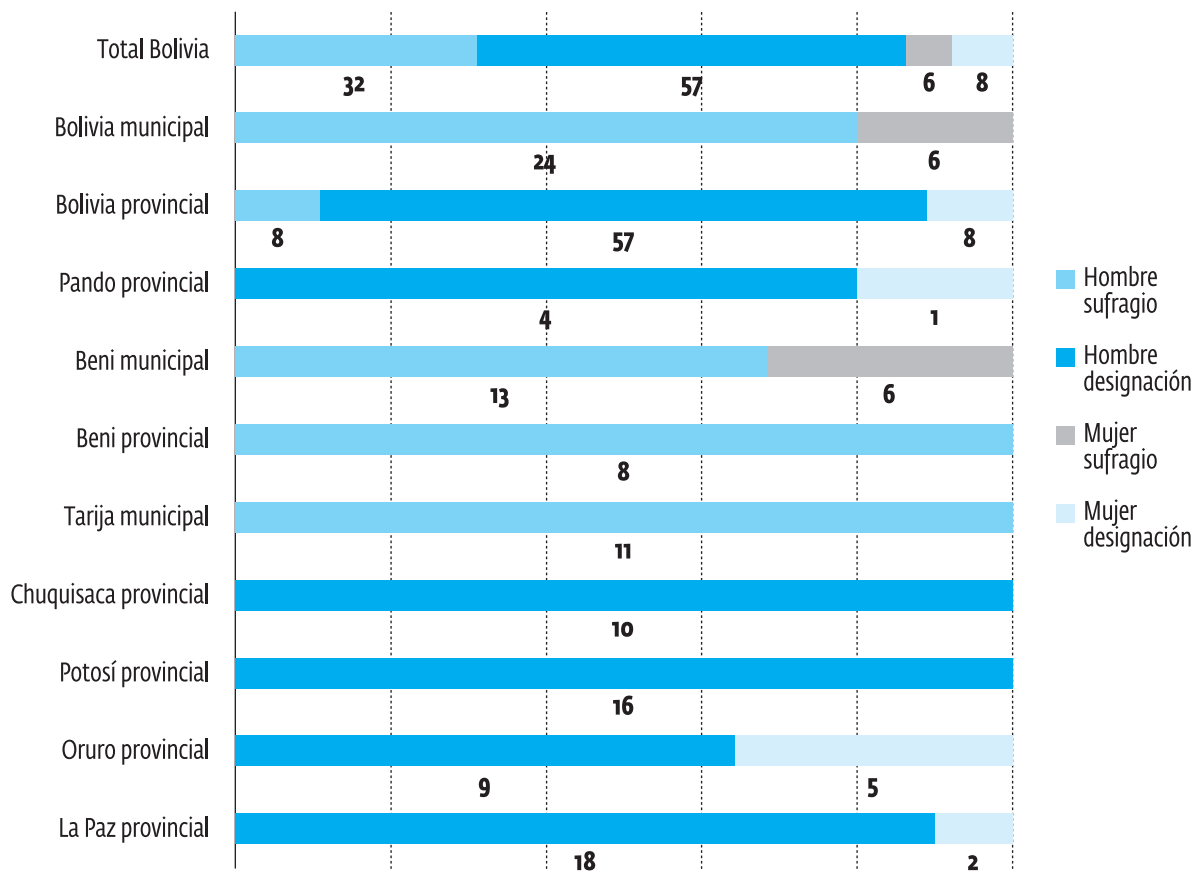
Al respecto, la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización mantienen la provincia como una unidad territorial, pero sin cualidad gubernativa. Sin embargo, la misma normativa abre la posibilidad de tomar esta unidad territorial como un espacio para la conformación de regiones que tienen el objeto de optimizar la planificación y gestión pública, y la Ley N° 026 del Régimen Electoral, del 30 de junio de 2010, en su Artículo 50 dota a la provincia de la cualidad de circunscripción provincial para la elección de asambleístas departamentales uninominales o por territorio. Finalmente, en la dinámica de funcionamiento de algunos GAD, las provincias se establecen como el espacio territorial sobre el que recae la subgobernación.

### 3.4.2 Organización territorial administrativa

El gráfico 3.8 muestra el número de autoridades desconcentradas por tipo de elección y sexo vigentes.

**Gráfico 3.8**

Número de autoridades subdepartamentales, por tipo de elección y sexo, 2011

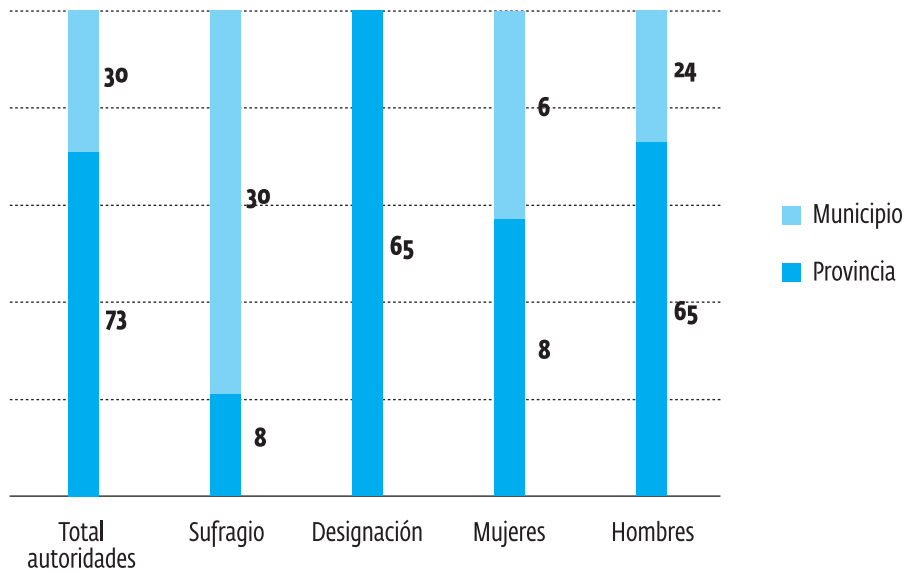


Nota: En Cochabamba no se tiene este tipo de organización desde que pasó de Prefectura a Gobernación (gestión 2010). Santa Cruz no reportó la información solicitada.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Destaca el hecho de que de las 103 autoridades, solo 14 (14%) son mujeres y de ellas únicamente 6 (6%) son electas por sufragio; contra 32 (31%) hombres en la misma categoría. La tendencia de elección por voto popular es mayor en el nivel local, con el 100% (es decir, 30 de 30 autoridades electas), que en el provincial con 11% (es decir, 8 de 73 autoridades electas) y no existe ninguna autoridad electa o designada a nivel regional. El siguiente gráfico resume de un modo distinto la información presentada en el gráfico 3.8.

**Gráfico 3.9**

Autoridades por nivel territorial, tipo de elección y sexo, 2011  
(en número de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

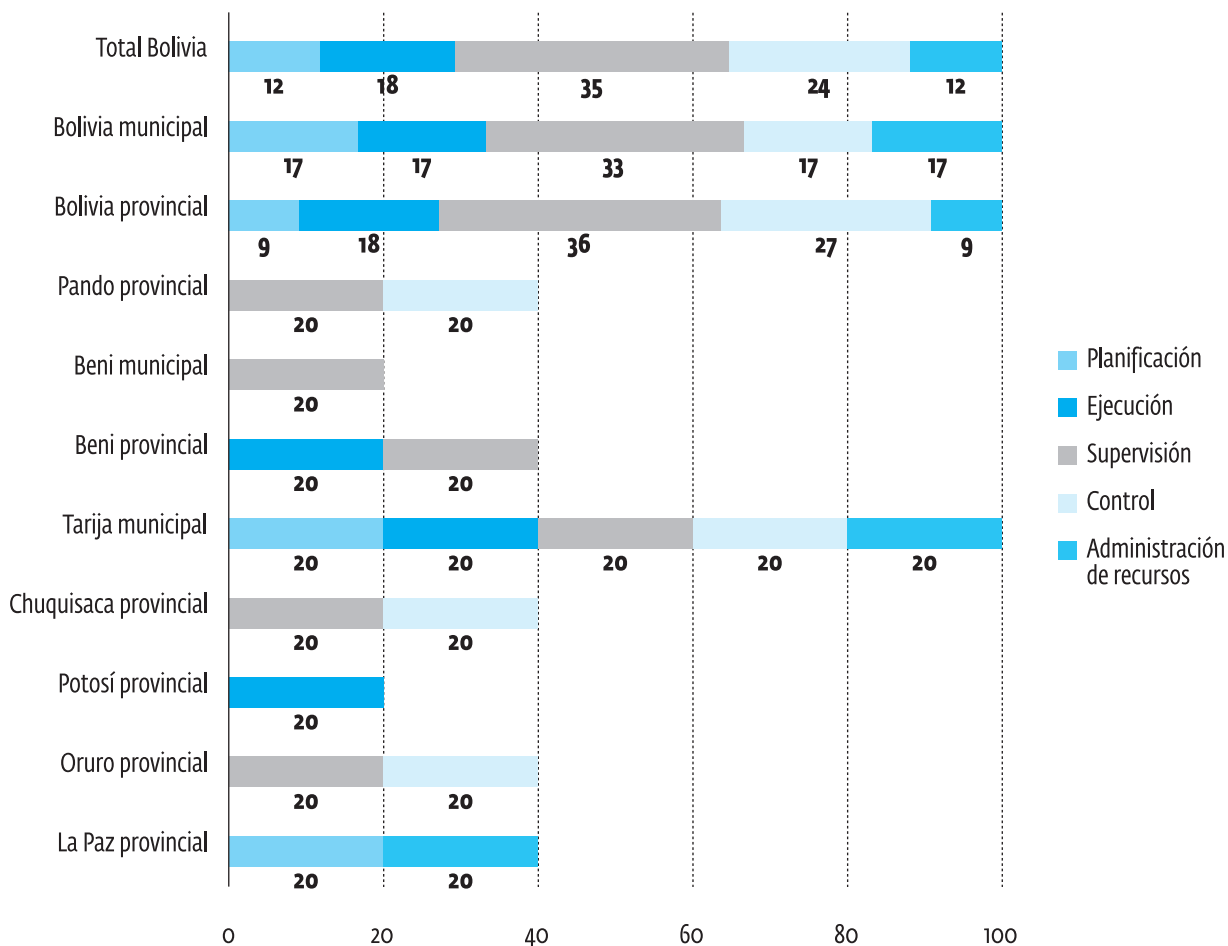
Los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Beni y Pando optaron por la designación de sus subgobernadoras o subgobernadores.

La boleta del estudio también contempló una pregunta sobre cuáles son las funciones que se delegaron a las autoridades desconcentradas, el resultado se muestra en el gráfico 3.10.



**Gráfico 3.10**

Grado de desconcentración de las gobernaciones, por tipo de función y nivel territorial, 2011 (en porcentaje)



Nota: En Cochabamba no se tiene este tipo de organización desde que pasó de Prefectura a Gobernación (gestión 2010). Santa Cruz no reportó la información solicitada.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Los elementos sujetos de desconcentración, de acuerdo a la investigación, son: i) ejecución directa de recursos delegados; ii) administración de recursos; iii) planificación; iv) supervisión; y v) control. La diferencia entre la variable de ejecución directa de recursos y administración de los mismos radica en que en el primer caso el OE central habría delegado funciones inherentes a todo proceso de ejecución presupuestaria, como la realización de procesos de contratación o pago a beneficiarios, etc. Paralelamente, la administración de recursos, en la definición del estudio, no contempla la posibilidad de su inversión, sino de limitarse a su canalización.

La diferencia entre supervisión y control radica en que en la primera figura la autoridad desconcentrada está a cargo de las tareas de verificación del cumplimiento de la ejecución, particularmente física; mientras la variable de control está más orientada a conservar el orden interno en el departamento a través de su presencia.

Cada uno de los cinco elementos fue considerado por igual sobre una escala porcentual de 100%. De esta manera, la presencia de un elemento es producto de la división de 100 entre 5, es decir 20%. Para el caso de los datos agregados “Bolivia Total, Bolivia Municipal y Bolivia Provincial” se sumó la frecuencia de aparición de cada una de las variables, a este total se lo entendió como un nuevo 100%. El objetivo de esta comparación agregada es determinar en cuál de las variables existe un énfasis mayor.

En el ámbito nacional, la desconcentración se ha enfocado en trasladar funciones de supervisión con un agregado de 35%. Es decir, sobre las tareas que realiza el OE central del GAD los entes desconcentrados se constituyen en vigilantes de esas labores. El control y ejecución de recursos suman un agregado de 24% y 18%, respectivamente. Sorprende el 12% de la administración de recursos, en contraste con el 18% de ejecución, que es una variable más avanzada de desconcentración.

En el espacio provincial destaca la predominancia de la variable de supervisión, con un 36%. Asimismo, el único OE que cuenta con la más alta posibilidad de desconcentración es Tarija. Ello podría explicarse por la importante magnitud de recursos públicos que administra el GAD de Tarija.

## 3.5 Conclusiones y recomendaciones

### 3.5.1 Conclusiones

- Ha existido una larga discusión respecto a la normativa que debería utilizarse para la creación y modificación de la institucionalidad del Órgano Ejecutivo Departamental. Finalmente, la jurisprudencia emitida por el TCP resolvió que el instrumento normativo que se utilice queda a elección del Gobierno Departamental correspondiente, pudiendo ser Ley o Decreto Departamental.
- Aún debe discutirse y resolverse la posibilidad legal que tendrían los GAD de crear libremente su institucionalidad en las competencias de tipo concurrente y compartida, sobre las responsabilidades que les hayan asignado.
- Se debe aclarar el régimen legal de las futuras empresas públicas departamentales, tomando en cuenta que la Ley N° 466, de la Empresa Pública, posibilita que las empresas públicas del nivel central transiten al Régimen Comercial y a la Ley General del Trabajo.
- De acuerdo a los precedentes emitidos por el TCP en el marco de la revisión de Estatutos Autonómicos Departamentales, queda pendiente resolver si las secretarías departamentales que componen el Órgano Ejecutivo de los GAD podrán asumir como máximas autoridades ejecutivas sobre su sector o si esta figura quedará unificada en el cargo del Gobernador.
- La cobertura competencial, a través de la institucionalidad, es óptima ya que los márgenes de cobertura oscilan entre el 52% y 70%. Sin embargo, existen variaciones significativas entre departamentos.
- Existe institucionalidad de los GAD, que presuntamente invade competencias de otros niveles de gobierno. Esta injerencia alcanza al 5% de las competencias ajenas y se concentra básicamente sobre recursos naturales renovables y no renovables.
- El destino territorial de la desconcentración ha variado significativamente. Cuatro de nueve departamentos optaron, como posibilidad o como única alternativa, por prever la desconcentración regional. Únicamente Tarija mantiene la desconcentración hacia el nivel municipal.

### 3.5.2 Recomendaciones

- Considerar la reconfiguración organizacional en base a la multiplicación de máximas autoridades ejecutivas. A su vez, el costeo de este modelo de estructura sería útil para la discusión de la ampliación y/o eliminación de los límites de gasto corriente de los GAD, actualmente fijado en un 15%.
- La gradualidad en la asunción de competencias repercute en la respuesta institucional a la misma. Por tanto, no hay exigibilidad legal para que todas las competencias tengan cobertura institucional y ejercicio total. Queda pendiente, sin embargo, un estudio que determine si la falta de cobertura es por ausencia de necesidad o capacidad. Si se tratara del segundo caso, sería urgente realizar programas y proyectos de fortalecimiento institucional.
- La figura de la región ha superado sus iniciales índices de desatención. Sin embargo, su éxito recaerá no en su conformación, sino en la gestión efectiva de gestión pública desconcentrada. Por lo mismo, es importante que aquellos departamentos que optaron por incorporarla multipliquen esfuerzos para hacer de la región una figura viable.
- Existe una correlación media entre la mayor cantidad de recursos administrados por el GAD y su mayor grado de desconcentración. Ello supondría que son las demandas subdepartamentales las generadoras de la desconcentración y no una planificación territorial ordenada. Por tanto, las asignaciones porcentuales a provincias, regiones y/o municipios podrían resultar en una fractura de la planificación estratégica departamental y deberían evitarse.



4

Recursos humanos

Este componente del estudio se dedicará íntegramente a analizar el perfil de servidor público de los GAD y servicios departamentales a través de: i) tamaño de las instituciones; ii) relación de género en el servicio público; iii) nivel salarial; iv) nivel educativo; v) capacitación; vi) forma de reclutamiento y contratación del personal; y vii) eventualidad en el cargo.

Aunque el segundo punto se dedicará exclusivamente a analizar la equidad de género del personal, no significa que los demás no tendrán un enfoque de género en el contenido.

La razón por la cual se analizará en segundo término la composición de todo el personal a partir del sexo es porque los siguientes puntos están condicionados a este primero. Por ejemplo, si el OE de alguna gobernación tiene 100 funcionarios y se indica que el 30% de los mismos está compuesto por mujeres; y el siguiente indicador señala que el 50% de las mujeres tiene cargos directivos, entonces sería incorrecto aseverar que existe igualdad perfecta en cargos directivos ya que el 50% debe referenciarse con el 30%. Por tanto, solamente existirían 15% de mujeres en cargos directivos.

## 4.1 Cobertura institucional

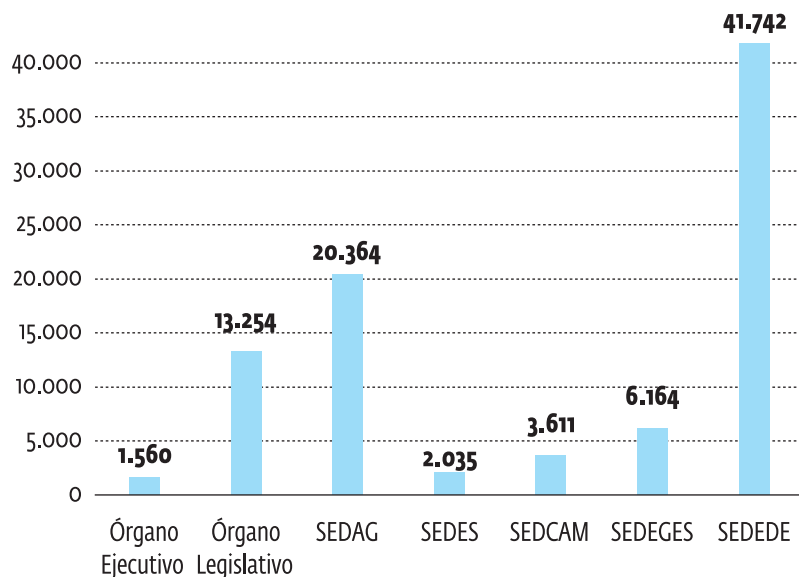
El tamaño de las instituciones será estudiado a partir del número de personal con el que cuentan respecto a la población que tienen en su jurisdicción. De forma que se mostrarán los datos según número de personas por servidor público, así como de acuerdo a la proporción que representa el personal operativo<sup>54</sup> respecto del personal ejecutivo. Para ambos ejercicios se tomó en cuenta al personal permanente y eventual (considerando dentro de esta categoría a los consultores individuales de línea y consultores por producto) de las instituciones que reportaron la información necesaria.

El gráfico 4.1 representa un agregado nacional por tipo de institución; pero para algunos departamentos no se cuenta con reporte, por tanto, se eliminó la población de los departamentos ausentes para no alterar el cociente.

54 Para fines del estudio, se computó como personal operativo a aquellos servidores públicos que se desempeñan desde el cuarto nivel jerárquico de cada institución en adelante. Es decir, todos aquellos niveles que incluyen personal bajo la carrera administrativa. El personal ejecutivo está compuesto por el segundo y tercer nivel jerárquico (funcionarios designados y funcionarios de libre nombramiento). Y el superior, por el primer nivel jerárquico que corresponderá a autoridades electas.

**Gráfico 4.1**

Número de personas por servidor público, según agregados nacionales, 2011



Excepto: SEDAG (Potosí, Santa Cruz, Pando), SEDES (La Paz, Santa Cruz), SEDEGES (Oruro, Santa Cruz), SEDCAM (La Paz, Santa Cruz, Beni), SEDEDE (Potosí, Santa Cruz).

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV – 2012.

Cada una de las cifras representa la división de la población del departamento, según los reportes de población del Censo de Población y Vivienda 2012, entre el número de funcionarios permanentes y eventuales de cada institución.

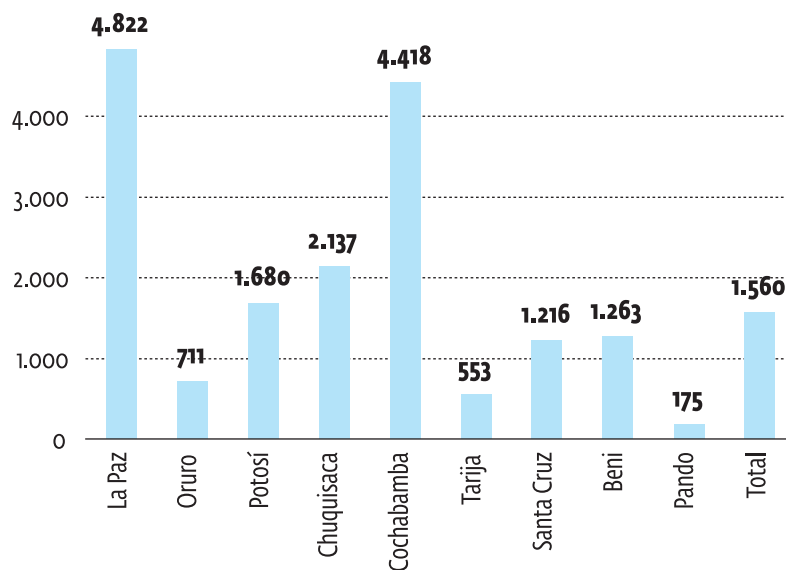
La asimetría entre las instituciones con mayor y menor cobertura (SEDES y SEDEDE, respectivamente) es de 21 veces, sin embargo, solamente los Órganos Ejecutivos y Legislativos pueden mostrar un escenario asimétrico más cercano a la realidad, ya que en el caso de los servicios existen entre los departamentos claras asimetrías de necesidades que hacen que los cocientes de la división población/personal sean únicamente referenciales.

Véase a continuación los cocientes de la división descrita por cada una de las instituciones a nivel departamental.

## 4.1.1 Órganos Ejecutivos

Gráfico 4.2

Número de personas por servidor público según Órgano Ejecutivo, 2011

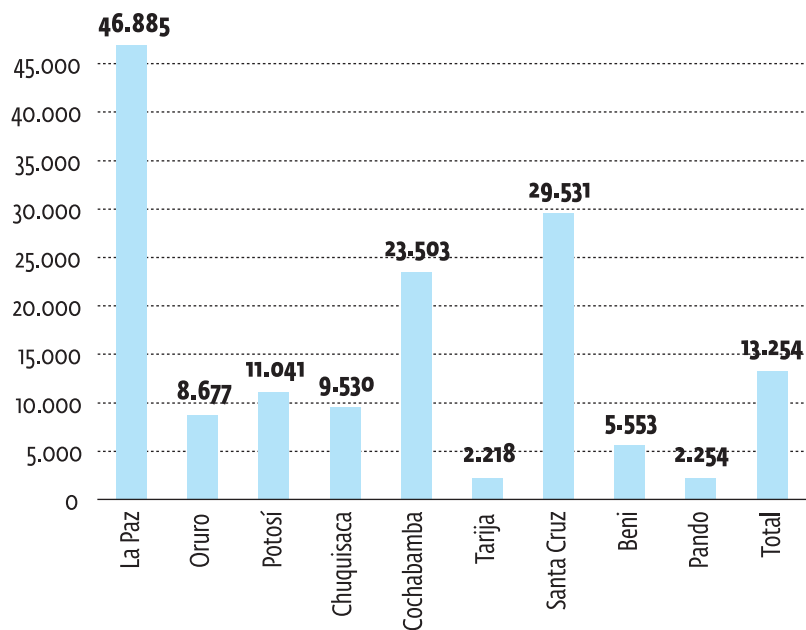


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV-2012.

## 4.1.2 Órganos Legislativos

Gráfico 4.3

Número de personas por servidor público según Órgano Legislativo, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV,-2012.



**Tabla 4.1**

Número de personas por servidor público de los Órganos Ejecutivos y Legislativos

Departamento	Órgano Ejecutivo	Órgano Legislativo
La Paz	4.822	46.885
Oruro	711	8.677
Potosí	1.680	11.041
Chuquisaca	2.137	9.530
Cochabamba	4.418	23.503
Tarija	553	2.218
Santa Cruz	1.216	29.531
Beni	1.263	5.553
Pando	175	2.254
Bolivia	1.560	13.254

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Nótese que para los órganos ejecutivos y legislativos los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz son los tres más poblados de Bolivia y, por lo tanto, tienen un mayor índice de personas atendidas por servidor público.

En el caso de los órganos legislativos el escenario es mucho más crítico<sup>55</sup>, ya que al igual que los órganos ejecutivos los departamentos de La Paz y Tarija representan la brecha más significativa con una distancia de 21 veces, es decir, Tarija tiene 21 veces más funcionarios que La Paz.

Estas asimetrías entre los departamentos más poblados, pero con peor cobertura institucional sobre sus habitantes, puede tener como una de sus explicaciones la siguiente. Los GAD se financian a través de seis recursos que provienen de transferencias del nivel central del Estado<sup>56</sup>: regalías hidrocarbúferas, regalías mineras, regalías forestales, coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, y el Fondo de Compensación Departamental.

Cada uno de estos recursos tiene una fórmula de distribución que incluye uno o más criterios. Los criterios pueden, entre otros, ser poblacionales, es decir, repartir a cada GAD de acuerdo al porcentaje que representa su población nacionalmente; por territorio, es decir, los ingresos se reparten en partes iguales a los nueve GAD; por capacidad de territorio, es decir, los recursos se reparten de acuerdo a la magnitud de producción minera, hidrocarbúfera o forestal generada en una jurisdicción determinada. Para analizar cuál de los criterios tiene mayor incidencia en la distribución final, se calculó cada uno de los recursos por su tipo de distribución y se sumaron todos para evidenciar cuál es el criterio que tiene mayor influencia en el resultado final.

En función de este cálculo, se estima que en promedio, en los últimos cinco años, el 11% de estos recursos es distribuido de acuerdo a la densidad poblacional de cada departamento; el 72% se distri-

55 Debe considerarse que los órganos legislativos y ejecutivos son de naturaleza diferenciada por el tipo de servicios que brindan y la cantidad de personal que requieren.

56 Artículo 104 y Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 031, del 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".

buye por un criterio de capacidad del territorio, es decir, de producir riqueza como el gas, minerales y recursos forestales; y el 17% se distribuye por un criterio de igualdad del territorio<sup>57</sup>.

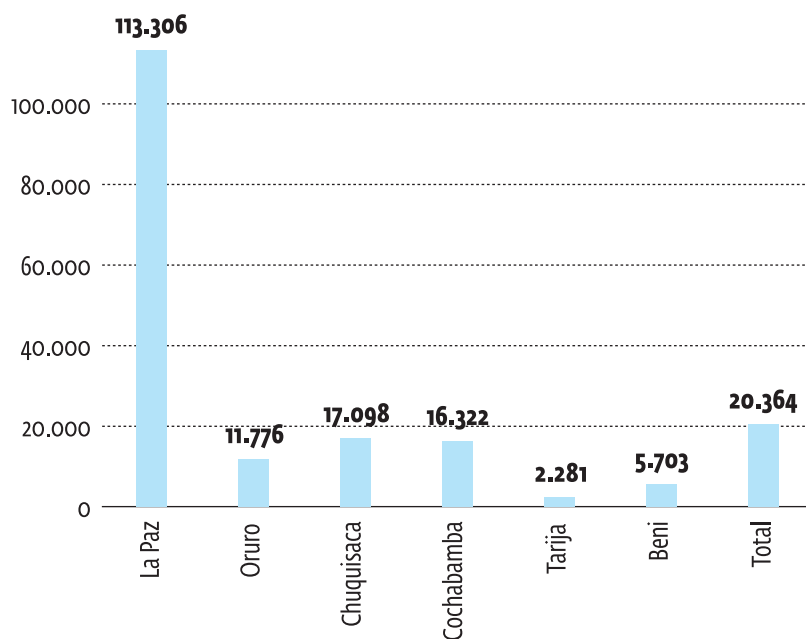
Si el 72% de los recursos es distribuido por el criterio de capacidad territorial, entonces los departamentos más poblados serán los que tengan mayor índice de población por servidor público. Ahora bien, de los seis recursos expuestos, cinco de ellos –excepto el IDH– se utilizan para gasto corriente. La Disposición Transitoria Novena de la Ley N° 031 dispone que “los límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas deberán ser establecidos por ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional”. Esta disposición, aún no normada, podría abrir la posibilidad de rediscutir la necesidad de que los criterios de distribución o porcentualización entre gasto corriente o gasto de inversión apunten a la equidad entre el número de funcionarios por población, entre otras cosas<sup>58</sup>.

A continuación se mostrarán los cocientes para las instituciones restantes.

### 4.1.3 Servicios Departamentales

**Gráfico 4.4**

Número de personas por servidor público según Servicio Departamental Agropecuario, 2011



Nota: Excepto Potosí, Santa Cruz y Pando

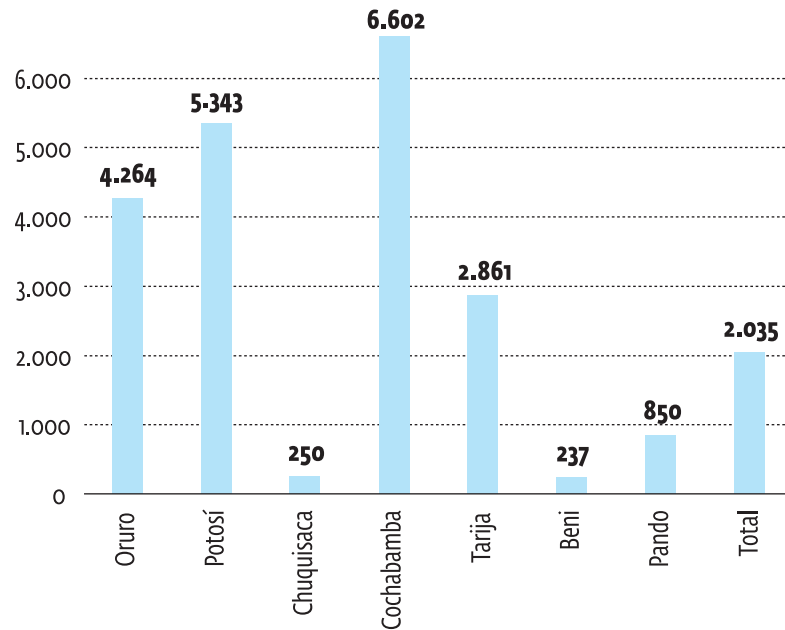
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV, -2012.

57 Rafael López. "De la estabilización a la distribución". En *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías*, del Ministerio de Autonomía, GIZ y Pulso, págs. 89-107. La Paz: Pulso, 2010.

58 A la fecha, existen dos solicitudes de los gobiernos autónomos departamentales al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para que se considere un reajuste en los límites de porcentajes de Gasto Corriente.

**Gráfico 4.5**

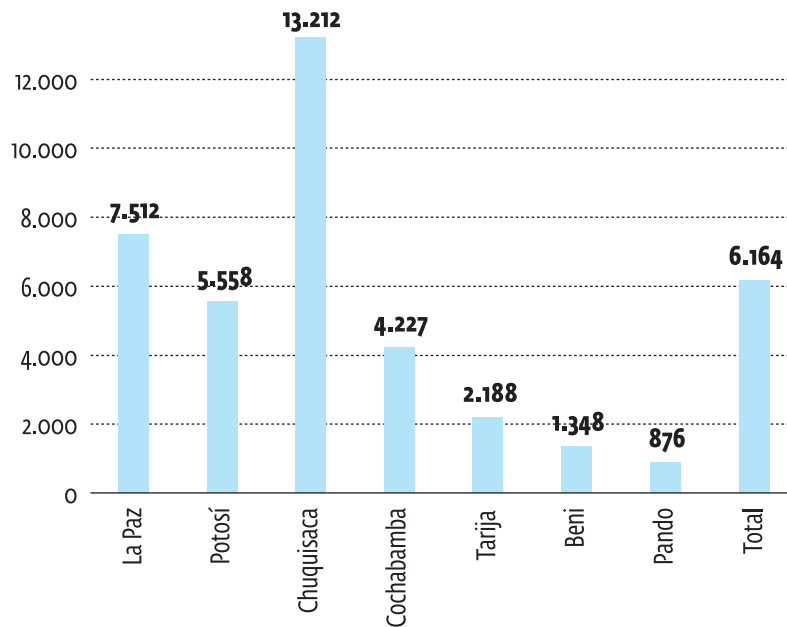
Número de personas por servidor público según  
Servicio Departamental de Salud, 2011



Nota: Excepto La Paz y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV, -2012.

**Gráfico 4.6**

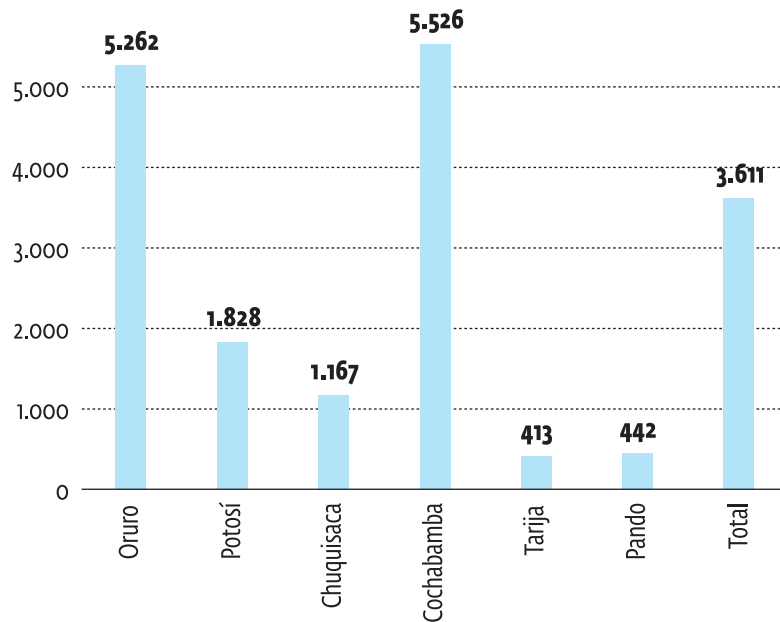
Número de personas por servidor público según  
Servicio Departamental de Gestión Social, 2011



Nota: Excepto Oruro y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV, -2012.

**Gráfico 4.7**

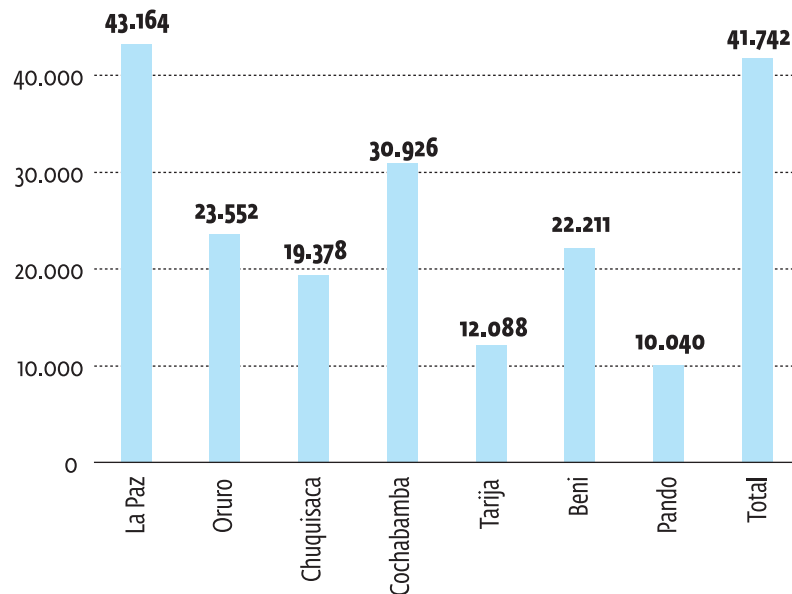
Número de personas por servidor público según  
Servicio Departamental de Caminos, 2011



Nota: Excepto La Paz, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV, 2012.

**Gráfico 4.8**

Número de personas por servidor público según  
Servicio Departamental de Deporte, 2011



Nota: Excepto Potosí y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y CNPV, -2012.

**Tabla 4.2**

Número de personas por servidores públicos de los Servicios Departamentales

Departamento	SEDAG	SEDES	SEDEGES	SEDCAM	SEDEDE
La Paz	113.306	s/d	7.512	s/d	43.164
Oruro	11.776	4.264	s/d	5.262	23.552
Potosí	s/d	5.343	5.558	1.828	s/d
Chuquisaca	17.098	250	13.212	1.167	19.378
Cochabamba	16.322	6.602	4.227	5.526	30.926
Tarija	2.281	2.861	2.188	413	12.088
Santa Cruz	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Beni	5.703	237	1.348	s/d	22.211
Pando	s/d	850	876	442	10.040
Total	20.364	2.035	6.164	3.611	41.742

Nota: Aunque no todas las instituciones tienen como objeto de su trabajo al 100% de la población del departamento, se utilizó este dato con fines comparativos.

s/d: Sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Antes de comentar los resultados del ejercicio anterior debe recordarse que el indicador es solo referencial y ha sido trabajado con el motivo de mostrar las asimetrías que no pueden ser medidas únicamente por factores poblacionales, sin embargo, brindan una aproximación a las diferencias entre instituciones por departamento. La causa principal de la relativización del indicador es que la población utilizada para el cálculo no está caracterizada por factores como su lejanía, grado de cobertura de los servicios que presta la institución, grado de aglomeración, tipo de servicio que presta la entidad, etc.

Tras aclarar la relatividad del indicador aplicado a 58 instituciones, se recogen tres tendencias. En primer lugar, indistintamente del tipo de institución (OE, OL y/o servicio) de cada GAD, la diferencia entre la menor y mayor cobertura de población por servidor público es de 648 veces. Es decir, mientras un servidor público del OE de Pando atiende a 175 personas, su par del SEDAG de La Paz debe atender a 113.306 personas. Por supuesto que el término “atender” se utiliza figurativamente y solo con fines explicativos.

En segundo lugar, las instituciones que, generalizando, tienen mayor cercanía (menor población atendida por servidor público) son los SEDCAM y SEDES; mientras que las de menor cercanía (mayor población atendida por servidor público) son los SEDAG y SEDEDE.

Finalmente, la tercera tendencia está dada por la frecuencia en que las instituciones de los GAD aparecen como más y menos favorecidas por el indicador. Así, las instituciones ubicadas dentro de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz son las menos favorecidas; mientras que las instituciones ubicadas en los departamentos de Pando y Tarija serían las más beneficiadas.

La tabla 4.3 muestra la asimetría por tipo de institución y debe leerse de la siguiente forma:

- En la primera columna se detalla el tipo de institución que fue comparada, por ejemplo, si dice OE se refiere a la comparación de todos los órganos ejecutivos.

- La segunda columna “Cociente” es el resultado de la división entre las dos anteriores divisiones. Recuérdese que para obtener el indicador de personas por institución se dividió el número de personas por el número de servidores públicos.
- Una vez teniendo ello se identificó el valor mayor y el menor. El mayor representa, inversamente, la institución que tiene menos servidores públicos por cada habitante y viceversa. Obtenido el dato mayor y el menor, se dividió el primero entre el segundo, el nuevo cociente significa, entonces, la distancia entre las instituciones con mayor y menor cobertura.
- Finalmente, las columnas de “Mayor” y “Menor” indican, en el primer caso, la institución con mayor cobertura (cociente más bajo) y, en el segundo, la de menor (cociente mayor).

**Tabla 4.3**

Grado de asimetría del indicador población por servidor público (por tipo de institución)

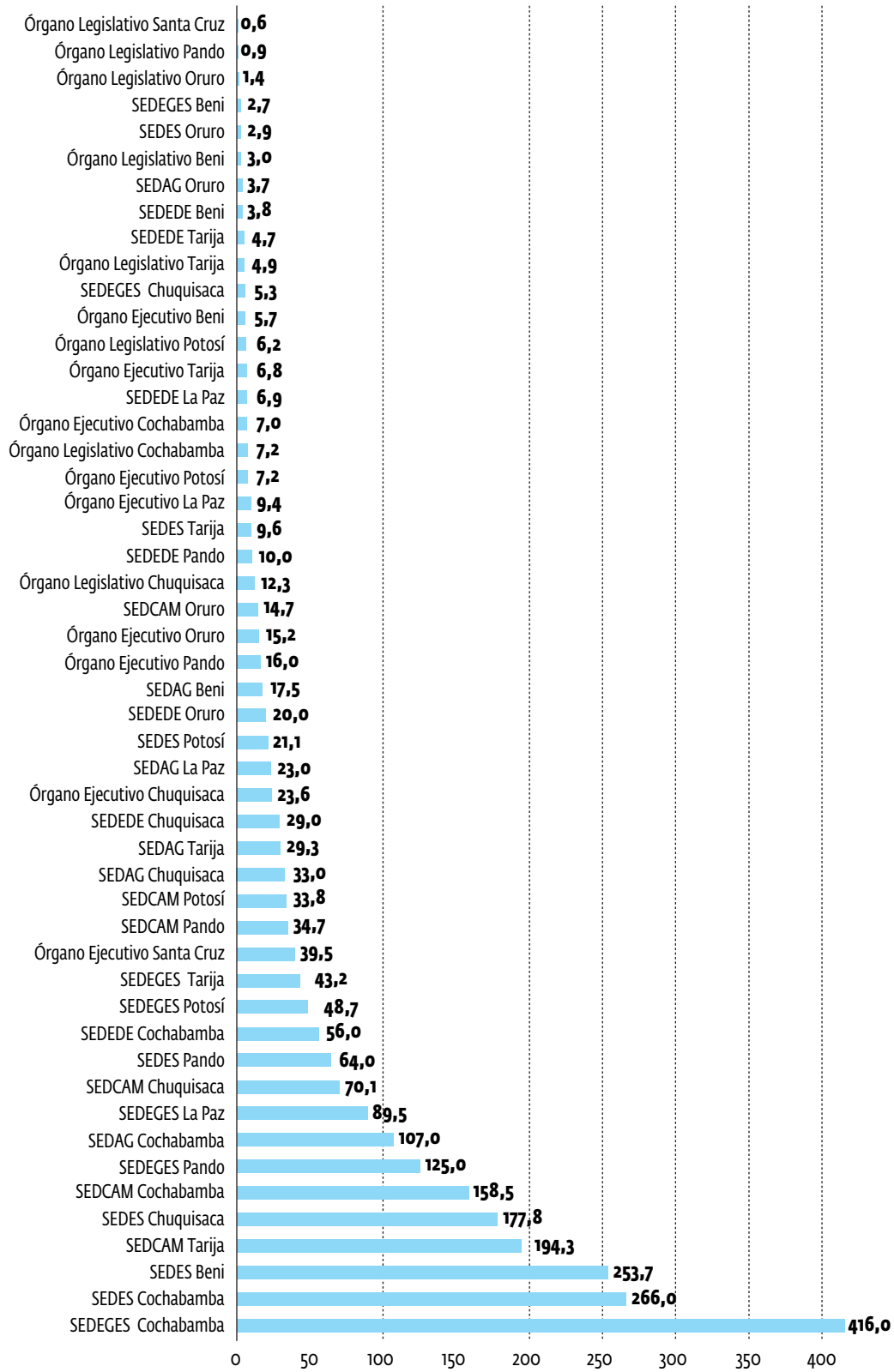
Institución	Cociente	Mayor	Menor
Órgano Ejecutivo	8	Santa Cruz	Chuquisaca
Órgano Legislativo	4	Tarija	Pando
SEDAG	9	Tarija	La Paz
SEDES	20	Chuquisaca	La Paz
SEDEGES	9	Cochabamba	Chuquisaca
SEDCAM	12	Tarija	Oruro
SEDEDE	6	La Paz	Pando

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En los dos gráficos siguientes se mostrará la proporción del personal operativo respecto del personal directivo. Para ello se dividió el número total de servidores públicos que corresponden al personal operativo entre el total de servidores públicos que pertenecen al nivel ejecutivo. Entonces, el resultado debe entenderse como el número de servidores públicos operativos por ejecutivos.

**Gráfico 4.9**

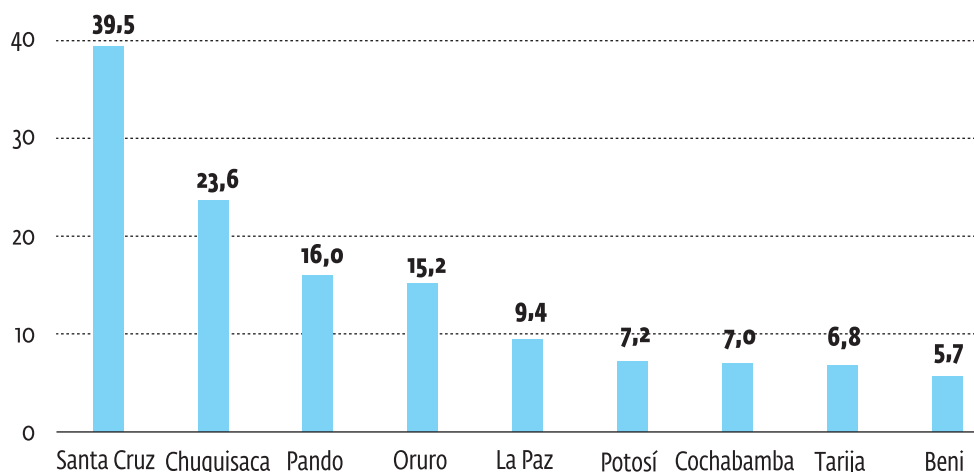
Personal operativo por personal ejecutivo, 2011 (en número de veces)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.10**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en número de veces)

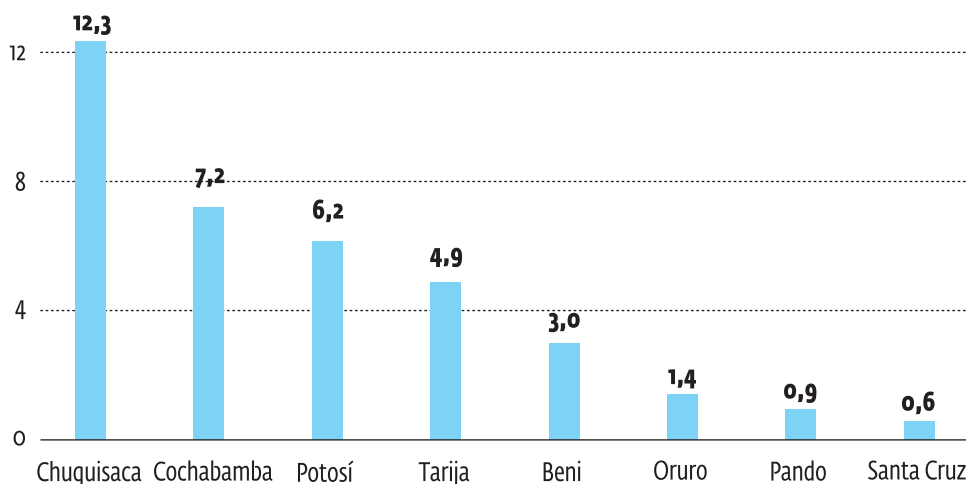


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En el gráfico 4.10 se muestra la cantidad de personal operativo en número de veces, respecto al personal ejecutivo en los OE de los nueve GAD. Llama la atención la gran diferencia que hay entre los distintos GAD, donde la Gobernación del Beni tiene el menor promedio, con 5,7 servidores públicos del nivel operativo por cada servidor público del nivel ejecutivo; a diferencia de la Gobernación de Santa Cruz, que tiene el mayor promedio con 39,5.

**Gráfico 4.11**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Órganos Legislativos, 2001 (en número de veces)



Nota: Excepto La Paz

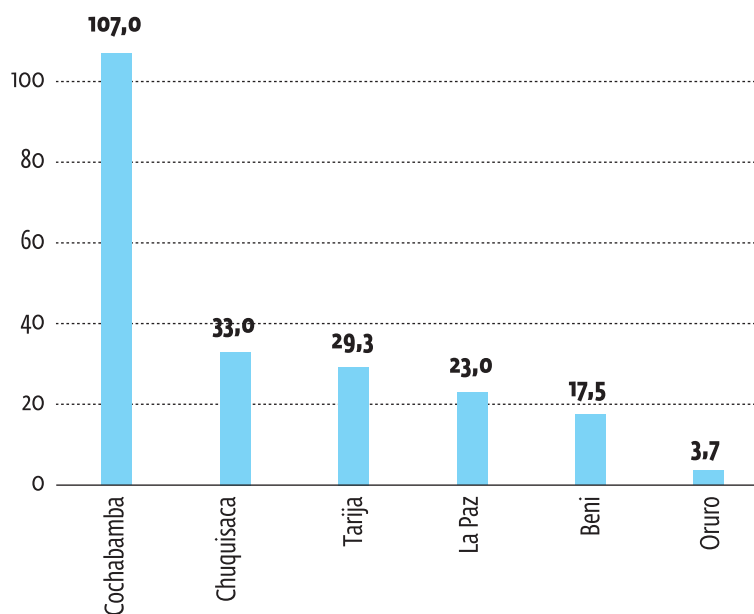
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.



Comparativamente, se observa una diferencia de aproximadamente seis veces entre los distintos GAD, respecto al número de servidores públicos del nivel operativo por cada servidor público del nivel ejecutivo en sus respectivos OL, donde la Gobernación de Santa Cruz tiene el menor promedio con 0,6, frente a la Gobernación de Chuquisaca que tiene el mayor promedio con 12,3.

**Gráfico 4.12**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011  
(en número de veces)

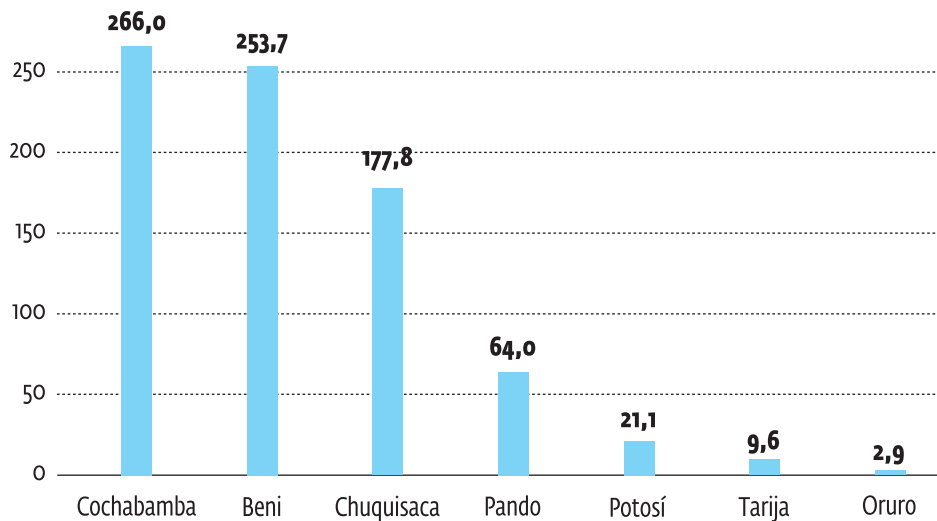


Nota: Excepto Potosí, Santa Cruz y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Respecto a los SEDAG, se evidencian grandes diferencias en la cantidad de personal operativo en número de veces, respecto al personal ejecutivo, entre los distintos GAD, donde la Gobernación de Oruro tiene el menor promedio con 3,7, frente a la Gobernación de Cochabamba, que tiene el mayor promedio con 107.

**Gráfico 4.13**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en número de veces)

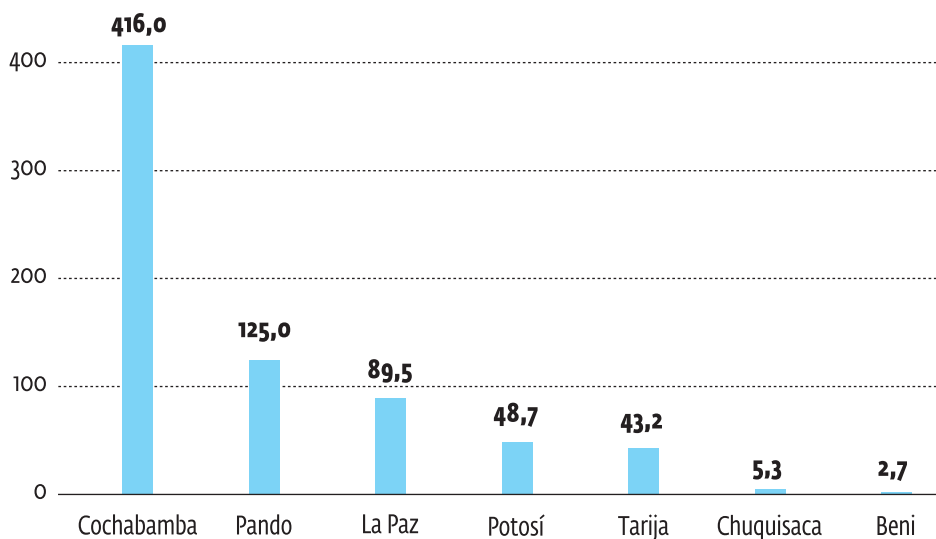


Nota: Excepto La Paz y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Sucede lo mismo con los servicios departamentales de salud, donde la Gobernación de Oruro tiene el menor promedio de personal operativo en número de veces, respecto al personal ejecutivo, con un promedio de 2,9, a diferencia de la Gobernación de Cochabamba, que tiene el mayor promedio con 266.

**Gráfico 4.14**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en número de veces)

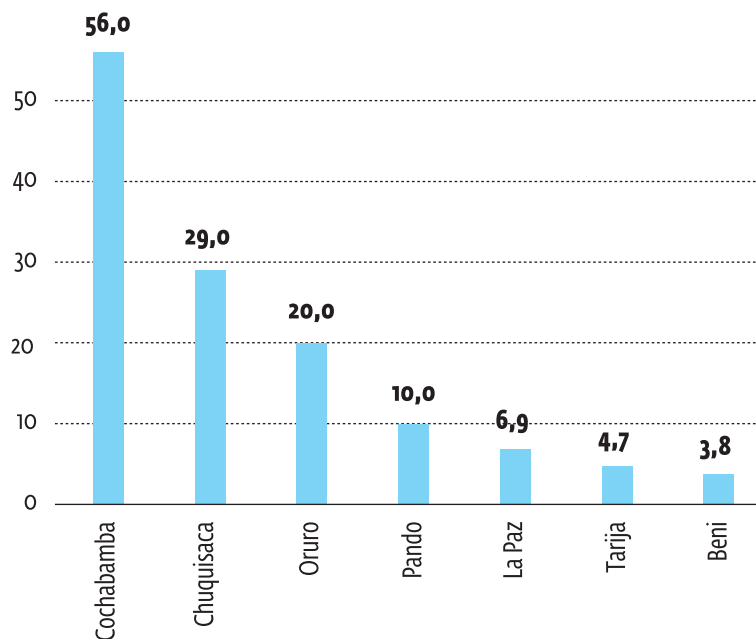


Nota: Excepto Oruro y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

La relación en los servicios departamentales de gestión social también evidencia grandes diferencias entre los distintos GAD, donde la Gobernación del Beni tiene el menor promedio, con 2,7; frente a la Gobernación de Cochabamba, que tiene el mayor promedio con 416.

**Gráfico 4.15**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en número de veces)

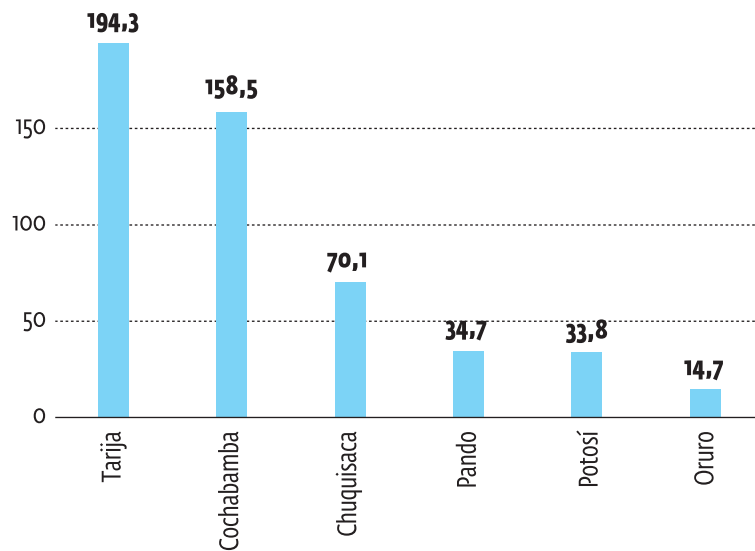


Nota: Excepto Potosí y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En los servicios departamentales de deporte la Gobernación del Beni tiene el menor promedio de personal operativo en número de veces, respecto al personal ejecutivo, con un promedio de 3,8; a diferencia de la Gobernación de Cochabamba, que tiene el mayor promedio, con 56.

**Gráfico 4.16**

Personal operativo por personal ejecutivo de los Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en número de veces)



Nota: Excepto La Paz, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En los servicios departamentales de caminos la Gobernación de Oruro tiene el menor promedio de personal operativo en número de veces, respecto al personal ejecutivo, con un promedio de 14,7; a diferencia de la Gobernación de Tarija, que tiene el mayor promedio, con 194,3.

## 4.2 Relación de género en el servicio público

### 4.2.1 Antecedentes normativos

A continuación se realizará un resumen de las políticas estatales en busca de la equidad de género en el sector público. En consecuencia, son parte de la recopilación las medidas que tienen enfoque de género, cuyos objetivos y resultados trascienden la institucionalidad del Estado.

**Tabla 4.4**

Síntesis de la normativa contra la desigualdad  
y de violencia por razón de género para servidoras públicas

Año	Norma	Contenido
1995	Constitución Política del Estado	El Parágrafo I del Artículo 6 señalaba: "Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución de las personas, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión y opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social u otra cualquiera".
1997	Ley de Reformas y complementación al Código Electoral - Ley de Cuotas N° 1779	El inciso e) del Artículo 110 establecía que los partidos tienen como uno de sus deberes "promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres, así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular". El inciso c) del Artículo 5 establecía que "de la inscripción de las listas de candidatos fija que al menos el 30% de las listas de candidatas a diputados plurinominales debe estar compuesto por mujeres".
1999	Ley N° 1984 Código Electoral	El inciso b) del numeral 1 del Artículo 112 disponía que: "candidatos a Senadores titulares y suplentes, en las que en cada departamento al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer". El inciso c) del Artículo 112 establecía que "Candidatos a diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes. Estas listas serán formuladas, de modo que de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer". El inciso a) del numeral 2 del Artículo 112 señalaba que: "Candidatos a Alcaldes, Concejales Municipales y Agentes Cantonales, las listas de candidatos a Concejales Municipales serán representados de modo tal que al primer Concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre". El inciso b) del mismo Artículo disponía que "La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre". Finalmente, el inciso c) del mismo Artículo señalaba: "Las listas en su conjunto, deberán incorporar al menos un treinta por ciento de mujeres".
1999	Ley N° 1983, del 25 de junio de 1999, de Partidos Políticos	El numeral 4 del Artículo 13 disponía que todo partido político, al constituirse, debía aprobar una declaración de principios que incorpore (entre otros), "el rechazo a toda forma de discriminación, sea de género, generacional y étnico-cultural". El Parágrafo IV del Artículo 19 establecía que "(...) los partidos políticos establecerán una cuota no menor del treinta por ciento (30%) para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana".
2009	Ley N° 4021, del Régimen Electoral Transitorio	El Parágrafo I del Artículo 9 señalaba que "las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, Asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción".

Año	Norma	Contenido
2009	Constitución Política del Estado	<p>El numeral 22 del Artículo 172 establece dentro de las atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado la de "designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial".</p> <p>El Artículo 270 incluye la equidad de género como uno de los principios de la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.</p> <p>El Parágrafo II del Artículo 278 dispone que "la Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género".</p>
2010	Ley N° 026, del Régimen Electoral	<p>El inciso a) del Artículo 11 señala que "las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva".</p> <p>El inciso b) del mismo Artículo establece que "en los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerá a mujeres".</p> <p>El inciso c) del mismo Artículo establece que "las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el parágrafo precedente".</p>
2010	Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez"	<p>El numeral 11 del Artículo 5 señala, dentro de los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, la equidad de género.</p> <p>El Parágrafo I del Artículo 12 dispone que la forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas debe considerar entre otros aspectos la equidad de género.</p> <p>El Parágrafo I del Artículo 32 establece que "la organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada mediante el estatuto o la normativa departamental con equidad de género y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley".</p> <p>El numeral 1 del Artículo 30 establece que el Gobierno Autónomo Departamental está constituido por dos órganos: una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrada por asambleístas departamentales elegidos y elegidas, según criterios de población, territorio y equidad de género, y por un Órgano Ejecutivo.</p>
2012	Ley N° 243, Contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres	<p>El Artículo 2 establece que la Ley tiene por objeto "establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos".</p>
2013	Ley N° 348, Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia	<p>El Artículo 2 señala que esta Ley tiene por objeto "establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores, con el fin de garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para Vivir Bien".</p>

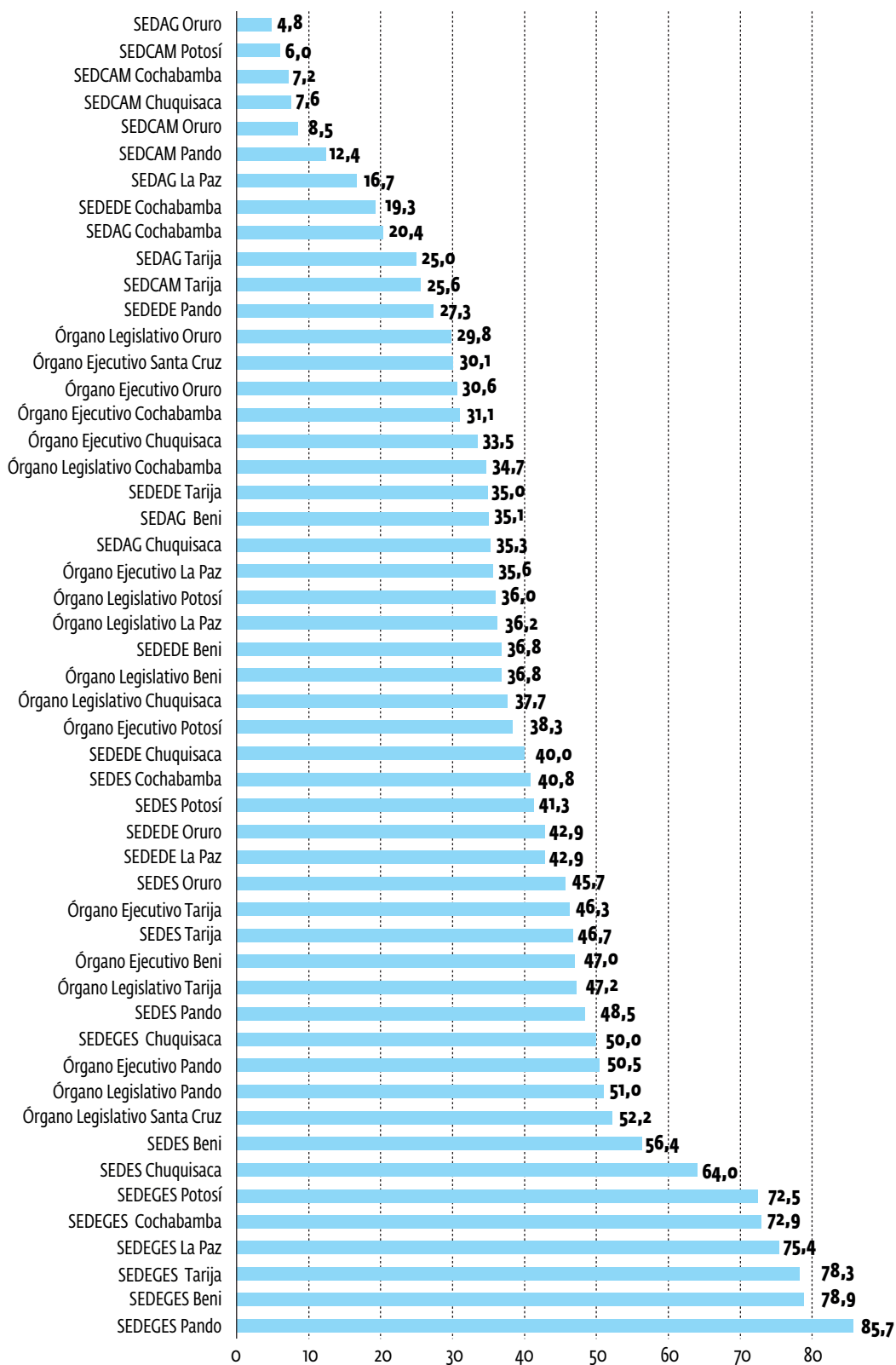
Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.2 Participación de las mujeres en el servicio público

Con la revisión normativa, véase a continuación el grado de participación de servidoras públicas respecto del total de servidores públicos por cada una de las instituciones estudiadas.

**Gráfico 4.17**

Servidoras públicas, por institución, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

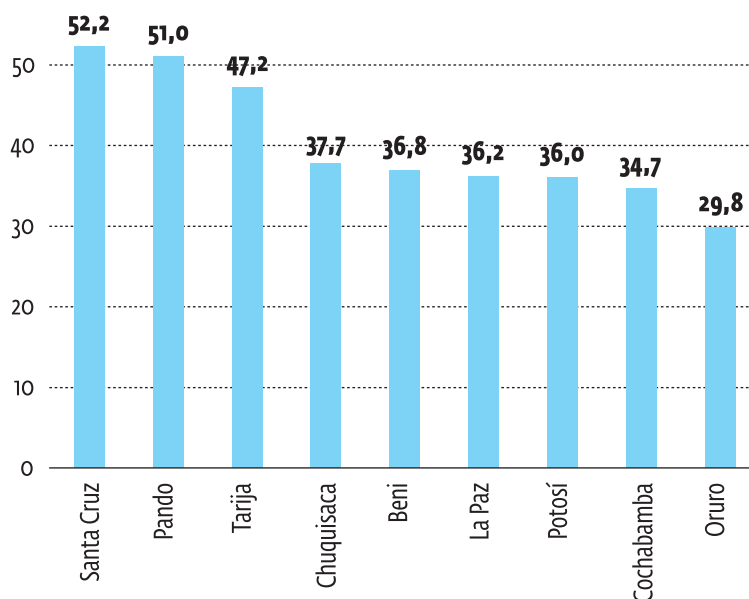
Tres tendencias generales pueden extraerse del gráfico expuesto. En primer lugar, de las 55 instituciones estudiadas, 12 (22%) tienen servidoras públicas en un porcentaje igual o mayor al 50%. En segundo lugar, puede verse que existen tres instituciones claramente orientadas por el sexo del servidor público. Los SEDEGES tienen personal predominantemente femenino; mientras que los SEDCAM y los SEDAG tienen personal mayoritariamente masculino. Esto podría explicarse no únicamente por el tipo de labores que brindan los servicios, sino por una concepción de roles de género tradicionalmente asociadas a las mismas. Así, los SEDEGES, que desarrollan actividades orientadas a la protección de mujeres en condición de vulnerabilidad, así como asuntos generacionales, son mayormente conducidos por mujeres<sup>59</sup>.

Alternativamente, los SEDCAM, que son las instituciones encargadas de la construcción y mantenimiento de las carreteras, son asociados al profesional masculino. Adicionalmente, esta concepción es acompañada, aunque en menor grado, por los SEDAG, que prestan servicios de extensión agrícola, otorgación de semillas, entre otros.

A continuación se desagregará el gráfico 4.17 en tres: i) Órganos Ejecutivos; ii) Órganos Legislativos; y iii) Servicios Departamentales. La desagregación tiene por objetivo mostrar la misma información del mencionado gráfico, pero por tipo de institución, de esta manera se podrá comparar la información entre instituciones de la misma naturaleza.

**Gráfico 4.18**

Servidoras públicas en los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



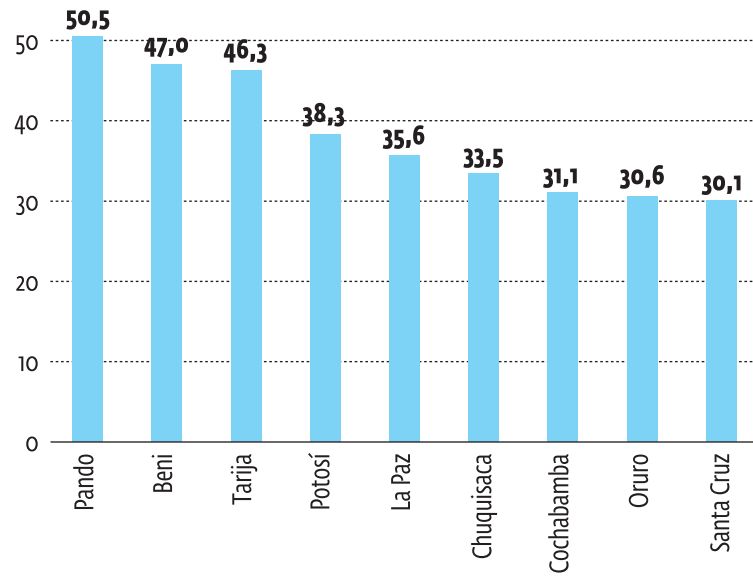
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

<sup>59</sup> El reflejo de los SEDEGES a escala nacional es el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades que tradicionalmente tiene como primera autoridad a una mujer. Este despacho que a la fecha de realización del documento estaba a cargo de la Lic. Lili Karina Marconi Ticona.



**Gráfico 4.19**

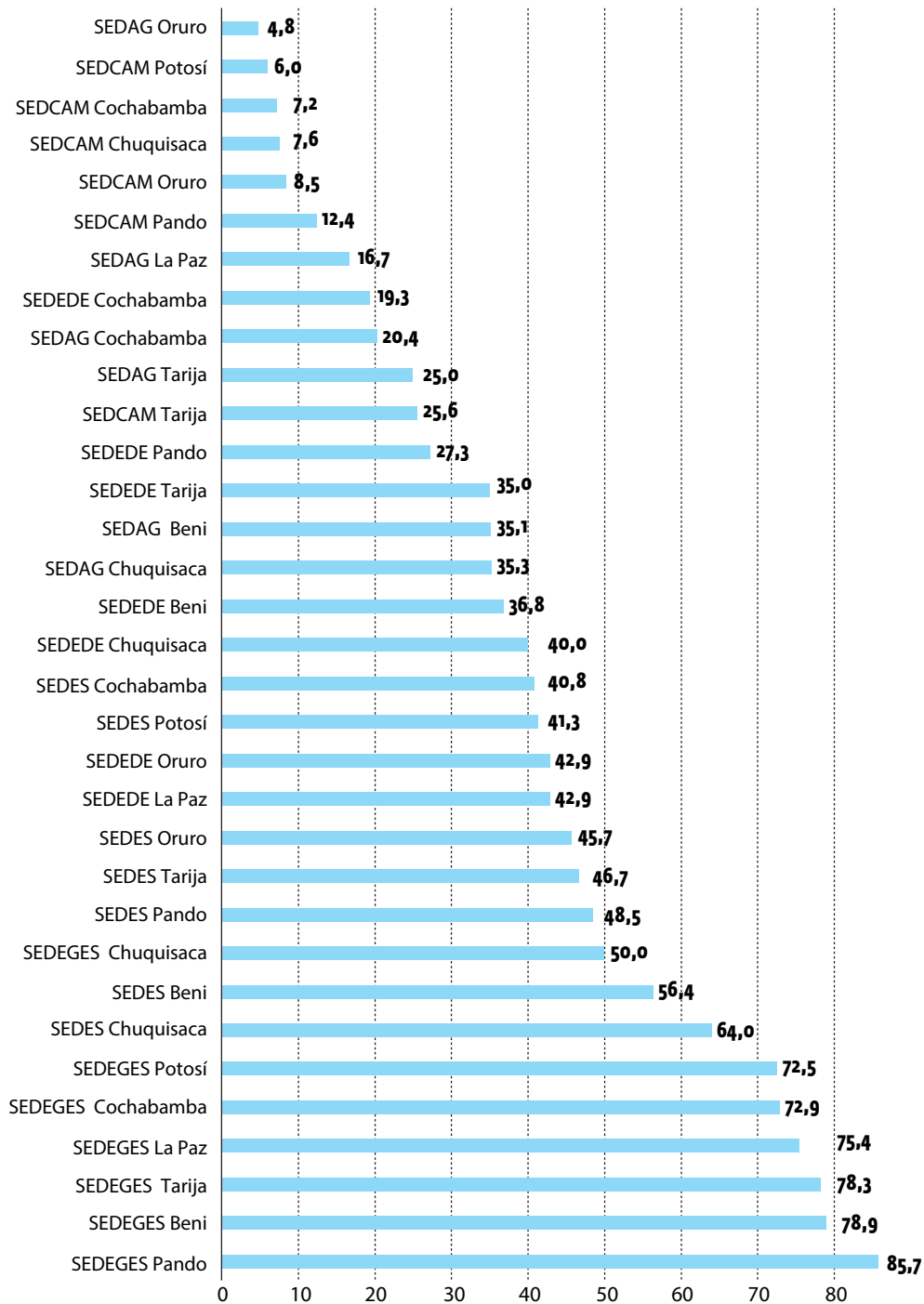
Servidoras públicas en los Órganos Legislativos, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.20**

Servidoras públicas en los Servicios Departamentales, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A continuación se mostrará el porcentaje de servidoras públicas por nivel jerárquico de la estructura organizacional. Los niveles que fueron tomados en cuenta fueron: i) superior; ii) ejecutivo; y iii) operativo. Para fines de la presente investigación, se denomina nivel superior a las autoridades que provienen de un cargo electo, como los gobernadores y/o assembleístas departamentales; nivel ejecutivo a aquellos servidores públicos que ocupan puestos cabeza de áreas y unidades organizacionales dependientes de puestos superiores y que están en los dos niveles inmediatamente inferiores de éstos en la escala de puestos.

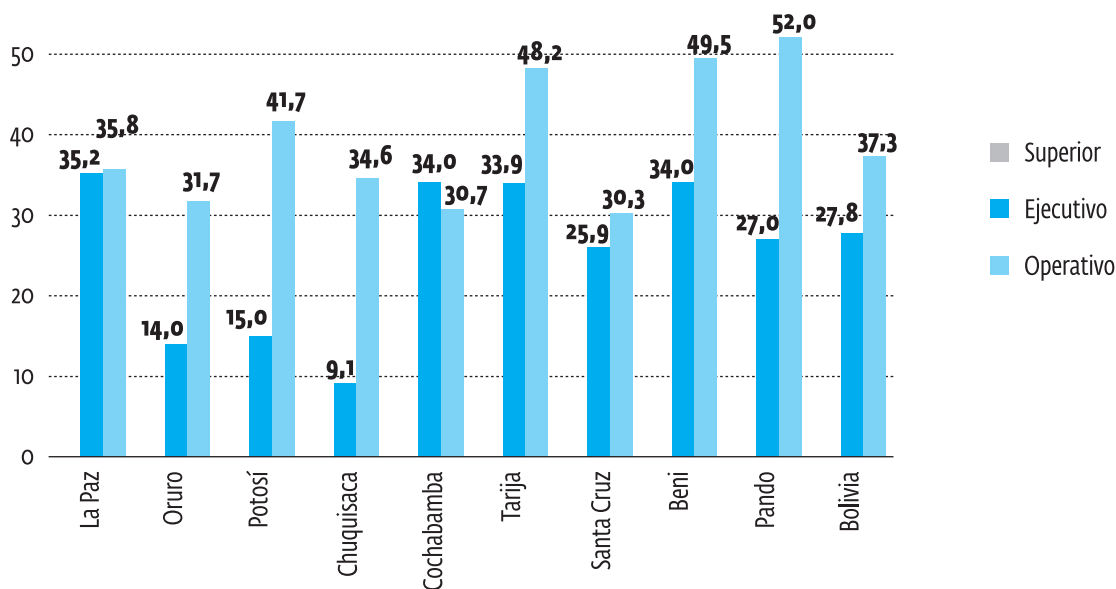
En el caso de los Servicios Departamentales, sus directores se localizaron en el nivel ejecutivo, ya que su cargo no proviene de una elección; finalmente, el nivel operativo lo compone toda la escala de puestos que desarrollan funciones especializadas y dependen de puestos superiores y ejecutivos, y que están desde el cuarto nivel jerárquico de la institución.

Los resultados muestran el porcentaje de mujeres del total de servidores públicos en los Órganos Ejecutivos, Legislativos y Servicios Departamentales.

### 4.2.3 Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos

**Gráfico 4.21**

Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)

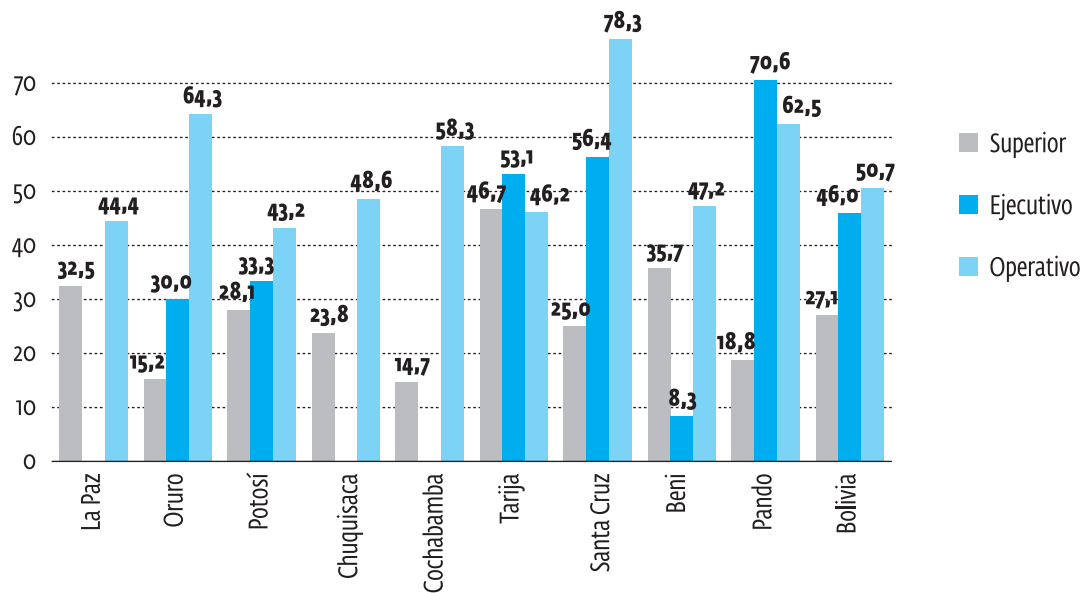


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como es de conocimiento general, ninguna de las máximas autoridades ejecutivas de los GAD está representada por una mujer. Nótese que en todos los casos, excepto en el OE de Cochabamba, el porcentaje de mujeres decrece a medida que el cargo es de mayor jerarquía. La Paz es el OE que muestra mayor equilibrio en la participación femenina en los niveles ejecutivo y operativo.

**Gráfico 4.22**

Mujeres en cargos superiores, ejecutivos y operativos de los Órganos Legislativos, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A diferencia de los OE, en los que la tendencia general es el decrecimiento de la participación femenina a medida que el nivel jerárquico asciende, en los OL la tendencia general no es tan marcada. En el OL de Beni, por ejemplo, no se replica la disminución de personal femenino con el crecimiento del nivel jerárquico. En este caso, la presencia de servidoras públicas es mayor en el nivel superior que en el nivel ejecutivo, aunque en el nivel operativo la participación femenina es mayor a la de estos dos niveles.

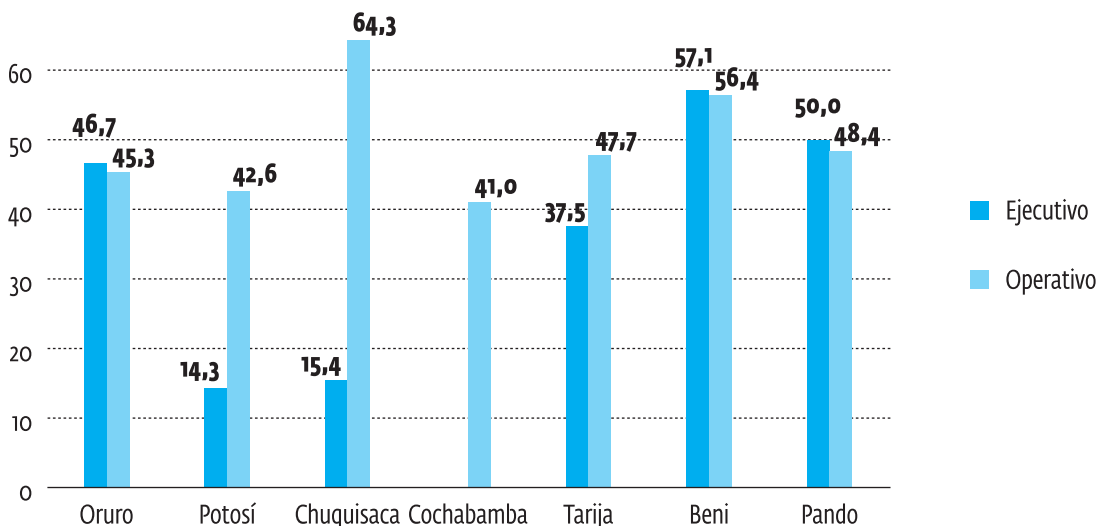
El escenario más favorable, de acuerdo a una perspectiva de equidad de género, está representado por los OL de Pando y Tarija, en los que la presencia femenina en cargos ejecutivos es mayoritaria, por encima de la participación masculina y superior respecto a los niveles superior y operativo.

Como ratificación de la tendencia de los OE, las Asambleas Legislativas de Potosí y de Oruro muestran que mientras mayor rango jerárquico tenga el cargo menor será la participación femenina.

Es importante señalar que los siguientes cinco gráficos relacionados a los porcentajes de mujeres en cargos ejecutivos y operativos fueron construidos con el siguiente criterio: la categoría ejecutivo presentará dos valores posibles, 0% o 100%, considerando que dicha categoría está compuesta por una sola persona que encabeza la institución, el director o directora técnica de cada servicio. La categoría operativo representa a todo el personal, con excepción de la directora o director técnico. Por ello, si quien dirige el servicio departamental es mujer el porcentaje será del 100% y si es hombre el porcentaje será de 0%.

**Gráfico 4.23**

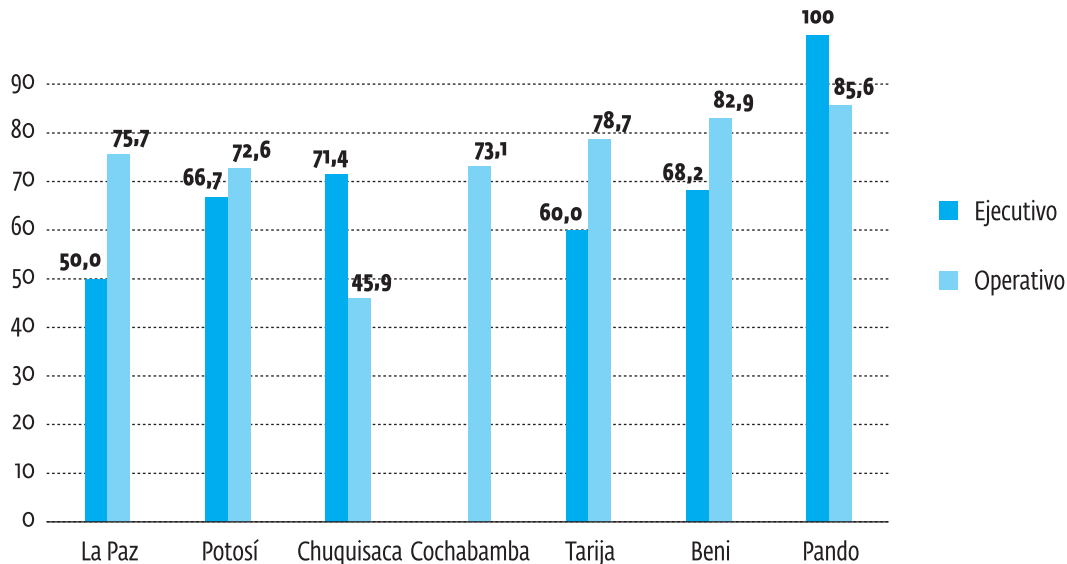
Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto La Paz y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.24**

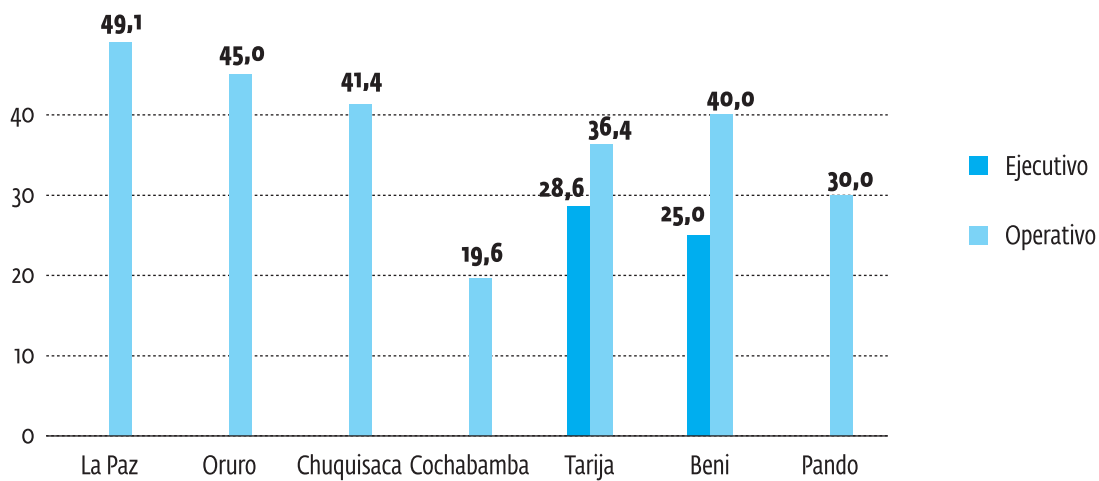
Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Santa Cruz y Oruro.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.25**

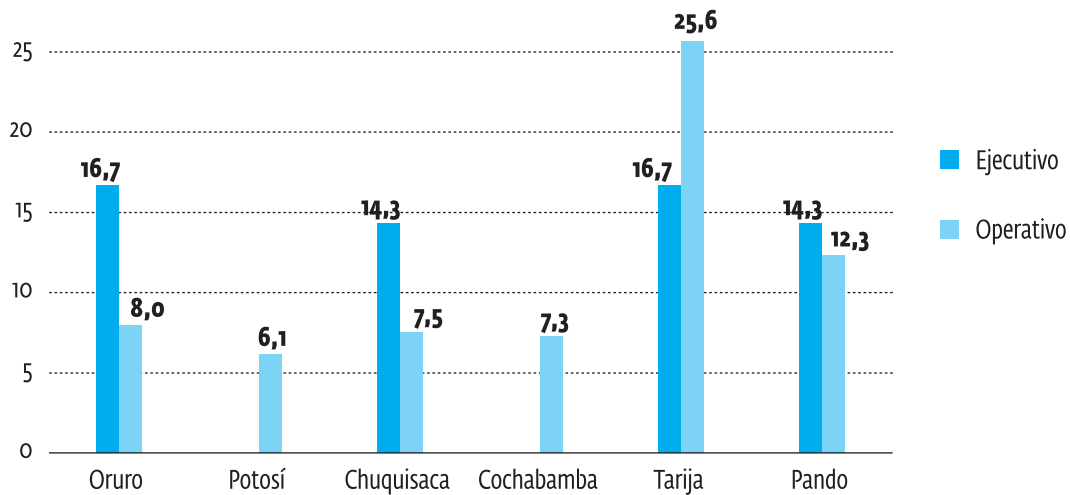
Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Santa Cruz y Potosí.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.26**

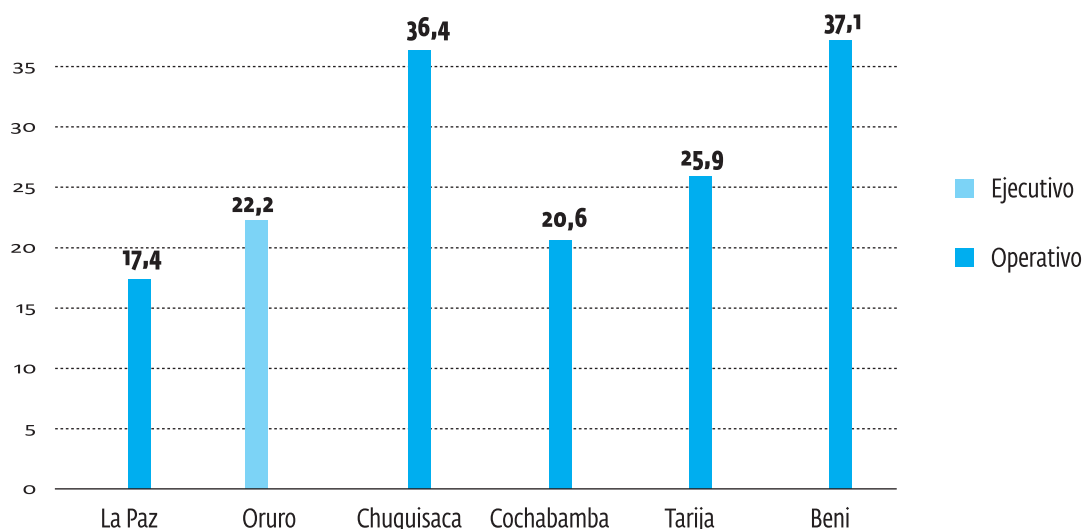
Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto La Paz, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.27**

Mujeres en cargos ejecutivos y operativos de los Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Potosí, Santa Cruz y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como se puede observar, a nivel ejecutivo los SEDES, SEDCAM, SEDEDE y SEDAG tienden a ser dirigidos por hombres, con lo que se anula y minimiza la participación de la mujer. Sin embargo, en el caso del SEDEGES la participación de la mujer en cargos ejecutivos asciende a seis de siete servicios estudiados, es importante relacionar estos porcentajes con la naturaleza y funcionalidad de estos servicios.

A nivel operativo, la participación de las mujeres en los cinco servicios estudiados oscila entre el 6% y 86%. En el SEDES y SEDEGES la participación de la mujer está por encima del 41%, en los SEDEDE muestra una participación intermedia desde 19% a 49%. Sin embargo, los porcentajes de participación de la mujer bajan en los SEDAG hasta el 6% (SEDAG Potosí) y su máximo llega al 25% (SEDAG Tarija). En el caso de los SEDCAM la tendencia es la misma, denotando que la participación llega al 17% en La Paz y 37% en Beni.

## 4.3 Estructura salarial en los GAD

### 4.3.1 Antecedentes

Los niveles salariales del sector público han variado considerablemente desde el año 2003. La razón inicial fue el déficit fiscal de 8,5% registrado el año 2012<sup>60</sup>, que derivó en el conocido “impuestazo” proyectado por Gonzalo Sánchez de Lozada<sup>61</sup> que, entre otras cosas, creaba un impuesto directo al salario entre el 4,2% y el 12,1%, para aquellas personas que ganaran un salario superior a Bs 881. La medida

60 <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia11528.asp>, consultada en fecha 10 de febrero de 2014.  
61 <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/1486.pdf>, consultada en fecha 10 de febrero de 2014.

fue retirada el 12 de febrero del año 2003, después de tres días de ser anunciada<sup>62</sup>. El presidente Carlos Mesa intentó introducir, sin éxito, un impuesto a la riqueza, con el mismo objetivo de reducir el déficit fiscal y, finalmente, redujo su salario y el de las autoridades jerárquicas en 10% a través del Decreto Supremo N° 27327, del 31 de enero de 2004.

Cuando el presidente Evo Morales asumió la presidencia en enero de 2006, a través del Decreto Supremo N° 28609, del 26 de enero de 2006, estableció una nueva reducción de su salario y el de las autoridades jerárquicas: de 44% respecto a la reducción de Carlos Mesa. El Decreto Supremo N° 1573, del 1 de mayo de 2013, aumentó el salario del Presidente en un 20% y, por primera vez en la gestión del presidente Morales, de todo el personal en 8% de forma inversamente proporcional. El Decreto Supremo N° 1989, del 1 de mayo de 2014, aumentó por segundo año el salario del primer mandatario y de todo el personal en 10%, de forma inversamente proporcional.

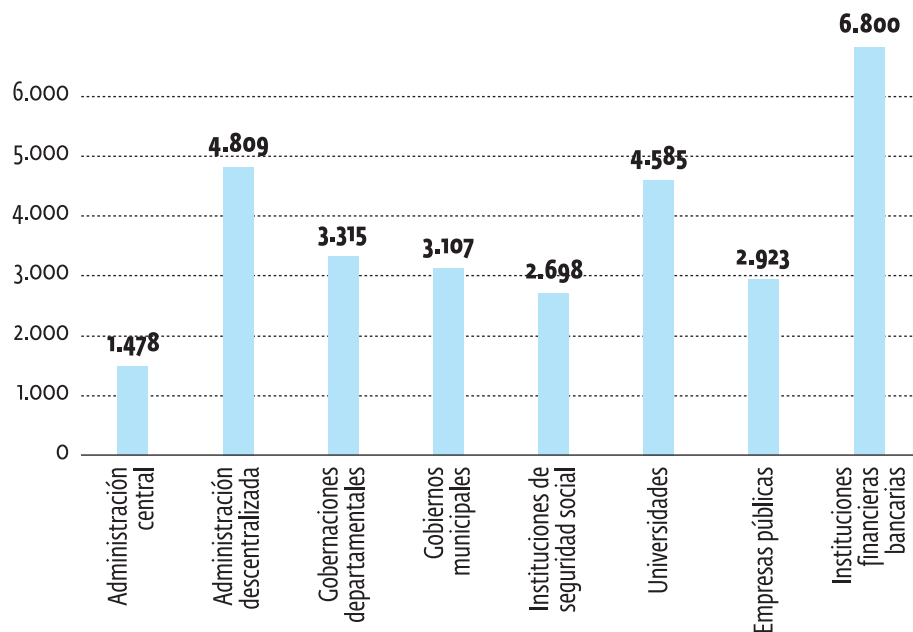
Si se considera el salario presidencial del año 2003 como punto de partida, el aumento salarial del año 2013 significa una disminución porcentual de 41%.

Las disminuciones del salario presidencial han presionado los niveles salariales de los niveles jerárquicamente inferiores, mientras el salario mínimo nacional destinado al sector privado aumentó en el mismo periodo en 173%.

A continuación véase el salario medio nominal del sector público, clasificado por las diferentes instituciones de este sector para el año 2010.

**Gráfico 4.28**

Salario medio nominal del sector público, primer trimestre 2010 (en bolivianos)



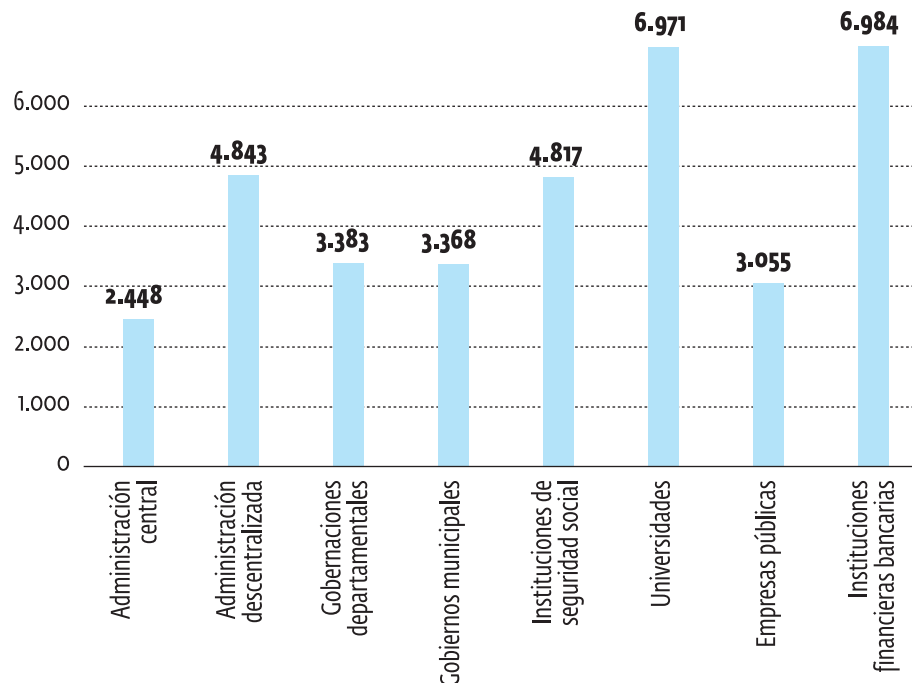
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

62 <http://www.rionegro.com.ar/arch200302/p13t13.html>, consultada en fecha 10 de febrero de 2014.



**Gráfico 4.29**

Remuneración media nominal del sector público, primer trimestre 2010 (en bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Véase a continuación el resumen de lo señalado respecto a la evolución de los salarios:

**Tabla 4.5**

Variación salarial en el sector público

Periodos gubernamentales y variaciones salariales	Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003)		Carlos de Mesa/Eduardo Rodríguez Veltzé		Evo Morales Ayma								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Salario mínimo nacional en Bs	430	440	440	440	500	525	578	647	680	815	1.000	1.200	1.440
Variación porcentual salario mínimo nacional (respecto al año anterior)	-	2,3	0,0	0,0	13,6	5,0	10,0	12,0	5,0	20,0	22,6	20,0	20,0
Variación porcentual salario servidores públicos administración central	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8	10
Salario Presidente en Bs	29.900	29.900	26.900	26.900	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	18.000	19.800
Variación porcentual salario Presidente		0,0	-10,0	0,0	-44,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	10,0

s/d: Sin dato

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

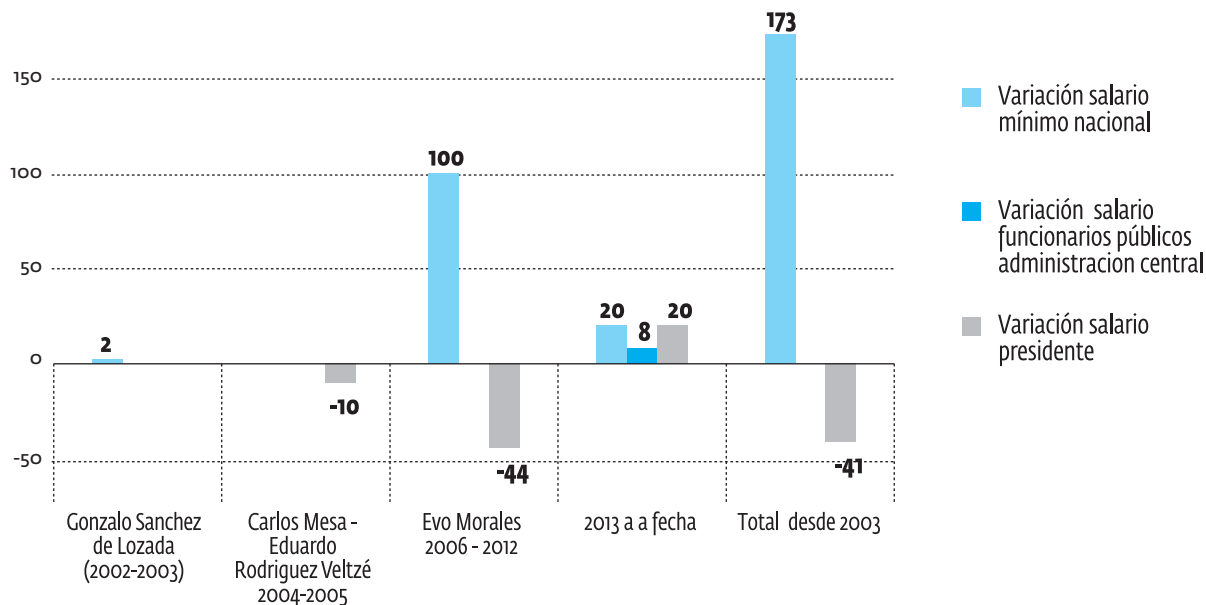
Los datos están expresados en bolivianos y en porcentaje, estos últimos representan la variación respecto al periodo anterior. La comparación se hizo respecto al salario mínimo, el salario de los funcionarios públicos y el salario del Presidente.

Así, la variación del salario mínimo nacional fue de 227% en un periodo de 10 años (2004-2014), mientras el salario de los servidores públicos fue modificado 8% en 2013 y 10% en 2014. Las disminuciones del salario presidencial han presionado los niveles salariales de los niveles jerárquicamente inferiores del sector público. Como se observa, pese al último aumento del 10%, éste ha sufrido una reducción de 26,4% si se analiza en un periodo de 10 años.

Nótese que los salarios de los servidores públicos de la administración central no han sido individualizados porque el objetivo era saber su variación porcentual, a nivel de escala salarial. Al tener cada entidad de la administración central una escala diferenciada se optó por no calcular estos datos. Únicamente para el 2013 se anotó el aumento del 8% porque es explícito. En los años de reducción del salario presidencial hubo una reducción salarial en la administración pública como consecuencia natural del nuevo techo presupuestario.

**Gráfico 4.30**

Periodos gubernamentales y variaciones salariales porcentuales  
(cronológico respecto al anterior momento)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

### 4.3.2 Niveles salariales dentro de los Órganos Ejecutivos

A continuación se analizará la estructura salarial de los OE y su distribución según el sexo del servidor público.

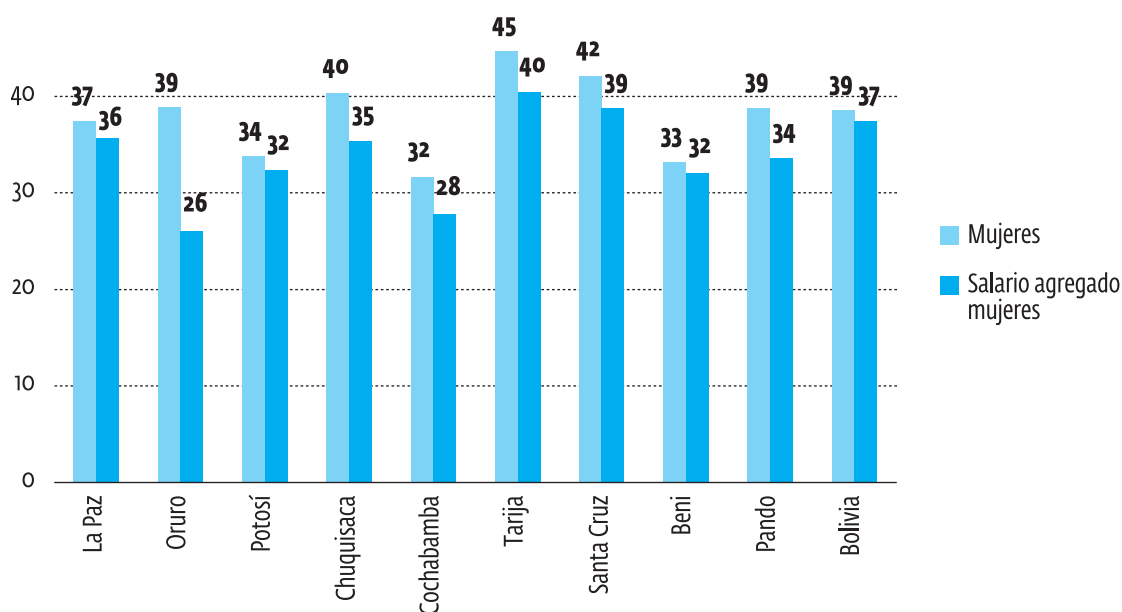
Para este ejercicio se examinó cada una de las escalas salariales y planillas de sueldo por separado y, posteriormente, se realizó su estandarización para lograr comparabilidad, ésta consistió en iden-

tificar los valores mínimos y máximos de las escalas salariales y crear subdivisiones entre estos dos polos. Por tanto, en cada subdivisión se usó como fuente de comparación las escalas individuales. Por ejemplo, para el año 2011 el Gobernador de La Paz recibía un salario mensual de Bs 12.000 (doce mil 00/100 bolivianos) y el Gobernador de Santa Cruz de Bs 13.999 (trece mil novecientos noventa y nueve 00/100 bolivianos). Estas variaciones se multiplicaban para todos los cargos, lo cual justificaba la estandarización.

El gráfico 31 muestra la relación entre el porcentaje de servidoras públicas en cada Órgano Ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Departamentales y el porcentaje que representa su salario agregado en función del total.

**Gráfico 4.31**

Mujeres servidoras públicas y salario agregado, por departamento, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

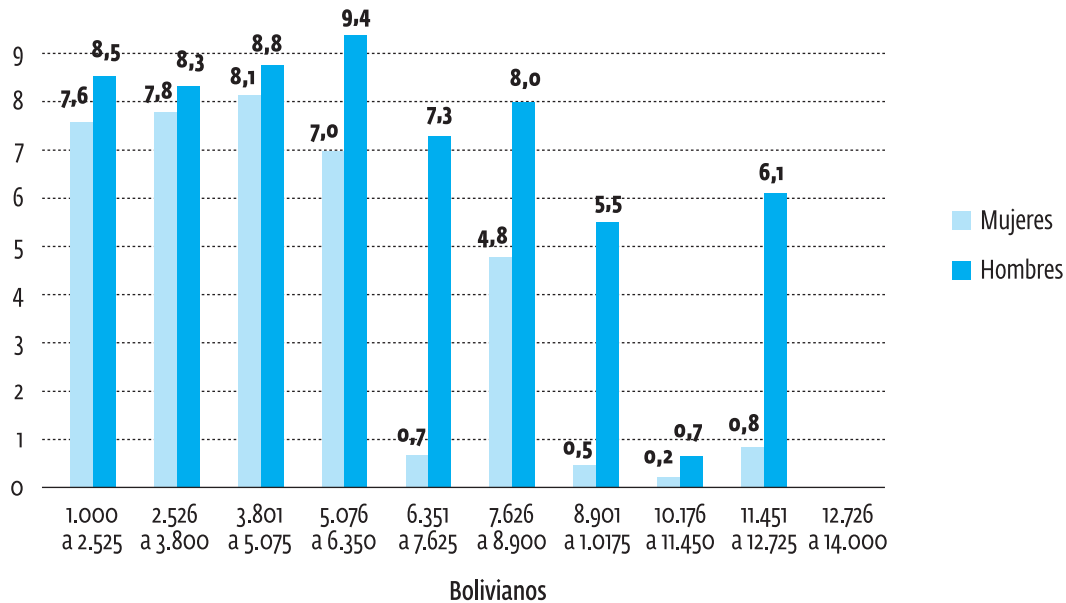
Las barras que señalan el porcentaje de mujeres indican cuántas existen en la institución por cada 100 servidores públicos (hombres y mujeres). La misma lógica se utilizó para las barras que representan el porcentaje de salario agregado de las mujeres. Por tanto, en el caso del Beni, por ejemplo, el 33% de todos los servidores públicos son mujeres y, si agregamos el salario de cada una de ellas, su salario agregado representa el 32% de toda la masa salarial de la institución.

Como se observa, ninguno de los OE supera el 50% en el porcentaje de servidoras públicas y tampoco en su nivel salarial agregado. La mayor asimetría se da en el OE del GAD de Oruro, con una diferencia porcentual de 12,8 puntos en desmedro del salario femenino. Le sigue Pando con 9,5 puntos porcentuales de diferencia y Chuquisaca con 4,9. Los OE más simétricos son el GAD de Beni y Potosí con 1,1 y 1,4 de diferencia porcentual, respectivamente. A nivel agregado, Bolivia tiene una diferencia de valor de 1,4 puntos porcentuales. Estas diferencias se explican por el hecho de que los niveles salariales de los hombres son en promedio superiores al de las mujeres.

A continuación, se hará una desagregación por la escala salarial como suma de todos los OE, con el objetivo de identificar asimetrías concretas en cada nivel de la escala.

**Gráfico 4.32**

Nivel salarial agregado de los nueve Órganos Ejecutivos por sexo respecto al total general, 2011 (en porcentaje)



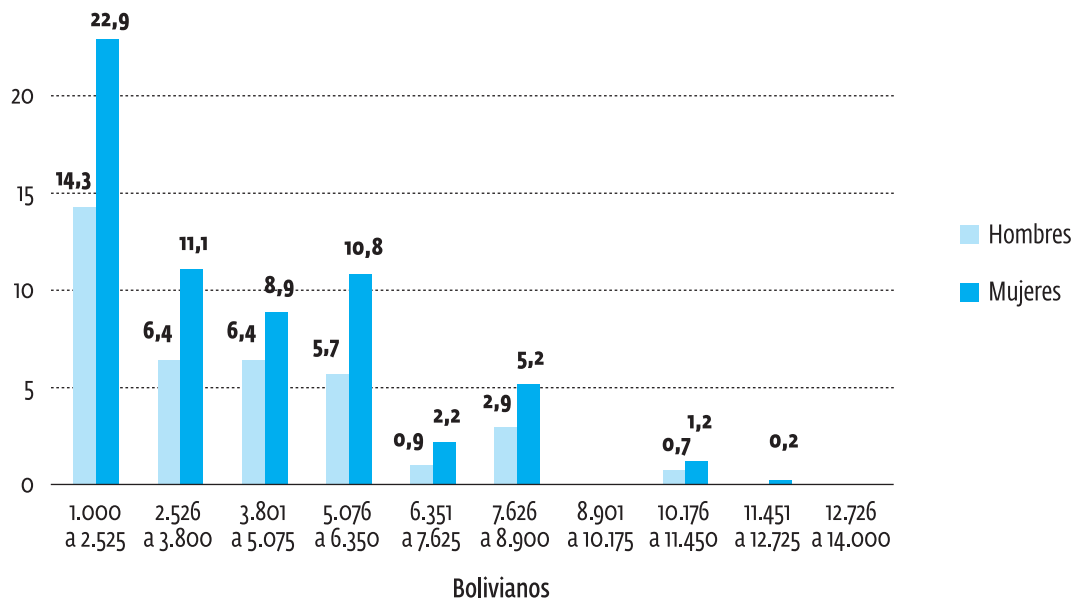
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Cuando observamos las brechas en cada nivel salarial constatamos que, a medida que el nivel salarial se incrementa, las brechas entre el salario del personal masculino y el salario del personal femenino se hacen más notorias. Esta asimetría es generada porque los varones ocupan mayoritariamente cargos de más jerarquía, las posibilidades de lograr equidad son escasas.

A continuación se detallará el análisis para cada uno de los departamentos para concluir con un índice que muestre el ensanchamiento de la asimetría a medida que el nivel salarial crece.

**Gráfico 4.33**

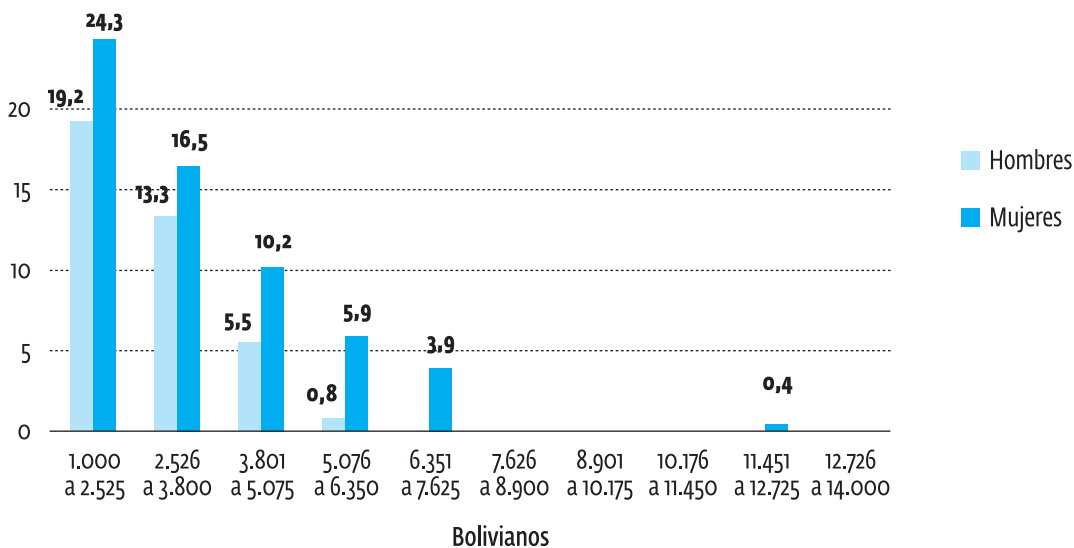
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de La Paz,  
2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.34**

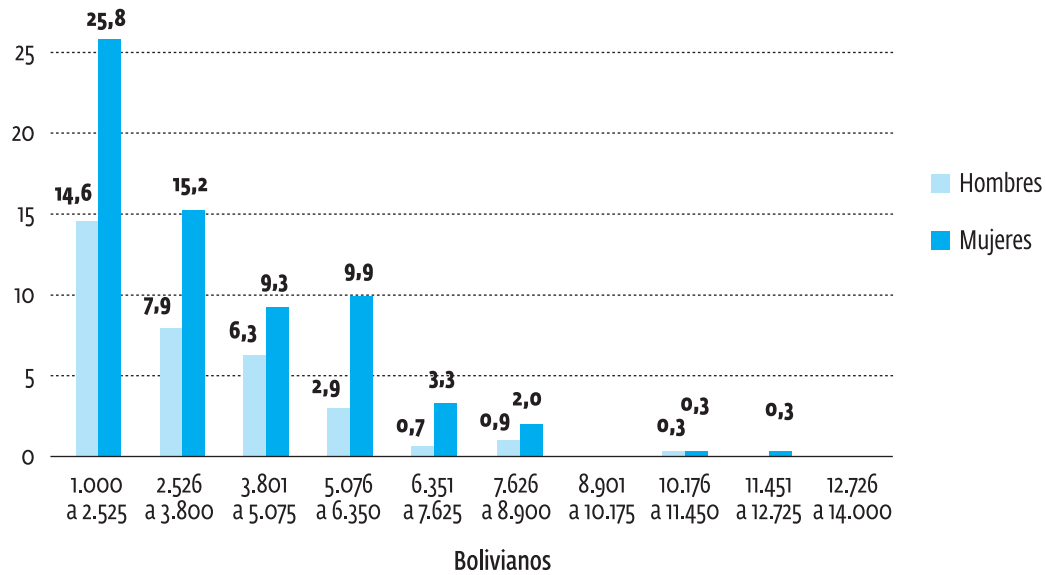
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Oruro,  
2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.35**

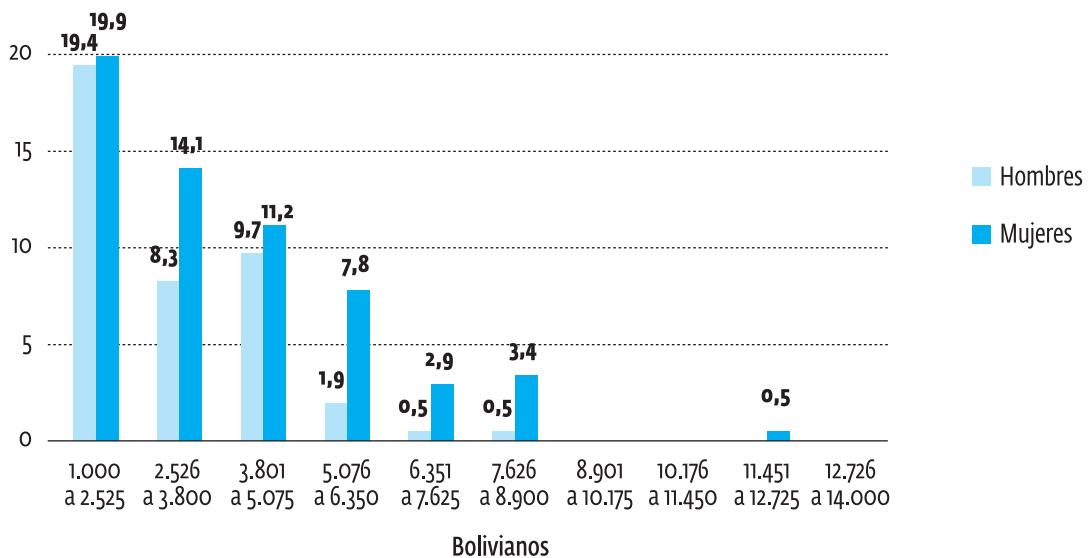
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Potosí,  
2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.36**

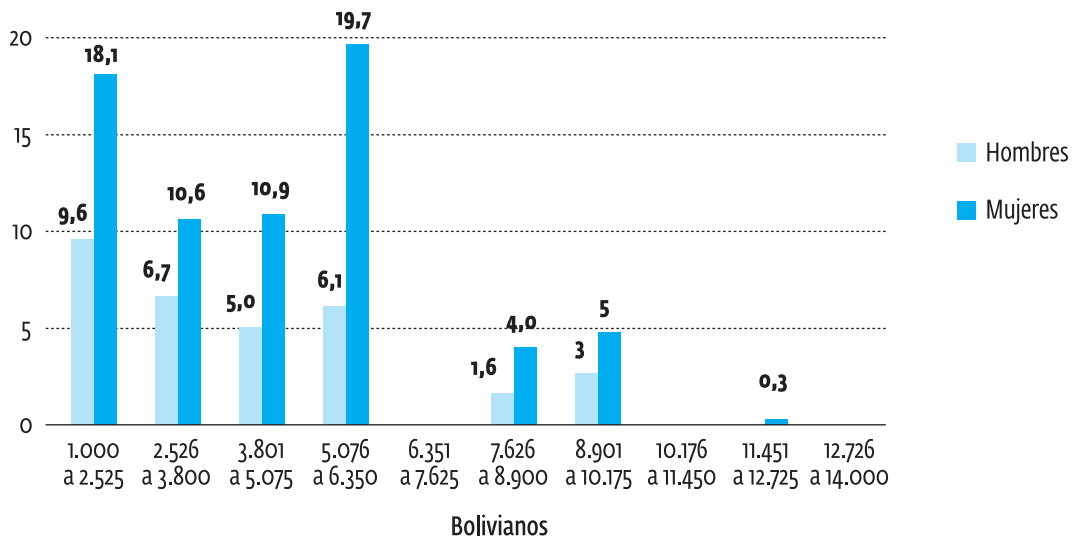
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Chuquisaca,  
2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.37**

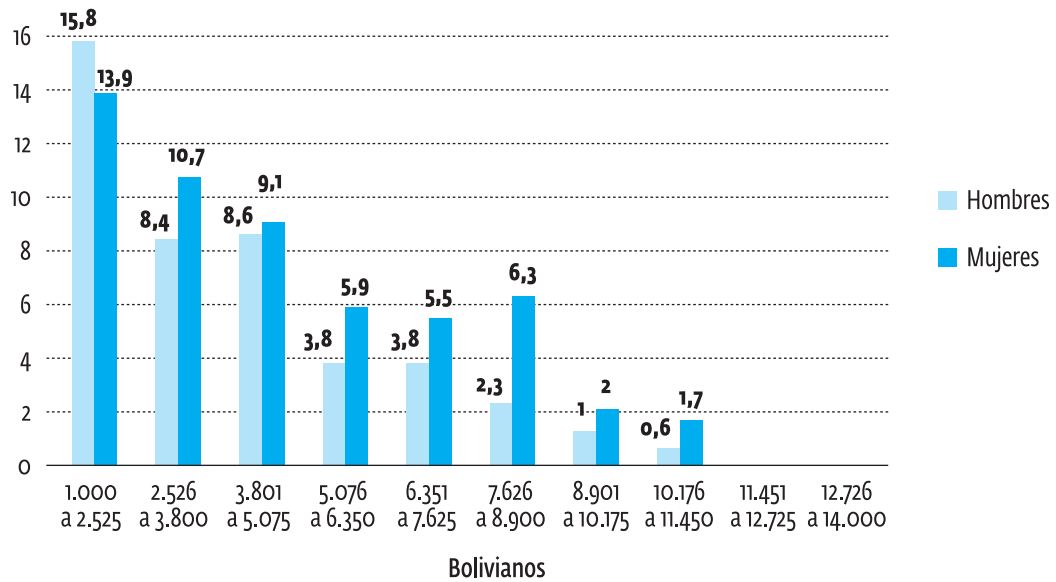
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Cochabamba, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.38**

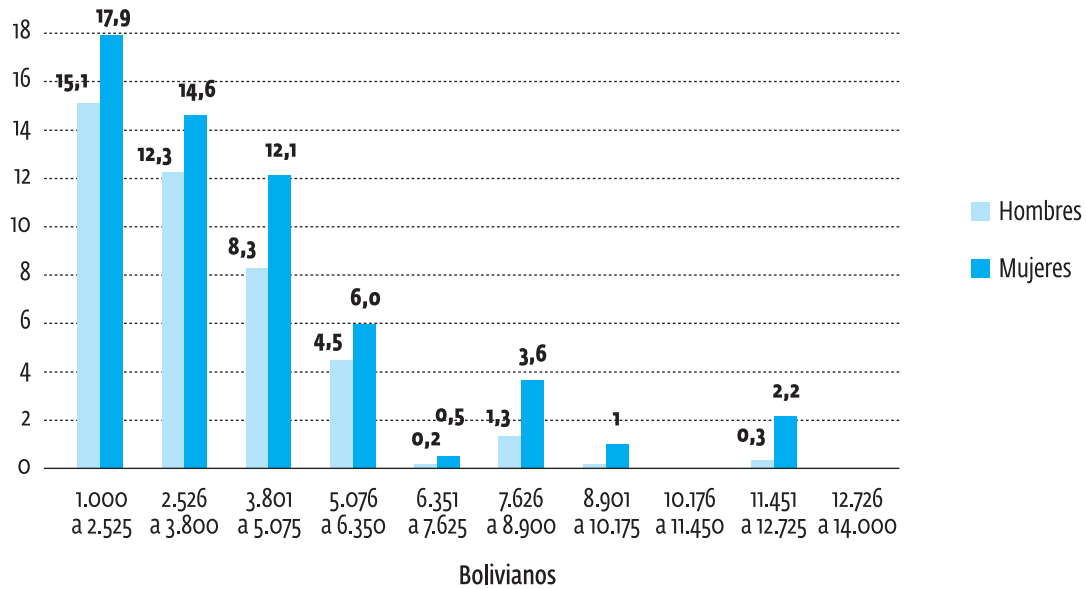
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Tarija, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.39**

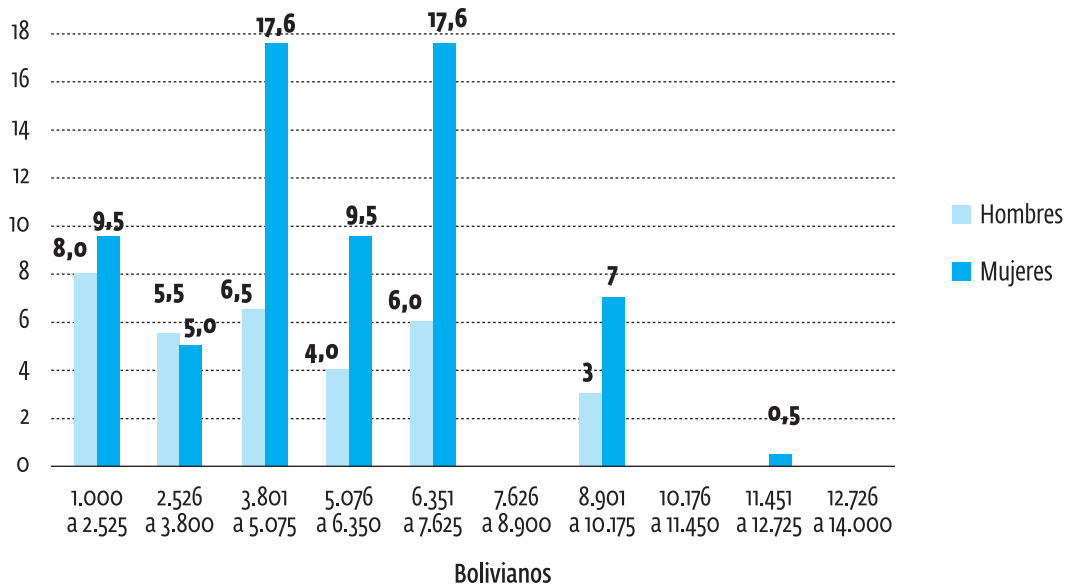
Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Santa Cruz, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.40**

Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Beni, 2011 (en porcentaje)

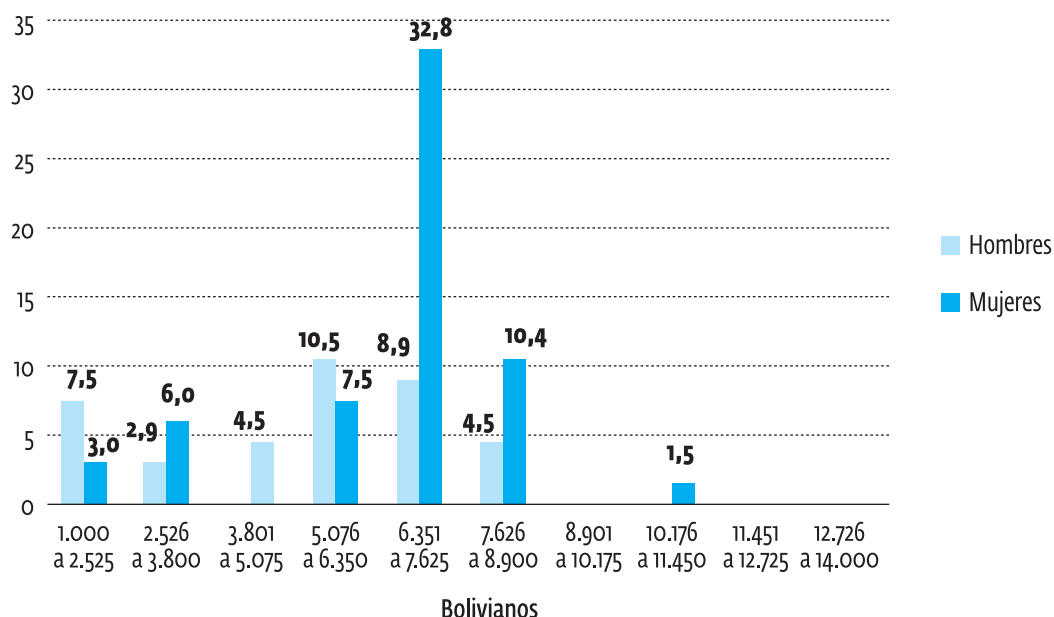


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.



**Gráfico 4.41**

Nivel salarial por sexo, Órgano Ejecutivo de Pando, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como muestran los gráficos anteriores, los niveles salariales fueron divididos en 10 rangos, ya que los OE son nueve, entonces son 90 posibilidades de análisis. De los mismos, únicamente en cinco (5,5%) las mujeres tienen un salario agregado superior al masculino. Ahora bien, estos cinco niveles pertenecen a los niveles más bajos: Tarija en el rango inferior, Beni en el segundo rango y Pando en el primero, tercero y cuarto. Es decir, en el 85% de los casos los hombres tienen un salario agregado mayor al femenino.

## 4.4 Nivel educativo en los GAD

### 4.4.1 Marco conceptual y normativo

El nivel educativo de un gobierno, en sus niveles superiores y técnicos, es un debate que ha superado el viejo planteamiento Aristotélico, Platónico e incluso de Polibio (siglo VIII AC), que planteaba como una forma de gobierno<sup>63</sup> válida la aristocracia, es decir, tener en el máximo nivel a un conjunto de hombres y mujeres que merezcan el cargo por su capacidad intelectual.

La democracia contemporánea ha roto esta figura y hoy, de los cerca de 200 países en el Sistema de Naciones Unidas, solamente un aproximado de 20% son monarquías constitucionales, es decir, a pesar de tener una figura monárquica como autoridad estatal existe otra que emerge del voto popular, ya sea de forma directa o a través de sus parlamentos. Entre los casos más emblemáticos y conocidos de esta forma de gobierno podemos encontrar a España y Reino Unido<sup>64</sup>.

63 Rafael López. *Conceptos sobre Estado*.

64 <http://www.un.org/es/members/>, consultada en fecha 10 de febrero de 2014.

Por tanto, en el mundo contemporáneo, entre los requisitos para asumir el máximo cargo electo, llámese Presidente o Primer Ministro, no figura el nivel educativo ya que la fuente del poder es la elección. Asimismo, de acuerdo al Artículo 5 de la Ley N° 2027, del 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público, establece entre la clase de servidores públicos a aquellos denominados “de libre nombramiento”, que realizan funciones administrativas de confianza y de asesoramiento técnico especializado para los servidores públicos electos o designados, como ser asesores, directores de ministerios, secretarios departamentales y otros, que de acuerdo al Reglamento del Sistema de Administración de Personal (SAP)<sup>65</sup> se encuentran en el tercer nivel de la entidad.

En esta parte el documento se concentrará en aquellos cargos que no proceden de un acto electoral. Es importante destacar que la clasificación de puestos del estudio fue modificada con fines didácticos y solo coincide en cuanto a denominación con la clasificación realizada por el Sistema de Administración del Personal, plasmada en el DS N° 26115. Es necesario recordar que a diferencia de la norma que regula la materia, en el estudio, la categoría superior comprende únicamente aquellos cargos cuyo nombramiento procede de un acto electoral. Es decir, está conformada solo por el primer nivel de puestos de la entidad. Por otro lado, en el estudio la categoría ejecutivos está conformada por el segundo y tercer nivel de puestos de la entidad, es decir, comprende aquellos servidores públicos designados y de libre nombramiento. Finalmente, la categoría operativa se encuentra conformada por los puestos comprendidos desde el cuarto al octavo nivel de puestos de la entidad. En esta categoría se incluye a los servidores públicos eventuales y a los consultores.

Cabe diferenciar los niveles, que serán analizados con los tipos de cargos que corresponden a cada uno de los mismos. Por ejemplo, un gobernador pertenece, en el estudio, al nivel superior; pero su tipo de cargo procede de la elección. Un secretario departamental, inmediatamente y jerárquicamente inferior al Gobernador, correspondería al segundo nivel (ejecutivo) al igual que los cargos dependientes de la secretaría, cuya denominación común es Dirección. Las jefaturas de unidad, si así fuesen denominadas y localizadas después del tercer nivel, y las que le sucedan corresponderían al nivel operativo.

Las Normas Básicas del Sistema de Administración del Personal, aprobadas por el Decreto Supremo N° 26115 del 16 de marzo del 2001, establecen lo siguiente en su Artículo 13:

## I. Clasificación

La clasificación de puestos es el ordenamiento de éstos en categorías, considerando su jerarquía dentro de la estructura organizacional de la entidad.

Los puestos se clasificarán en las siguientes categorías:

- a. **Superior**, comprende puestos que se encuentran en la cúspide de una entidad y son responsables de su conducción. Esta categoría está conformada por el primer y segundo nivel de puestos de la entidad.

En esta categoría se encuentran los *funcionarios electos y designados*, señalados en el Estatuto del Funcionario Público.

<sup>65</sup> Decreto Supremo N° 26115, del 16 de marzo del 2001, *Normas Básicas del Sistema de Administración del Personal*.

**b. Ejecutivo**, comprende puestos cabeza de áreas y unidades organizacionales dependientes de puestos superiores. Esta categoría está conformada por el tercer y cuarto nivel de puestos de la entidad.

En el tercer nivel se encuentran los *funcionarios de libre nombramiento*. El cuarto nivel corresponde al *máximo nivel de la carrera administrativa* establecida en la Ley del Estatuto del Funcionario Público y su reglamento.

**c. Operativo**, comprende *puestos que desarrollan funciones especializadas*, dependiendo de puestos superiores o ejecutivos. Está conformada desde el quinto al octavo nivel de puestos de la entidad.

En esta categoría se encuentran los *funcionarios de carrera administrativa* y comprende los niveles de profesional, técnico-administrativo, auxiliar y de servicios, en forma descendente.

Los funcionarios de libre nombramiento ocuparán solamente puestos con funciones administrativas de confianza y asesoramiento especializado y técnico, a los puestos de la categoría superior de una entidad.

Habiéndose clarificado lo regulado en el Sistema de Administración de Personal y la clasificación que se usó en el estudio, la figura 4.1 lo muestra de forma didáctica.

**Figura 4.1**

Clasificación de puestos de acuerdo a SAP y modificación del estudio

	Clasificación de puestos de acuerdo a SAP		Clasificación de puestos para fines del estudio	
	Categoría	Niveles que comprende	Nivel	Subnivel
Sin carrera administrativa	Superior	1	Superior	1
		2	Ejecutivo	2
	Ejecutivo	3		3
Sujeto a la carrera administrativa	Operativo	4	Operativo	4
		5		5
		6		6
		0		0

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro de la izquierda está la clasificación de puestos de acuerdo al SAP, mientras en la derecha la clasificación que aplica al estudio. Nótese que la diferencia radica en cuanto a los niveles (en términos del SAP) y subniveles (en términos del estudio) que están incluidos en cada "nivel" o "categoría". En ambos casos, desde el cuarto nivel o subnivel aplica la carrera administrativa. La razón principal para no utilizar la clasificación del SAP es que la categoría Ejecutivo contiene tanto a los servidores públicos exentos de la carrera administrativa como a los que pertenecen a la misma.

En este sentido, teniendo en cuenta que este capítulo analiza el nivel educativo como valor de la carrera administrativa, la utilización de la clasificación legal hubiese sesgado los resultados. La segunda razón, menos importante que la primera, se justifica por la necesidad de separar a quienes provienen de un cargo electo de quienes son designados.

Respecto a las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, éstas fueron aprobadas el año 2001, 11 años después de que la ley de la cual se desprende (Ley N° 1178) establezca la creación del sistema en 1990. Asimismo, la Ley N° 2027, del 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público, fue aprobada en 1999, es decir que la carrera administrativa, cuyo objetivo es “promover la eficiencia de la actividad administrativa pública en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de sus funcionarios de carrera y la permanencia de éstos condicionada a su desempeño”<sup>66</sup>, estuvo en suspenso por al menos nueve años.

El año 2012 se promulgó la Ley N° 321<sup>67</sup>, del 20 de diciembre de 2012, que incorpora dentro de la Ley General del Trabajo a las trabajadoras y los trabajadores asalariados permanentes que desempeñan funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo de los gobiernos autónomos municipales de capitales de departamento y de El Alto. A excepción de las servidoras públicas y los servidores públicos electos y de libre nombramiento, así como de quienes en la estructura de cargos de los gobiernos autónomos municipales ocupen cargos de: 1) dirección; 2) secretarías generales y ejecutivas; 3) jefatura; 4) asesor; y 5) profesional.

De modo general, las diferencias entre el régimen laboral y el Estatuto del Funcionario Público radican en los beneficios sociales y derechos de los trabajadores, que en el caso del régimen laboral reconoce el derecho a la sindicalización e incluye indemnizaciones, quinquenios y primas.

La incorporación de un segmento de funcionarios municipales de algunos GAM al régimen laboral común se debe a que en todas las normas que trataban el tema de la carrera administrativa se excluía a los gobiernos municipales debido a su carácter autónomo. Sin embargo, la incorporación de dichos funcionarios al régimen laboral general, con reglas y beneficios distintos al régimen introducido por el Estatuto del Funcionario Público, evidencia que la implementación de la carrera administrativa para los gobiernos subnacionales no será en su totalidad, toda vez que algunos funcionarios municipales se encuentran bajo un régimen laboral con mayores beneficios al de la carrera administrativa.

En este sentido, es posible que otros funcionarios de los gobiernos municipales e incluso funcionarios de otros niveles de gobierno reclamen su incorporación al régimen laboral general.

Paralelamente, el proyecto de Estatuto de Santa Cruz de 2008<sup>68</sup>, en su Artículo 132 establece mecanismos de carrera administrativa, con lo que la figura se complejiza aún más. Será la Declaratoria Constitucional sobre este estatuto, que aún no ha ingresado al TCP para revisión constitucional, la que sentará la viabilidad o no sobre estas medidas.

En la tabla 4.6 se muestran las partes más relevantes de la normativa boliviana sobre la carrera administrativa.

66 Artículo 18 Ley N° 2027, del 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público.

67 <http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/133-trabajadores-de-los-municipios-de-las-capitales-y-de-el-alto-pasan-a-la-ley-general-del-trabajo.html>, consultada en fecha 21 de diciembre de 2014.

68 Consultar contenido de los estatutos en: [www.autonomias.gob.bo](http://www.autonomias.gob.bo).

**Tabla 4.6**

Normativa sobre la carrera administrativa

Norma	Fecha de promulgación	Contenido sobre carrera administrativa
Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales	20 de julio de 1990	Artículo 9. El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.
Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público	22 de octubre de 1999	Artículo 2. El presente Estatuto, en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado, tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.
Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público	22 de octubre de 1999	Artículo 5. Los servidores públicos se clasifican en: a) Funcionarios electos: son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso electoral previsto por la Constitución Política del Estado. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa y Régimen Laboral del Presente Estatuto. b) Funcionarios designados: son aquellas personas cuya función pública emerge de un nombramiento a cargo público, conforme a la Constitución Política del Estado, disposición legal o Sistema de Organización Administrativa aplicable. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto. c) Funcionarios de libre nombramiento: son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. El Sistema de Administración de Personal, en forma coordinada con los Sistemas de Organización Administrativa y de Presupuesto, determinará el número y atribuciones específicas de éstos y el presupuesto asignado para este fin. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto. d) Funcionarios de carrera: son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la Carrera Administrativa que se establecen en el presente Estatuto. e) Funcionarios interinos: son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al presente Estatuto y disposiciones reglamentarias.
Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público	22 de octubre de 1999	Parágrafo II, Artículo 7. II. Los funcionarios de carrera tendrán, además, los siguientes derechos: a) A la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad.
Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal SAP	16 de marzo de 2001	Artículo 1. Las presentes Normas Básicas tienen por objeto regular el Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa, en el marco de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, la Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público y Decretos Reglamentarios correspondientes.

Norma	Fecha de promulgación	Contenido sobre carrera administrativa
Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal SAP	16 de marzo de 2001	Artículo 48. La Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público, establece en su Artículo 18 la Carrera Administrativa con el objetivo de promover la eficiencia de la función pública en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de sus funcionarios de carrera y la permanencia de éstos condicionada a su desempeño. La Carrera Administrativa se articula mediante el Sistema de Administración de Personal, reglamentado en las presentes Normas Básicas.
Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal SAP	16 de marzo de 2001	Artículo 49. Para efectos de las presentes Normas Básicas, se entenderá como (Carrera Administrativa), al sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de personal, orientado a la selección, inducción, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno, de todo servidor público de carrera.
Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal SAP	16 de marzo de 2001	Artículo 51.- El régimen (Carrera Administrativa) tiene como objetivos principales los siguientes: b. La selección rigurosa del personal con base en los requerimientos institucionales, el mérito, capacidad y probidad. d. El fortalecimiento de la profesionalización para el desarrollo del funcionario público.
Ley N° 321	18 de diciembre de 2012	Artículo 1°.- I. Se incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a las trabajadoras y los trabajadores asalariados permanentes que desempeñen funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo de los Gobiernos Autónomos Municipales de Capitales de Departamento y de El Alto de La Paz, quienes gozarán de los derechos y beneficios que la Ley General del Trabajo y sus normas complementarias confieren, a partir de la promulgación de la presente Ley, sin carácter retroactivo.

Fuente: Elaboración propia.

Pese a tener normativa en vigencia, la implementación del servicio civil o carrera administrativa ha sido relativa. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un informe sobre el estado del servicio civil en América Latina, señala sobre Bolivia que queda pendiente la efectiva implantación de estos mecanismos (normativos) a nivel generalizado para la administración pública boliviana, que todavía se maneja con criterios fuertemente patrimonialistas<sup>69</sup>.

En relación al desarrollo del servicio civil, Bolivia inició a partir de 1985 reformas... Para su implementación, se contrata a consultores financiados por organismos internacionales que, si bien permitieron cierta continuidad en las intervenciones públicas, generaron situaciones de desequilibrio por el surgimiento de la figura de consultores en puestos de línea.

Aún sin contar con el marco normativo sobre el servicio civil, desde 1990 se comenzó con el Programa de Servicio Civil (PSC), que se basa en un paulatino reemplazo de los consultores en 'puestos clave' por funcionarios de línea ingresados por concurso. En 1992 se cambia de estrategia debido a las reducidas metas de incorporación que generarían un bajo impacto, y se plantea un plan más ambicioso de reclutar 12.200 profesionales en diez años.

En el marco del Plan Nacional de Integridad (PNI) se crea el Proyecto de Reforma Institucional (PRI), previsto para el periodo junio 1999 - agosto 2005.

69 Mercedes Iacovello et al., *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, BID Washington DC, 2006.

El PRI focaliza su acción en reformas horizontales en las áreas de gestión de RH, presupuesto por resultados y evaluaciones de desempeño, y su aplicación vertical en agencias piloto, tales como la Aduana y el Servicio Nacional de Impuestos Internos (principales recaudadores), y el Servicio Nacional de Caminos (una de las principales áreas de gasto); y los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (los tres vinculados a la estrategia de lucha contra la pobreza). A diferencia del PSC, el PRI contó desde su inicio con el apoyo y la voluntad política para conducir las reformas.

El gobierno del presidente Mesa, que asumió a través de una transición constitucional en octubre de 2003, formuló un plan de gobierno con dos etapas: a) una primera fase hasta la Asamblea Constituyente prevista para mitad de 2005; y b) una segunda fase desde el final de la Asamblea hasta el término del mandato constitucional del Presidente (agosto de 2007).

En la primera fase del gobierno los objetivos políticos son (entre otros) relanzar el PRI y los esfuerzos de lucha contra la corrupción. Sin embargo, las restricciones presupuestarias han llevado este año al dictado de normas de austeridad... que implican una restricción para el desarrollo efectivo de la carrera administrativa<sup>70</sup>.

En este marco, un último estudio sobre la capacitación a los funcionarios públicos promovida por la cooperación alemana (GIZ) establece que los funcionarios *de carrera* del nivel central no llegan ni al dos por ciento del total de funcionarios<sup>71</sup>. En síntesis, la reforma normativa no fue implementada. Parafraseando al analista político Diego Ayo: "el defecto no radica en el concepto (norma) sino en su implementación".

Si bien la meritocracia del aspirante a un cargo público no está ligada explícitamente a la educación, la práctica hace que una primera asociación recaiga sobre el perfil educativo del funcionario, concretamente sobre sus características académicas. En contraste con esta posición, existe una corriente, respecto al determinismo educativo, que plantea que el mérito del conocimiento puede provenir de una fuente que no sea la universitaria, sino de la práctica.

Sin embargo, el contexto boliviano hace relativa la aplicación de la meritocracia como criterio idóneo de selección del personal, ya que problemáticas como la discriminación o las posibilidades económicas influyen en el tipo de formación que se puede alcanzar.

La nueva tendencia de valorar los conocimientos adquiridos por medios no universitarios es producto de la evidencia empírica en el sector laboral de muchos países en los que la experticia en áreas concretas no ha sido producto de un tránsito universitario, sino de un aprendizaje cotidiano.

De acuerdo con esta realidad, el Ministerio de Educación se encuentra desarrollando el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias, que tiene como actividad central "reconocer formal y documentalmente, a nombre del Estado Plurinacional de Bolivia, las competencias laborales de trabajadores y trabajadoras en los ámbitos productivos, artísticos y de servicios, que poseen experiencias laborales adquiridas a lo largo de la vida"<sup>72</sup>. En la larga lista de las ocupaciones que son objeto de la certificación, solo una de ellas (mensajero(a) y/o auxiliar de oficina) tiene una clara relación con la administración pública.

70 Mercedes Iacovello *et al.*, *Op. Cit.*, 2006.

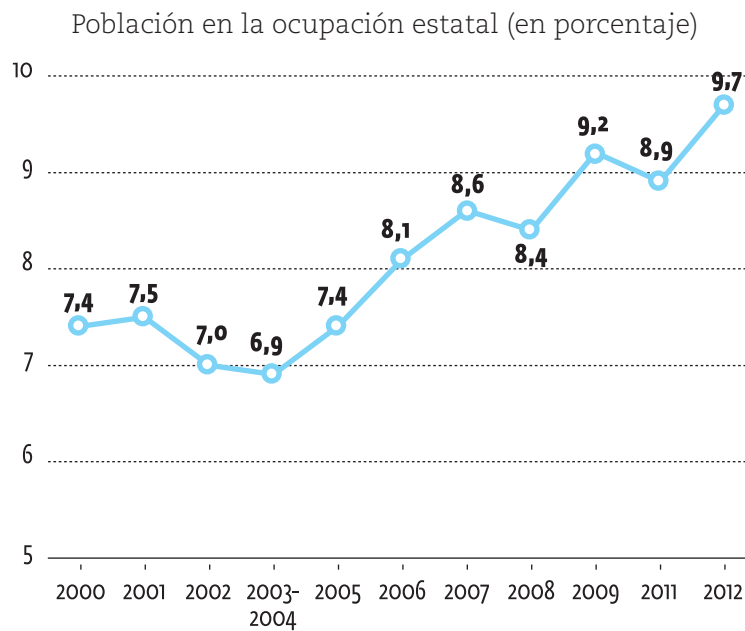
71 Marcelo Renjel. *Desafíos y avances de la capacitación al funcionario público en Bolivia*. GIZ, Lima, 2013.

72 [http://veaye.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=2821](http://veaye.minedu.gob.bo/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2821).

La inauguración desde el Estado de este sistema es alentadora y se estima que la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), órgano descentralizado del Ministerio de Educación a cargo de este programa, amplíe su cobertura con certificaciones de labores desempeñadas en el sector público.

Una justificación adicional para encarar la carrera administrativa con mayor tesón se explica por el crecimiento del Estado como mercado de trabajo. Desde el año 2000 al 2009 el porcentaje de la población que trabaja en el Estado, respecto a otros sectores, se ha incrementado y la tendencia (bajo regresión lineal) muestra que para el año 2014 el crecimiento debería ser mayor. Por tanto, el mercado estatal que concentra a 1 de cada 10 trabajadores, se fortalecería ostensiblemente si se incrementara el cuidado en la profesionalización del servicio público.

**Gráfico 4.42**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (Mecovi 2000-2002), Encuesta continua de hogares 2003-2004, Encuesta de hogares 2005-2009, Encuesta de hogares 2011-2012.

Sin embargo, medido por la concentración estatal de la ocupación, el Estado boliviano es relativamente pequeño respecto de otros países. La siguiente comparación se realizó con base en los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>73</sup> para el año 2008, de modo que se utilizaron los reportes de ese año en Bolivia para lograr comparabilidad.

El informe de gestión del año 2014 publicado por el Ministerio de Comunicación realiza una interesante comparación sobre el tamaño del Estado en los periodos 2005 y 2013. La comparación se basa en los montos de inversión pública y los montos destinados a los salarios. Pese a que en el periodo citado la masa salarial del sector público se incrementó en 3,2 veces, la inversión pública creció en 5,6 veces. Es decir, mientras en el año 2005 por cada boliviano de inversión se pagaba 1,45 de salarios, para el año 2013 por cada boliviano de salario se destinaba 1,18 bolivianos para inversión<sup>74</sup>.

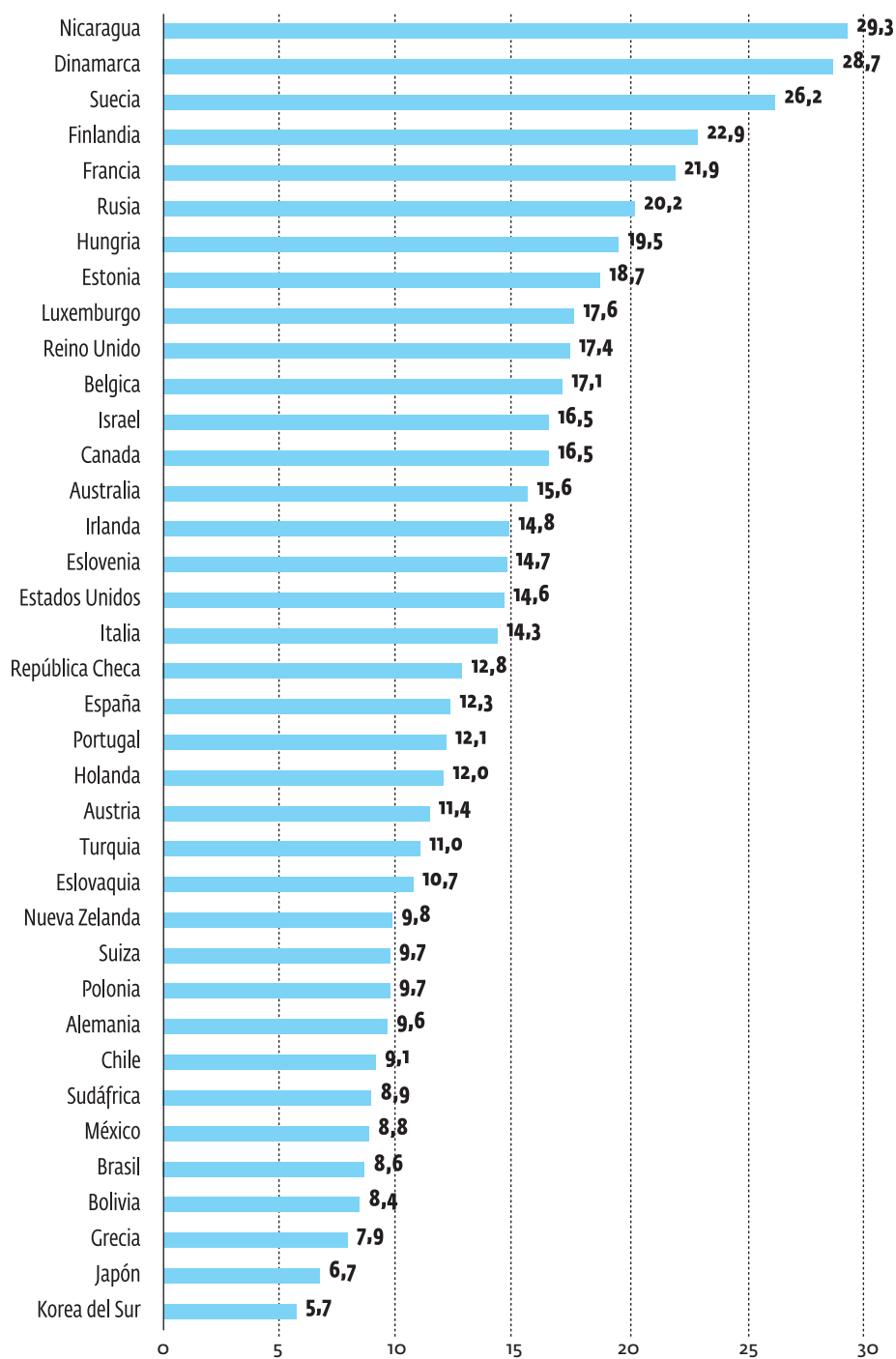
73 <http://www.oecd-ilibrary.org>, visitado el 10 de enero de 2013

74 Informe de la Gestión 2013 del presidente Evo Morales Ayma. Gráfico 76, página 31.



**Gráfico 4.43**

Concentración estatal del empleo Bolivia y OCDE, 2008 (en porcentaje)



Fuente: OCDE e Instituto Nacional de Estadística Bolivia.

## 4.4.2 Profesionalización de los servidores públicos

El primer análisis que se realizará con los datos recopilados será sobre la profesionalización de los servidores públicos.

La encuesta recogió los resultados en cinco categorías: bachiller, técnico, egresado universitario sin título, universitario con título y postgrado. Las categorías se agruparon bajo el denominativo de profesional o no profesional del siguiente modo:

**Tabla 4.7**  
Categorías de profesionalización

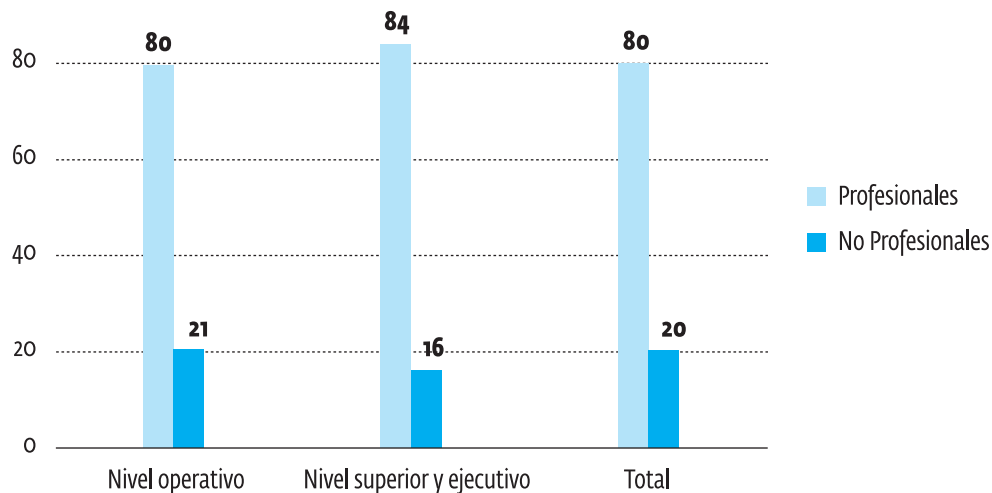
Profesional	Técnico
	Universitario con título/Profesional
	Postgrado
No profesional	Bachiller
	Egresado universitario sin título/Universitario

Fuente: Elaboración propia.

## Órgano Ejecutivo

**Gráfico 4.44**

Nivel educativo por nivel jerárquico, Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



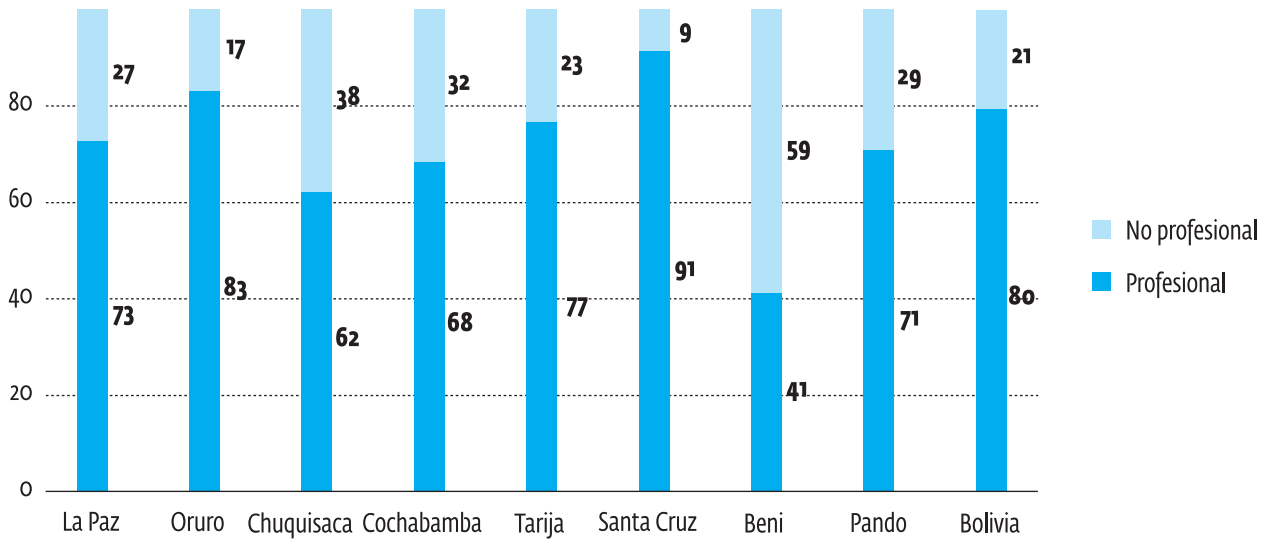
Nota: Excepto Potosí y Pando.

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como muestra el gráfico 4.44, existe una mayor profesionalización en los niveles superior y ejecutivo. Estos dos niveles representan el 7% de todos los servidores públicos, mientras que el 97% restante está en el nivel operativo. Por lo tanto, las barras correspondientes a cada nivel y al total deben entenderse como un nuevo 100%.

**Gráfico 4.45**

Nivel educativo del nivel operativo de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)

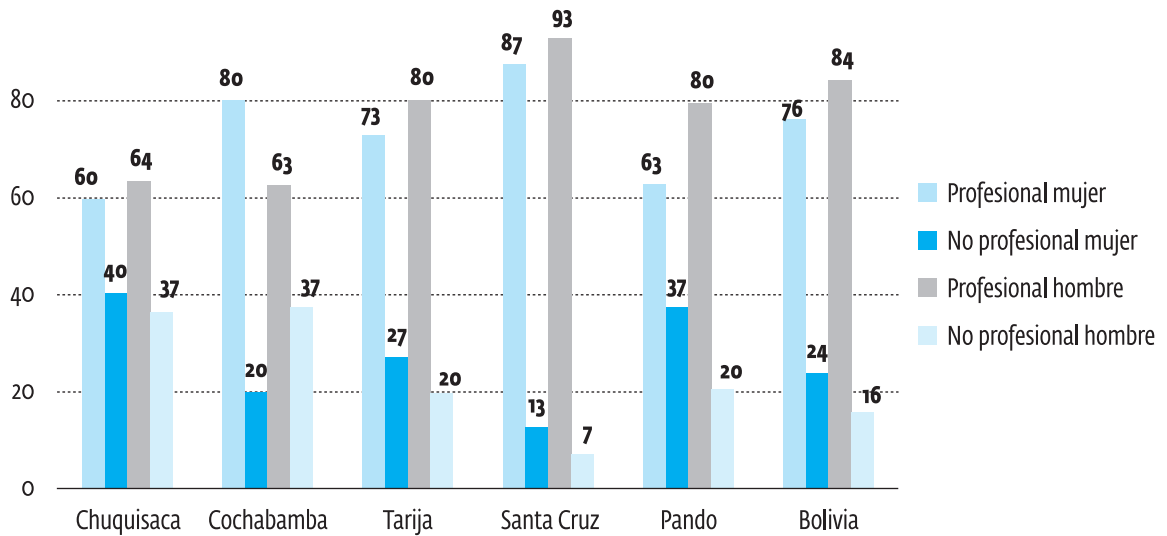


Nota: Excepto Potosí  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Respecto al nivel educativo por OE, se evidencia que el más alto nivel profesional reside en el OE de Santa Cruz con el 91,4%, mientras que el menor grado de profesionalización está en el OE de Beni, con menos del 50%.

**Gráfico 4.46**

Nivel educativo del nivel operativo por género, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto La Paz, Oruro y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

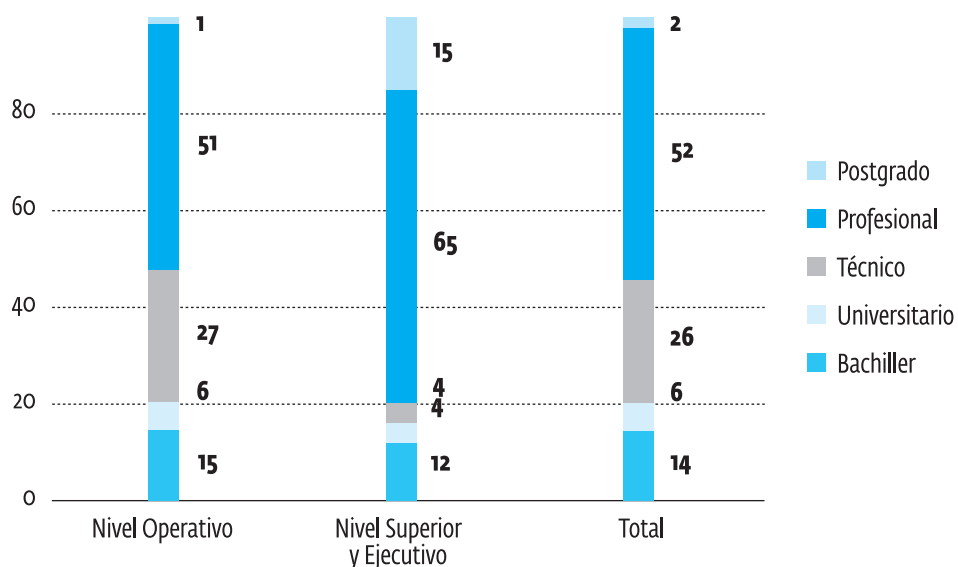
El gráfico 4.46 y los similares para otro tipo de instituciones deben leerse de la siguiente manera: las funcionarias mujeres (profesionales y no profesionales) de cada institución del GAD fueron computadas como un 100%, lo mismo se realizó con los servidores públicos varones. Por tanto, y a modo de ejemplo, si en algún OE el número de mujeres, entre profesionales y no profesionales, es de 100 y los servidores públicos masculinos en ambas categorías son 200, cada uno de estos números se los entenderá como 100%. Entonces, del 100% las barras muestran la distribución entre profesional y no profesional para cada sexo. En el ejemplo presentado, la suma de ambas categorías para el caso de las mujeres era de 100, el cual a su vez se distribuye –supongamos– en 45 mujeres profesionales (45%) y 55 no profesionales (55%).

Asimismo, las instituciones que figuran en cada uno de los gráficos de este tipo son aquellos que han reportado la información por distinción de sexo.

Analizando el nivel educativo por razón de género se evidencia que tomando en cuenta todos los OE de Bolivia, los servidores públicos tienen numéricamente un mayor porcentaje de profesionalización (84%) que las servidoras públicas profesionales (76%). Únicamente en el caso del OE de Cochabamba las servidoras profesionales representan una mayor proporción que los profesionales varones.

**Gráfico 4.47**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Santa Cruz.

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

El gráfico 4.47 y todos los de este tipo que le sucederán en esta parte del informe deben entenderse de la siguiente manera: el término *categoría* aplica a las posibilidades educativas: bachiller, técnico, universitario, universitario con título o profesional y postgrado; los cinco niveles juntos hacen al nivel educativo de la institución.

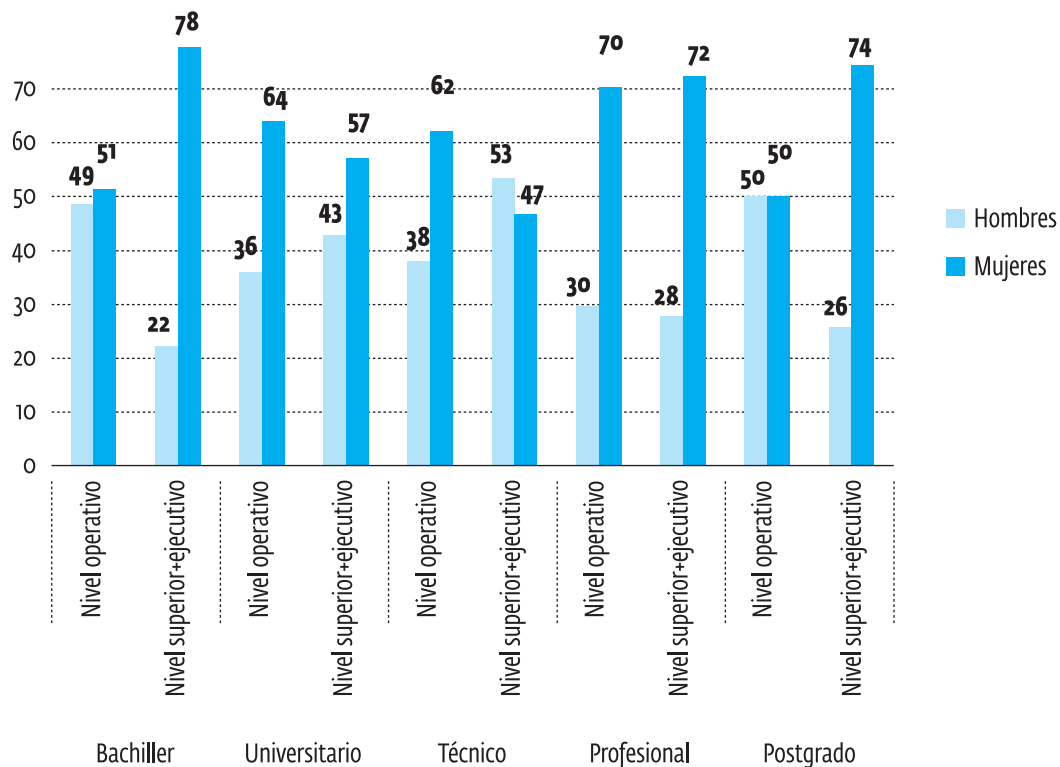
También se utilizó el término *nivel* para distinguir al nivel operativo del nivel ejecutivo y superior. Únicamente para los OE y OL se aglutinó al nivel superior y ejecutivo en una sola variable de análisis.

Al no tener los servicios departamentales servidores públicos electos, se notará que en la leyenda de los gráficos correspondientes a éstos se omitió la palabra superior y se utilizó solamente el término ejecutivo. Cada una de las barras representa un 100% con los datos que contiene, por tanto, las tajadas de cada una ellas denotan la distribución en cada categoría por nivel educativo en cada una de las instituciones en las que se realizó el estudio.

Respecto al análisis por las cinco categorías de profesionalización y a nivel total, nótese que dentro del grupo profesional una amplia mayoría es profesional con título universitario, con un 53% respecto del total o 65% del grupo profesional. Asimismo, los profesionales con título universitario del nivel superior y ejecutivo son más, comparados con la misma categoría del nivel operativo. Asimismo, el 16% del personal en el nivel superior y ejecutivo corresponde a la categoría postgrado, mientras en el nivel operativo dicha categoría sólo reúne al 1,3% del personal, lo que constituye una contradicción, dado que los requisitos de acceso al nivel operativo generalmente incluyen tener el más alto nivel educativo posible, mientras este requisito para el nivel superior y ejecutivo no es aplicable por la forma de designación de sus puestos.

**Gráfico 4.48**

Nivel educativo por categoría, sexo y nivel de instrucción, Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

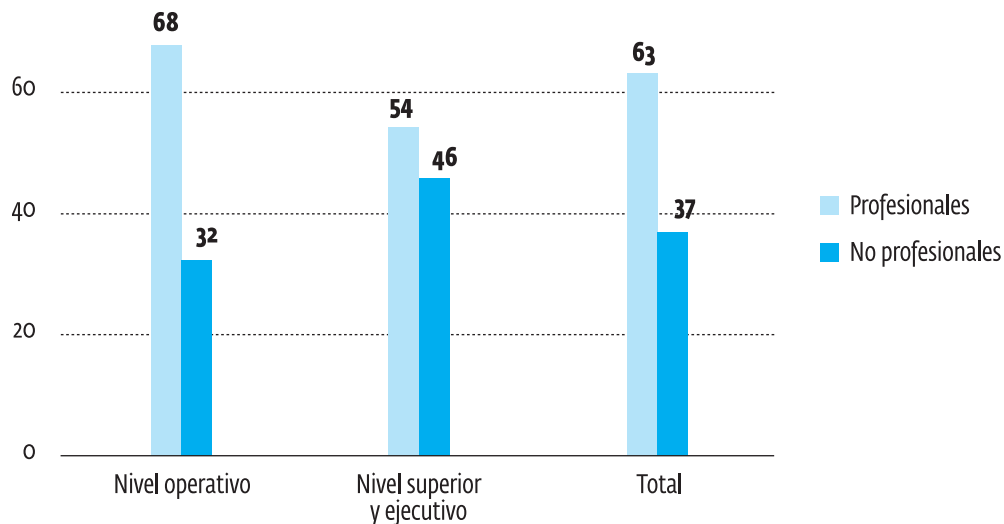
El gráfico 4.48 muestra cada una de las cinco categorías educativas. Cada una de ellas representa un 100%. Es decir, suponiendo que todos los servidores públicos se concentran en la categoría bachiller, a esos se los entenderá como un nuevo 100%. Cada una de las categorías a su vez se subdivide en los niveles operativo, ejecutivo y superior. Las barras en cada una de estas subdivisiones representan el porcentaje de funcionarias mujeres y hombres.

Puede concluirse que lo más cercano a la equidad de género respecto a la educación se da en la categoría de bachiller, con una mínima diferencia favorable hacia el personal masculino en ambos niveles jerárquicos. En los dos últimos niveles de profesionalización (universitario con título y postgrado), el personal masculino supera considerablemente al femenino. Por tanto, a medida que crece el nivel educativo la presencia fémina decrece.

## Órganos Legislativos

**Gráfico 4.49**

Nivel educativo por nivel jerárquico,  
Asambleas Legislativas, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Chuquisaca y Santa Cruz.

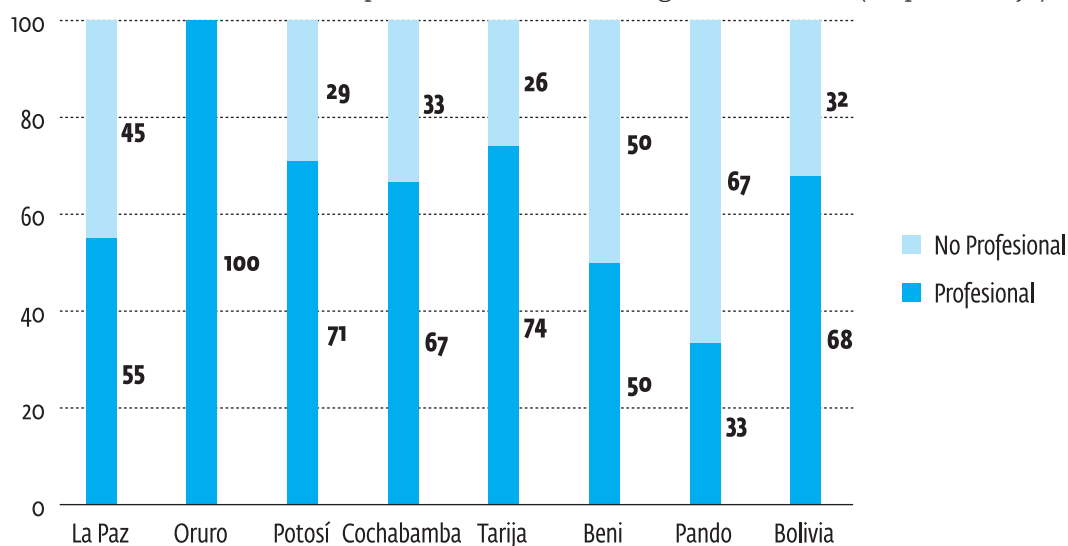
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A diferencia de los OE, el nivel de profesionalización de las autoridades en el nivel superior y ejecutivo de las asambleas es inferior. La presión sobre este porcentaje está altamente influenciada por el nivel educativo de asambleístas departamentales y, respecto al nivel directivo, está casi unánimemente compuesto por una sola persona<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Esta persona es equivalente al Oficial Mayor de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que tiene atribuciones administrativas y presupuestarias en las asambleas legislativas departamentales.

**Gráfico 4.50**

Nivel educativo del nivel operativo, Asambleas Legislativas, 2011 (en porcentaje)

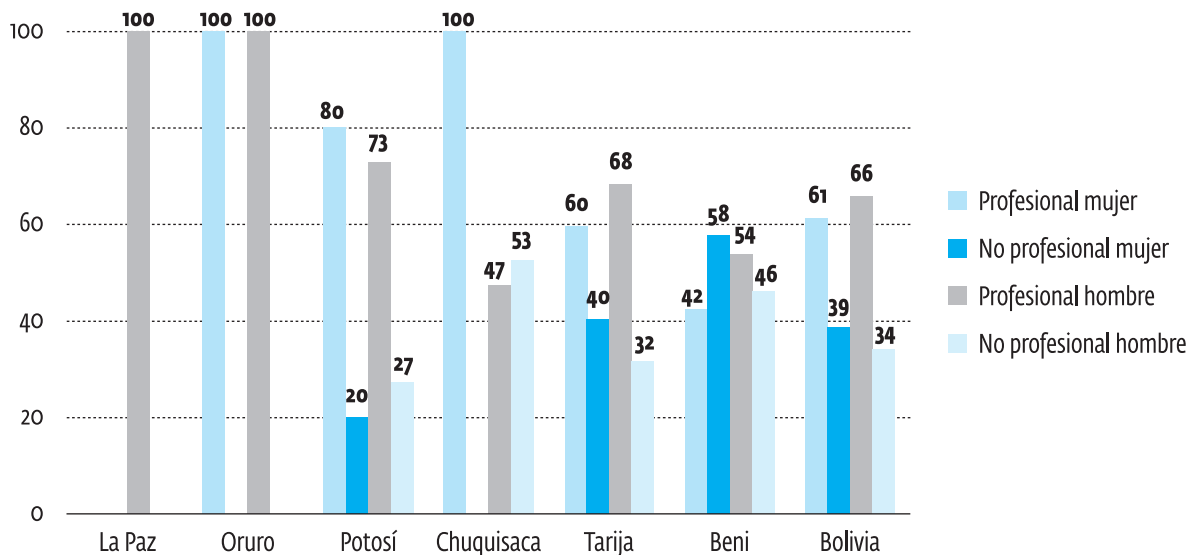


Nota: Excepto Chuquisaca y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En el caso de las Asambleas Legislativas Departamentales, los dos extremos, de mayor y menor profesionalización, suceden en Oruro con un 100% de profesionalización; y en Pando, con menos del 50% de profesionalización. A nivel agregado, el porcentaje de profesionalización de los OL es de 68%, inferior al de los OE que registran alrededor de 80%. Esto puede explicarse por la novedad que representó la figura legislativa de las asambleas, desde su elección en abril de 2010 y la consiguiente imposibilidad de dotarse de personal calificado en un mercado laboral que se adapte progresivamente a la novedad.

**Gráfico 4.51**

Nivel educativo del nivel operativo por sexo, Asambleas Legislativas (en porcentaje)

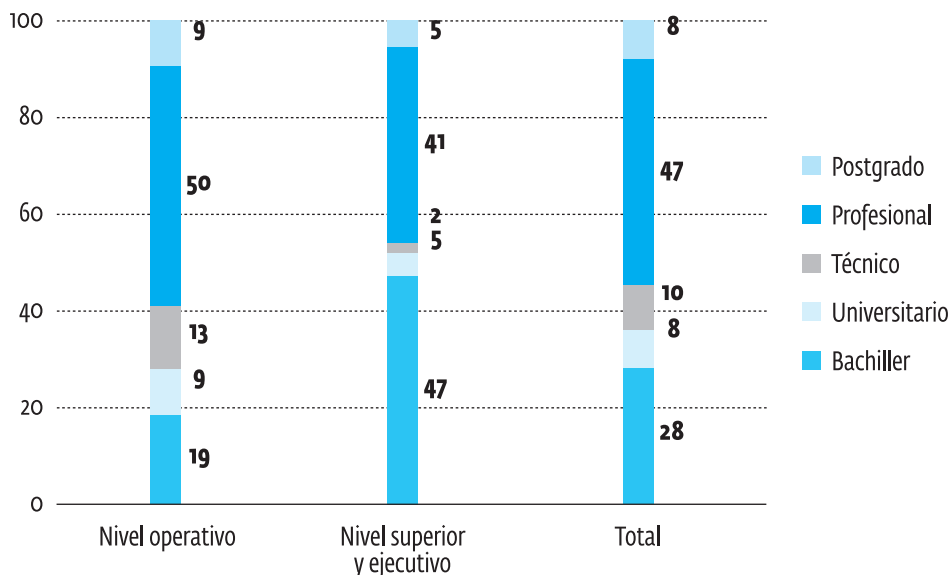


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A nivel agregado, las servidoras públicas profesionales representan el 61% del total de servidoras públicas, mientras los servidores públicos las aventajan ligeramente con 66% respecto de su total. Oruro representa una equidad de profesionalización entre servidores públicos de ambos sexos, mientras La Paz goza de ventaja profesional de servidores públicos varones y Chuquisaca de funcionarias mujeres.

**Gráfico 4.52**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Asambleas Legislativas, 2011 (en porcentaje)



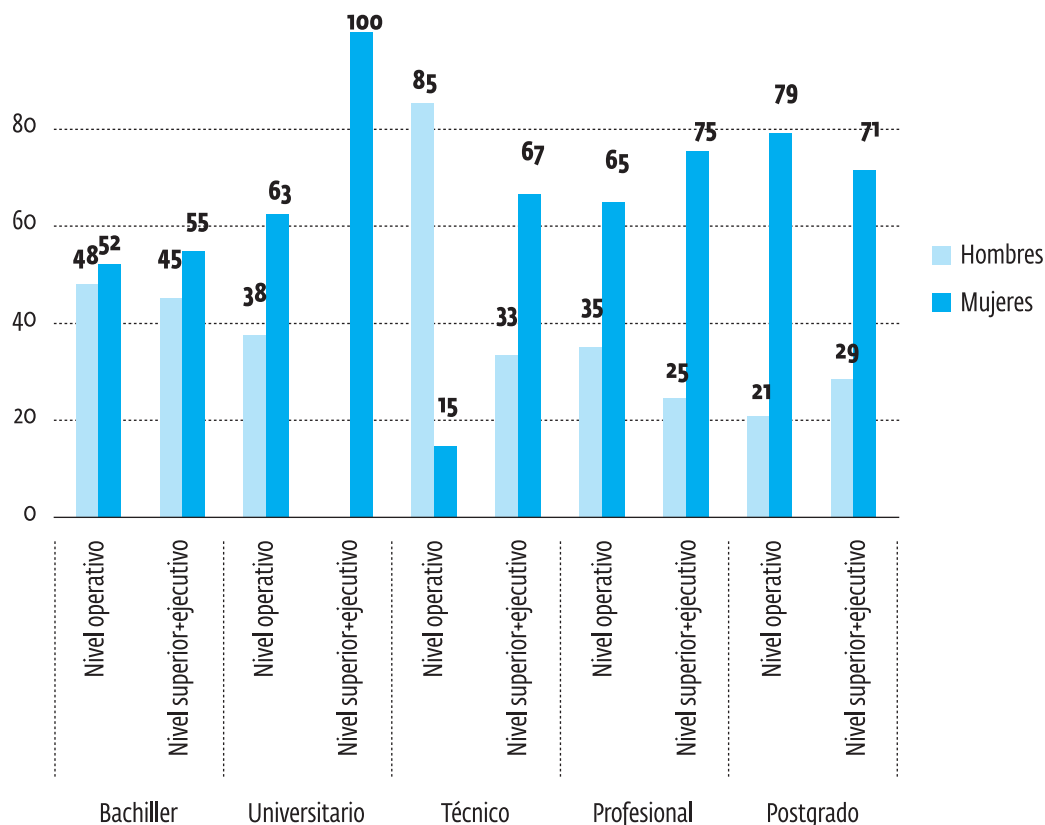
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En las tres barras que muestra el gráfico 4,52 la categoría que cuenta con más servidores públicos es la de universitario con título o profesional, con más del 40% en todos los casos. La diferencia más sustancial entre ambos niveles está en la categoría Bachiller. Mientras en el nivel operativo el 19% de los servidores públicos pertenece a esta categoría, en el nivel superior y ejecutivo casi el 50% de los servidores públicos tiene un nivel educativo de bachiller.



**Gráfico 4.53**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Asambleas Legislativas, 2011 (en porcentaje)



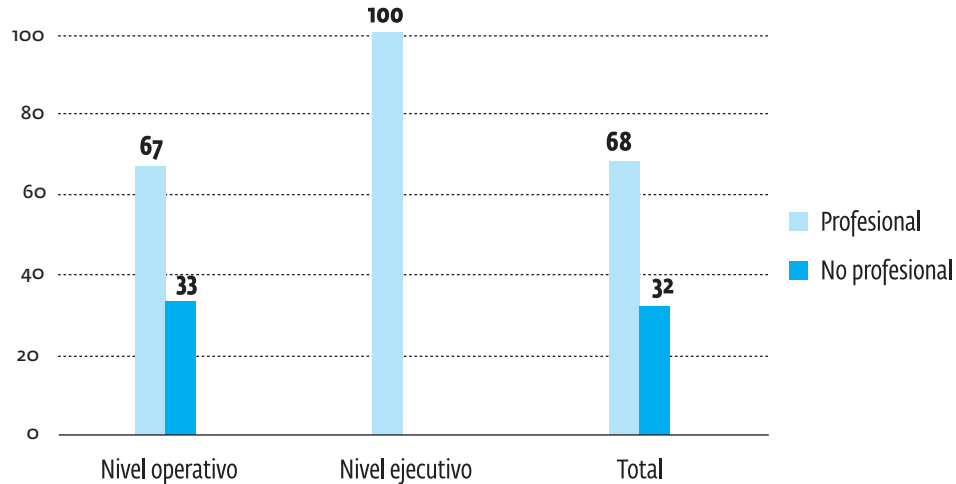
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Al igual que el gráfico para los OE, la equidad de género es relativamente visible en los servidores públicos con grado de instrucción de bachiller. La mayor inequidad está presente de manera clara en el nivel educativo universitario con título y postgradual, cuyos porcentajes de personal masculino superan por 15 puntos en el nivel ejecutivo y superior, y 21 puntos en el nivel operativo de la categoría universitarios con título; mientras que para la categoría educativa de postgrado existe una diferencia en el nivel masculino con relación al femenino de 45 puntos el nivel operativo y 9,6 puntos el nivel ejecutivo y superior.

## Servicios Departamentales

**Gráfico 4.54**

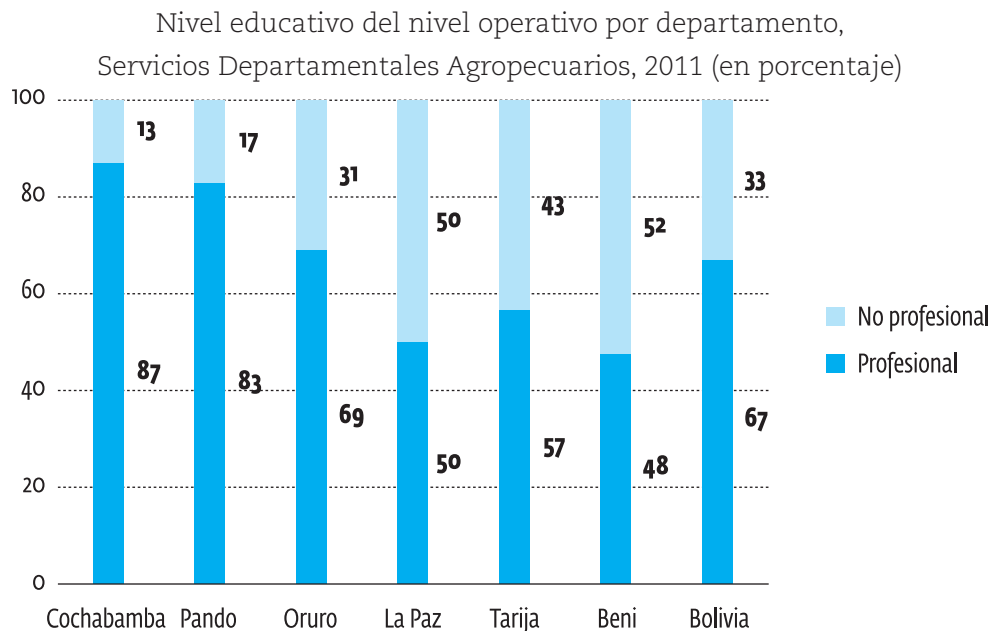
Nivel educativo por nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En la mayoría de los servicios departamentales el nivel ejecutivo no tiene tantos servidores públicos como en el caso de los OE. Por tanto, como se apuntó anteriormente, no es cuestionable que los niveles superior y ejecutivo tengan altos o absolutos grados de profesionalización, sin embargo, esto debería estar emparejado con un similar o igual grado de profesionalización del nivel operativo. El gráfico anterior muestra que si bien el nivel ejecutivo se compone de 23 servidores públicos, todos ellos son profesionales; mientras que para el nivel operativo solamente el 67% del personal corresponde a esta categoría.

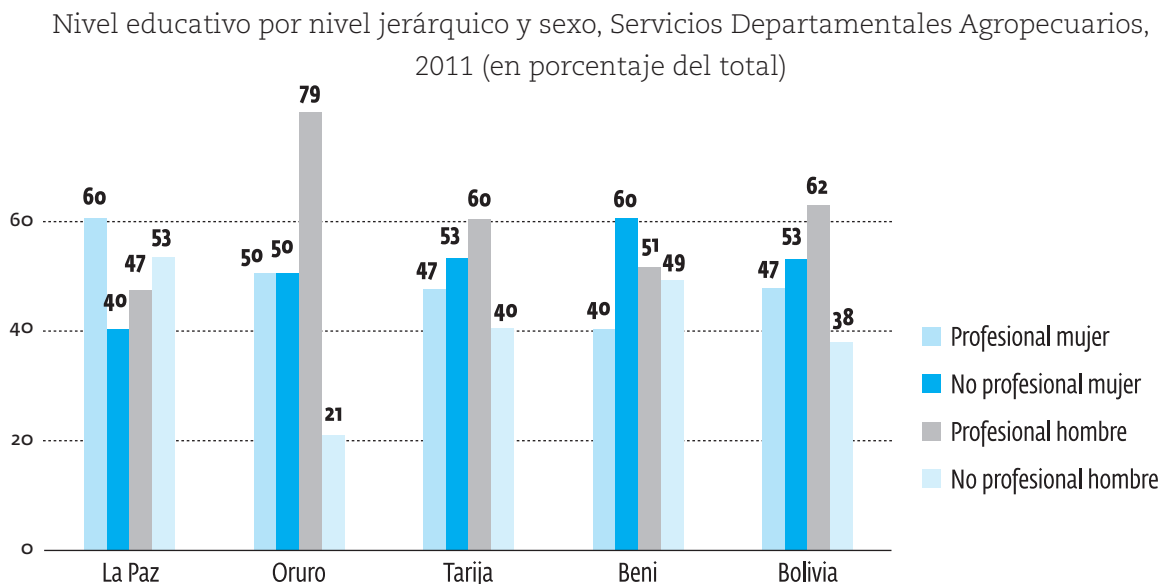
**Gráfico 4.55**



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Según los datos reportados, obtenidos y agregados de todos los servidores públicos de los SEDAG, se puede observar que aproximadamente un tercio del personal total del servicio no es profesional. El SEDAG de Cochabamba es el que muestra un mayor grado de profesionalización, con el 87%, mientras el menor está en Beni, con el 47%. Resalta que siendo Beni uno de los principales departamentos ganaderos del país y estando allí la sede nacional del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), su porcentaje de personal profesional sea el más bajo de Bolivia.

**Gráfico 4.56**

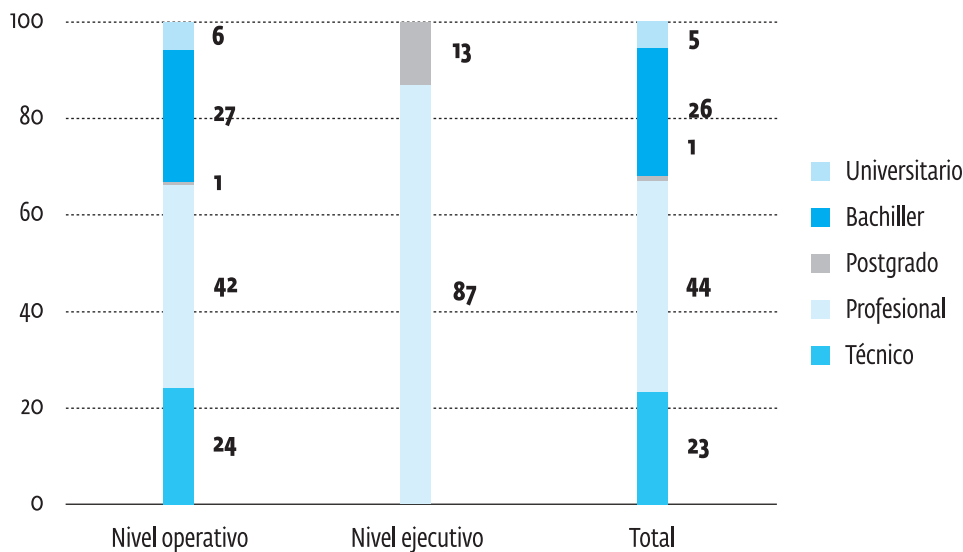


Nota: Excepto, Potosí, Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

La tendencia en el SEDAG respecto a la profesionalización por sexo sigue la propensión de las anteriores instituciones. En este caso se observa que a nivel nacional el 62,4% de los servidores públicos varones son profesionales, en contraste con el 47,4% de las funcionarias mujeres. Todos los departamentos muestran mayores grados de profesionalización del personal masculino, con excepción de La Paz, donde la profesionalización femenina supera a la profesionalización masculina con 13 puntos porcentuales respecto de su total.

**Gráfico 4.57**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011 (en porcentaje del total)

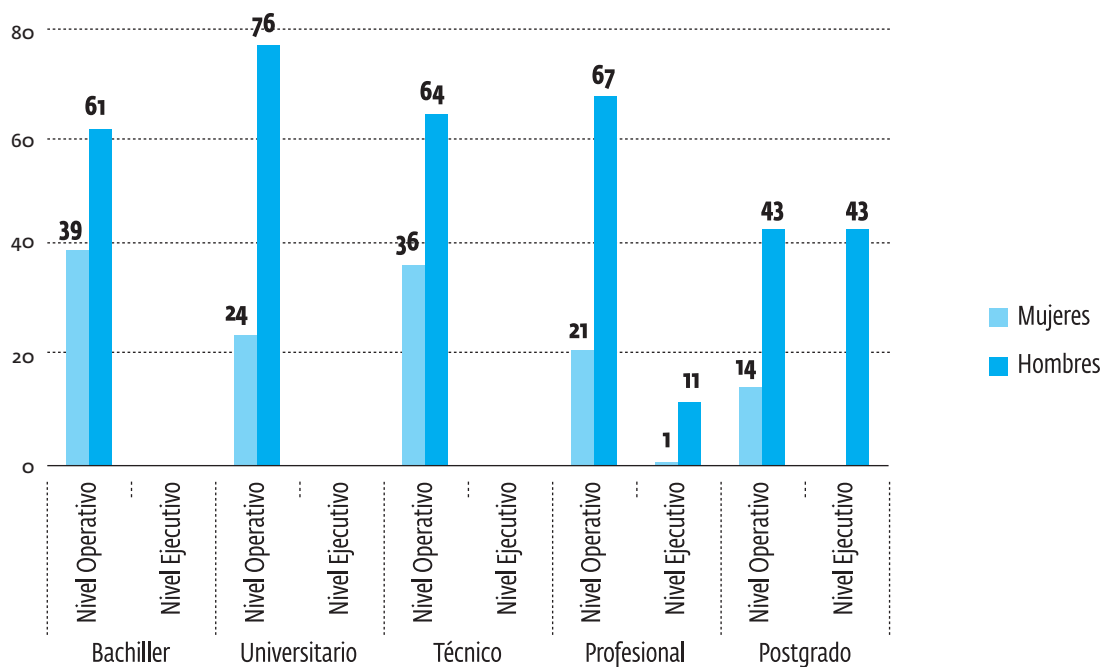


Nota: Excepto Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En el SEDAG, 23% de los profesionales tienen una preparación técnica, lo que corresponde a la naturaleza de esta institución. Por su parte, al igual que otras instituciones, 44 de cada 100 servidores públicos son universitarios con título o licenciados, mientras que los profesionales con postgrado suman menos del 2% del total del personal. Sin embargo, la diferencia entre el nivel ejecutivo y operativo es muy notoria respecto a la distribución de las categorías educativas. Mientras en el nivel ejecutivo el 87% de los servidores públicos son universitarios titulados y el 13% cuentan con un postgrado, en el nivel operativo la distribución corresponde mayoritariamente a la categoría de universitarios titulados con 42% y bachilleres con un 27%. Esto se justifica por la forma de agrupación de las categorías y porque la cantidad de servidores públicos de esta categoría es menor a la de operativos.

**Gráfico 4.58**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011 (en porcentaje)



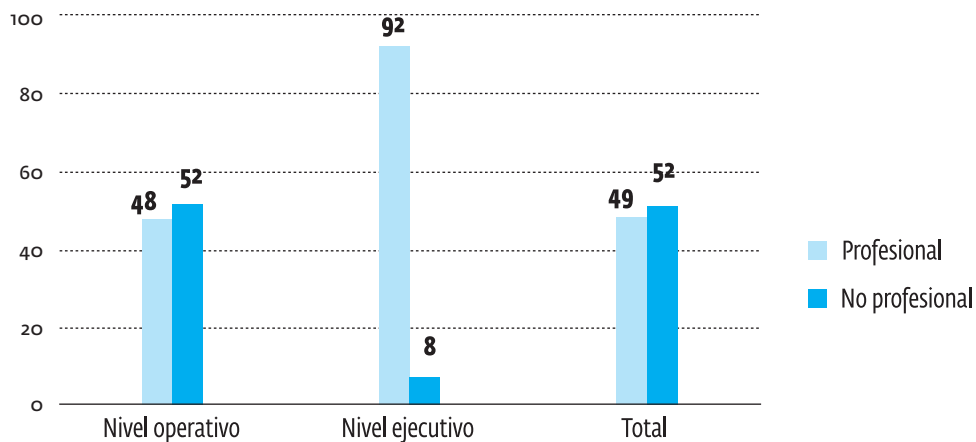
Nota: Excepto Potosí, Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En los SEDAG existe una clara separación entre los niveles de menos profesionalización y su pertenencia a niveles operativos. Los niveles educativos previos a la licenciatura (bachiller, técnico y universitario sin título) no cuentan con expresión en el nivel ejecutivo. Asimismo, las mujeres no superan a los hombres en ninguna categoría. Como se observó en la parte dedicada a la composición de género del personal de las instituciones, el SEDAG es una institución predominantemente masculina.

## Servicios Departamentales de Caminos (SEDCAM)

**Gráfico 4.59**

Nivel educativo por nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en porcentaje)

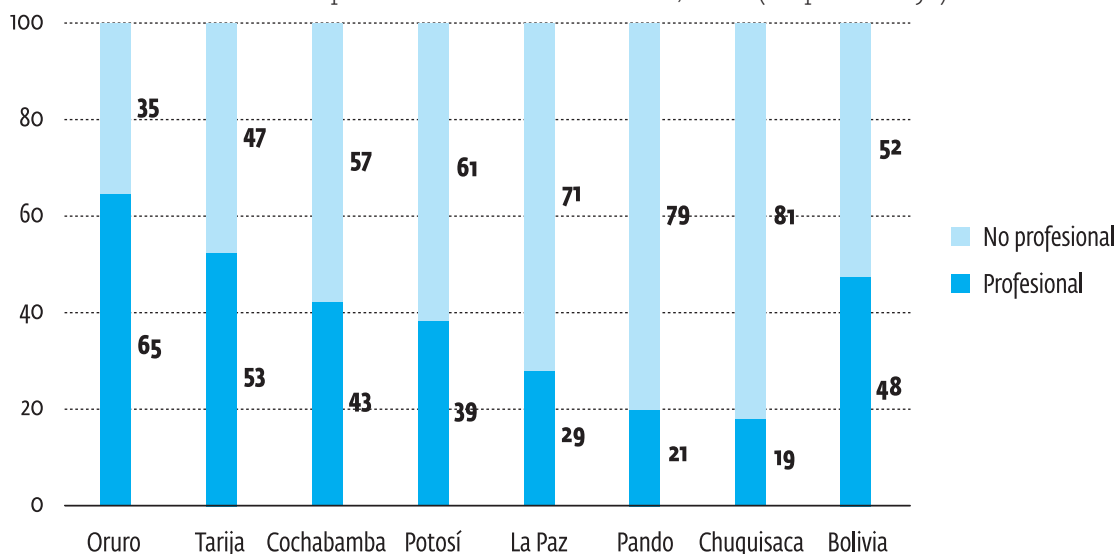


Nota: Excepto Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de los GAD.

Como es ya una tendencia generalizada, la mayor profesionalización reside en el nivel ejecutivo con un 92% de personal que compone este nivel. En el nivel operativo la profesionalización alcanza un 48%. Nótese que al ser 25 servidores públicos en el nivel ejecutivo y 3.470 en el nivel operativo, el porcentaje de profesionalización final es casi una repetición del nivel operativo, ya que al tener este nivel más del 90% de los servidores públicos, su incidencia sobre el total es abrumadora.

**Gráfico 4.60**

Nivel educativo del nivel operativo por departamento,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en porcentaje)

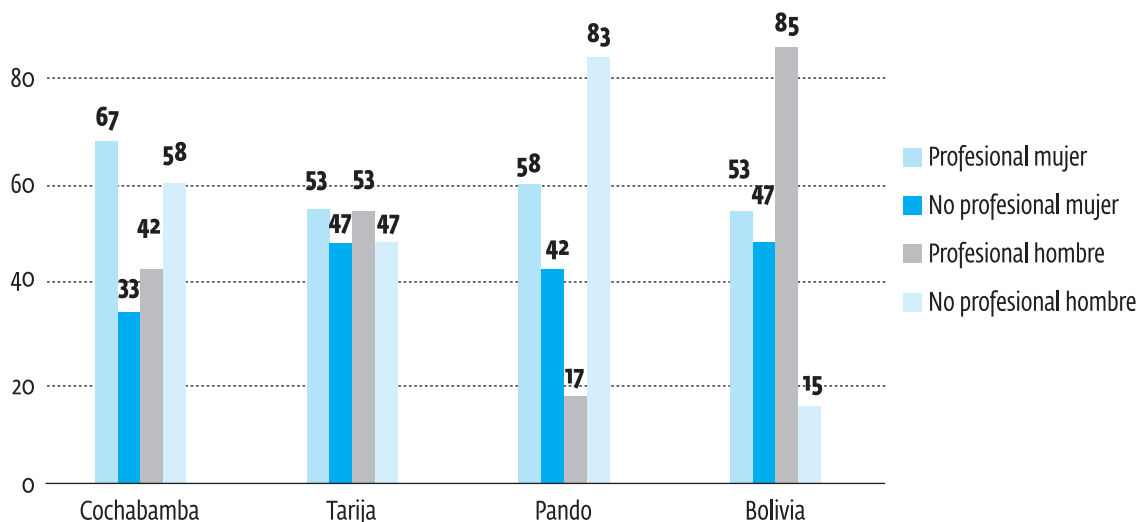


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Los SEDCAM son los servicios que comparativamente muestran los niveles más bajos de profesionalización a nivel operativo. En el agregado nacional, la no profesionalización supera el 50% del total de los servidores públicos del servicio, con el nivel más bajo de profesionalización en el SEDCAM de Chuquisaca, con 81% de sus funcionarios bajo la categoría de no profesional.

**Gráfico 4.61**

Nivel educativo por nivel operativo y sexo,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en porcentaje)

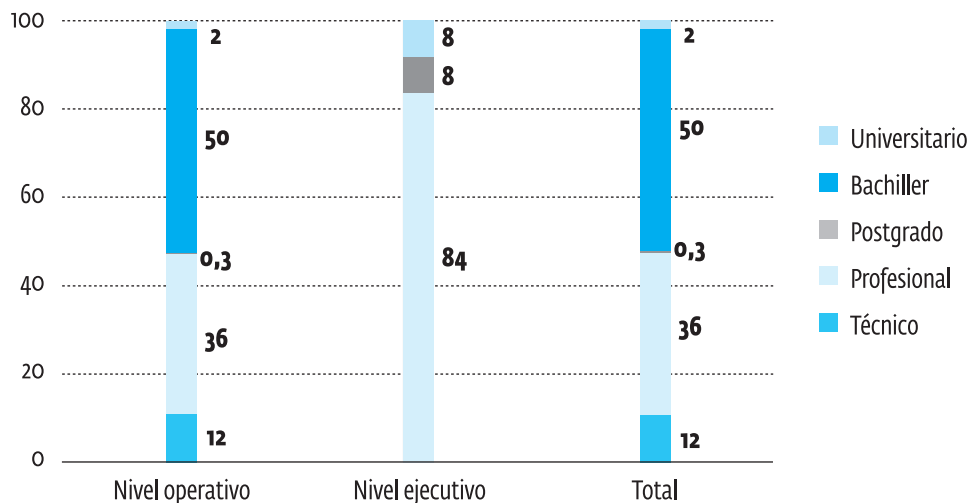


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Al igual que en los SEDAG, la profesionalización por sexo de los SEDCAM sigue la propensión de las anteriores instituciones. El 85% de los servidores públicos varones son profesionales, en contraste con el 53% de las funcionarias mujeres. Sin embargo, cabe destacar que la profesionalización del personal femenino en los departamentos de Cochabamba y Pando supera considerablemente al personal profesional masculino.

**Gráfico 4.62**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico, Servicio Departamental de Caminos, 2011 (en porcentaje)

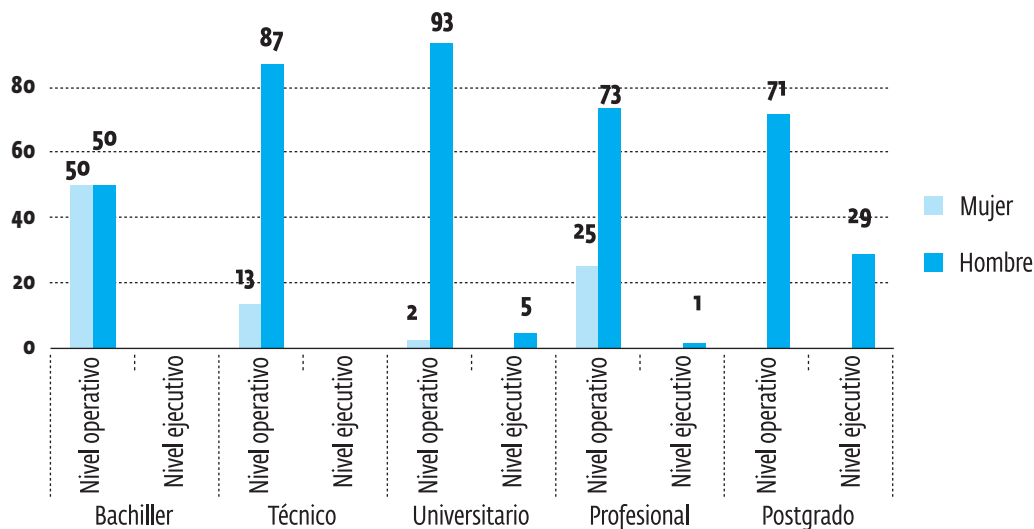


Nota: Excepto Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como se ve en el anterior gráfico, la prevalencia del personal no profesional bachiller alcanza el 50% respecto al total, esto a pesar de que en el caso del nivel ejecutivo el porcentaje es inexistente. La diferencia más sustancial entre ambos niveles está en la categoría profesional universitario con título, que asciende al 84% de los funcionarios del nivel ejecutivo, mientras en el nivel operativo la presencia de funcionarios profesionales es de 36%.

**Gráfico 4.63**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicio Departamental de Caminos, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Santa Cruz, Beni, La Paz y Oruro.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

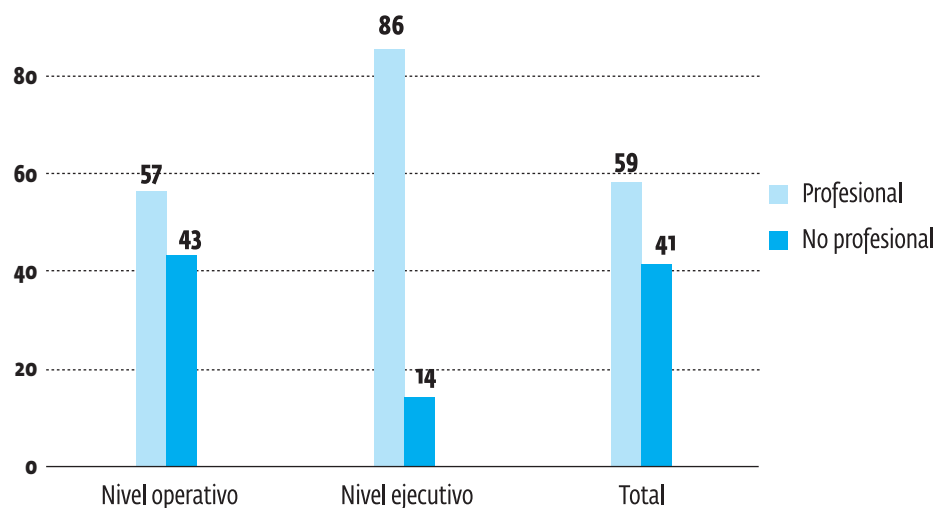


En el único nivel donde existe equidad de género perfecta es en el de bachiller, en el nivel operativo. En el nivel ejecutivo la presencia femenina es inexistente. Cabe destacar que el más alto nivel de participación (25%) se encuentra en la categoría de universitario con título, asimismo la participación femenina registra nulidad en nivel de postgrado, tanto en el nivel operativo como ejecutivo.

## Servicios Departamentales de Deporte (SEDEDE)

**Gráfico 4.64**

Nivel educativo por nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)



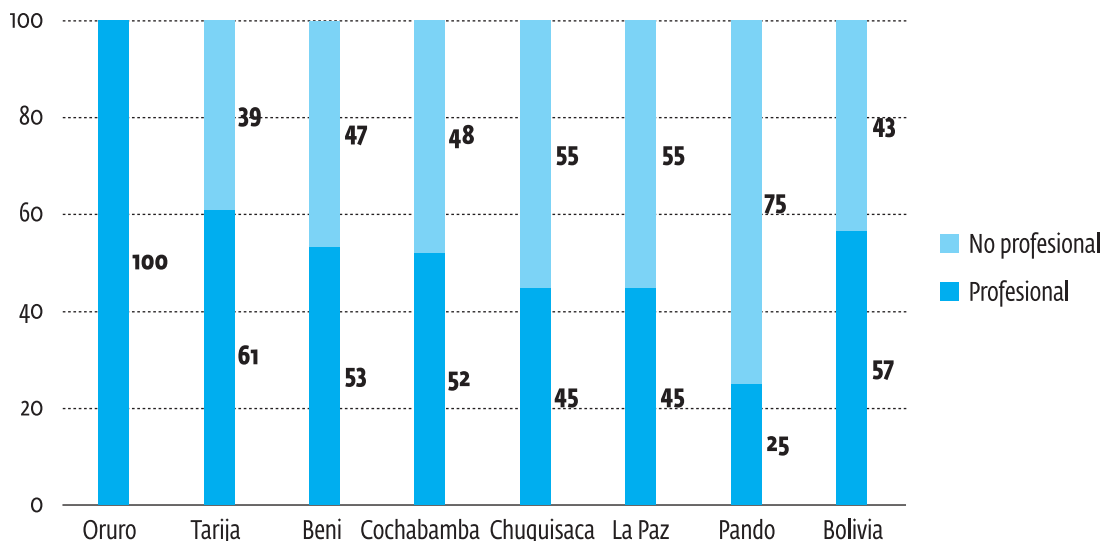
Nota: Excepto Potosí y Santa Cruz.

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En el caso de los SEDEDE, la diferencia entre la profesionalización del nivel operativo y el nivel ejecutivo es significativa, con una brecha existente de aproximadamente el 29% de diferencia entre los niveles. Este hecho incide en el de profesionalización final del servicio, el cual asciende al 59% de los servidores, siendo uno de los conjuntos institucionales con más bajo nivel profesional.

**Gráfico 4.65**

Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)

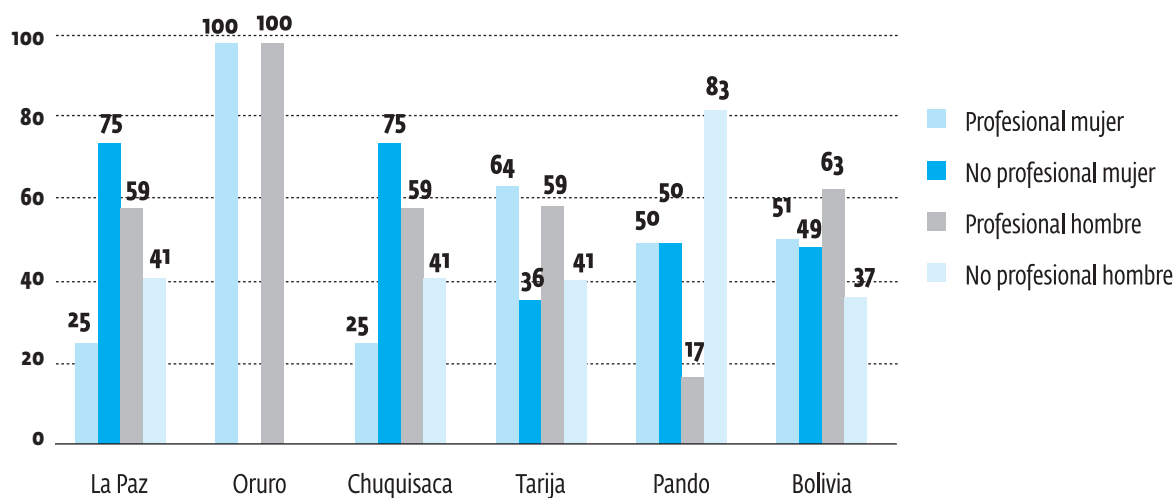


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Respecto a la profesionalización del nivel operativo por departamento es visible que Pando es el departamento con menor personal profesional, con solo un cuarto de sus servidores públicos ubicados en esta categoría, donde por el contrario, Oruro es el que posee el mayor nivel de profesionalización, con el 100% de sus funcionarios profesionales.; mientras a nivel agregado Bolivia tiene una profesionalización de aproximadamente un 57% de los funcionarios del servicio en cuestión.

**Gráfico 4.66**

Nivel educativo por nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)

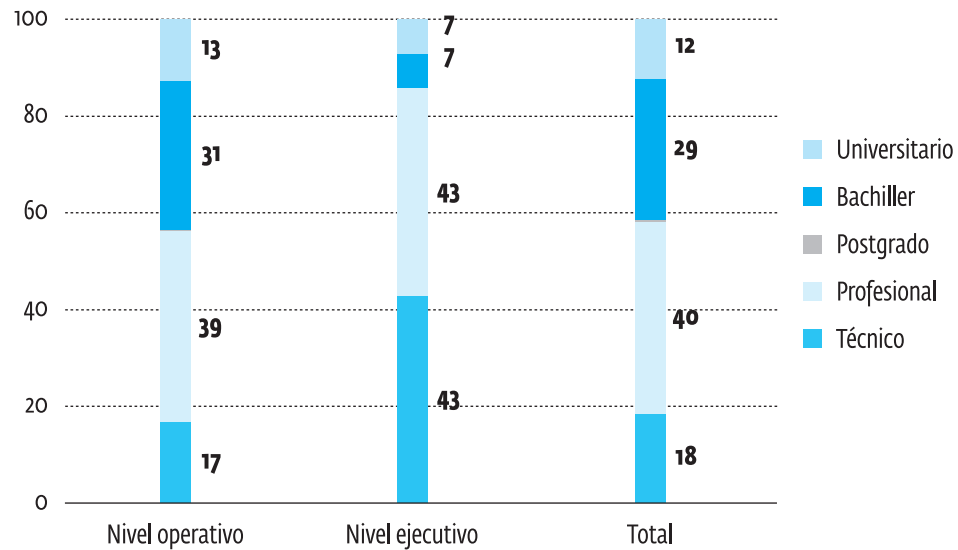


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como sucedía en las anteriores instituciones, en este caso también ocurre que el grado de profesionalización de la mujer es menor al del hombre, con excepción de Tarija, donde el 64% de las mujeres son profesionales frente al 59% de los varones. Adicionalmente, Oruro presenta una clara equidad de género porque el 100% de sus servidores públicos de ambos sexos son profesionales.

**Gráfico 4.67**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)

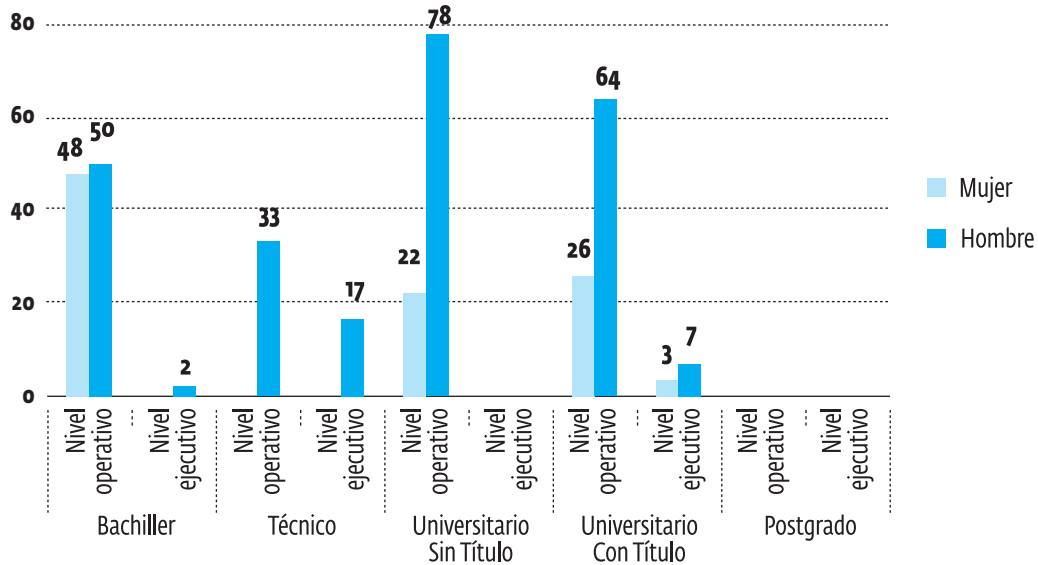


Nota: Excepto Potosí y Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A diferencia de otros servicios estudiados, los SEDEDE, en el agregado total, poseen el 29% de su personal con un nivel educativo de bachiller; mientras que cerca del 40% de los servidores en este servicio son profesionales universitarios con título a nivel de licenciatura. Finalmente, se observa también que el nivel educativo postgradual es prácticamente inexistente en este servicio.

**Gráfico 4.68**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)



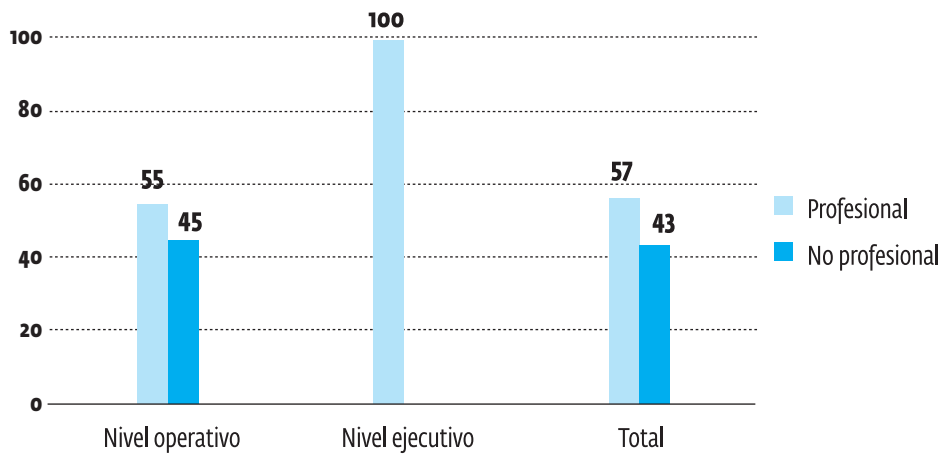
Nota: Excepto Potosí, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como ya es una característica en otras instituciones, a mayor nivel educativo menor participación femenina. El nivel de bachillerato podría considerarse como la única categoría con una relativa participación igualitaria en cuanto a sexos del personal del servicio.

### Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)

**Gráfico 4.69**

Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)

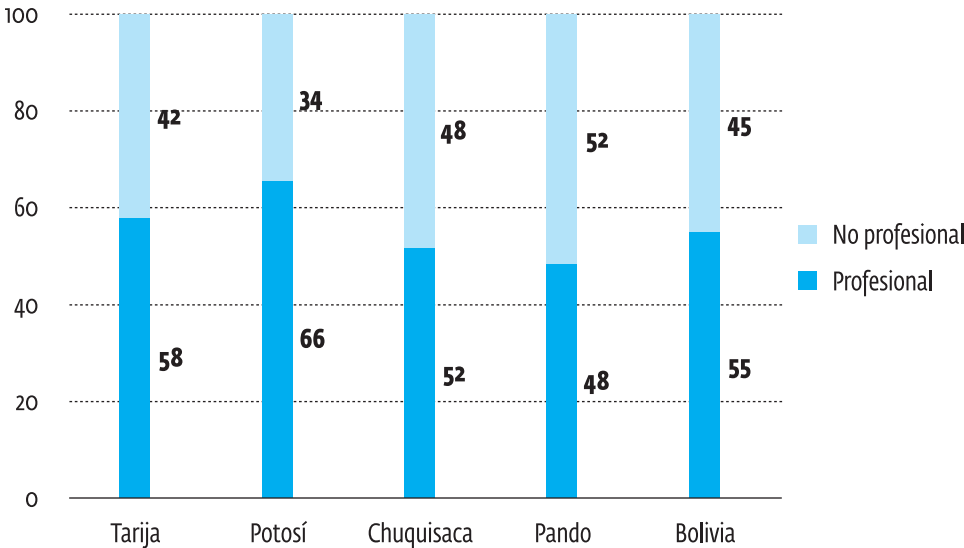


Nota: Excepto La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Los SEDEGES son las instituciones en las que la asimetría entre profesionalización del nivel operativo y del nivel ejecutivo son más notorias, ya que como muestra el gráfico 4,69, en el segundo grupo el 100% de los servidores públicos son profesionales, mientras en el primero solamente el 55% esta categoría. Sin embargo, la incidencia del grupo superior y ejecutivo sobre el total es de menos de dos puntos porcentuales, lo que resulta en una profesionalización total de 57% para este servicio.

**Gráfico 4.70**

Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)

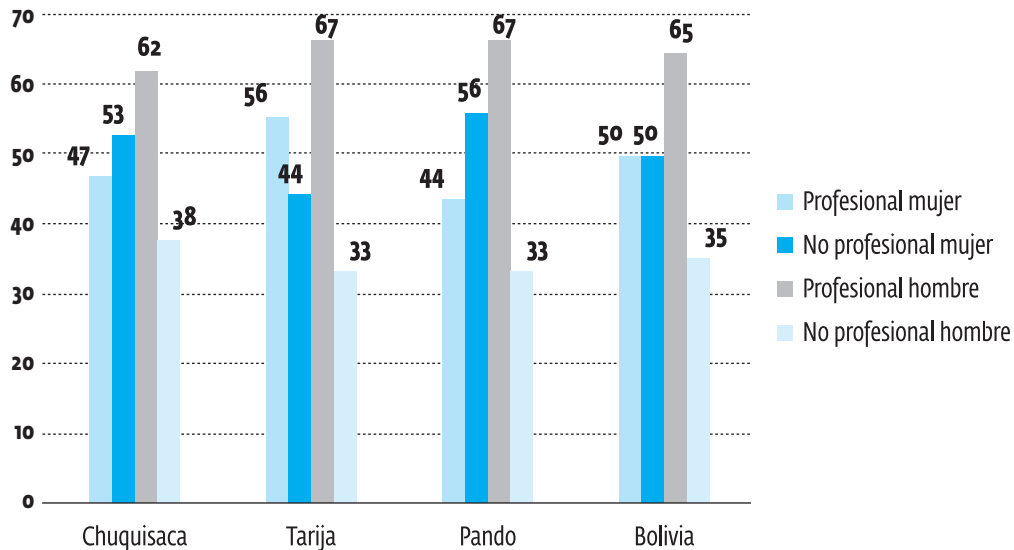


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

De los cuatro departamentos con reporte de información, el más alto nivel de profesionalización corresponde al SEDEGES del departamento de Potosí con el 66%, mientras que el más bajo fue Pando con 48% de sus servidores bajo esta categoría.

**Gráfico 4.71**

Nivel educativo por nivel jerárquico y sexo,  
Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)

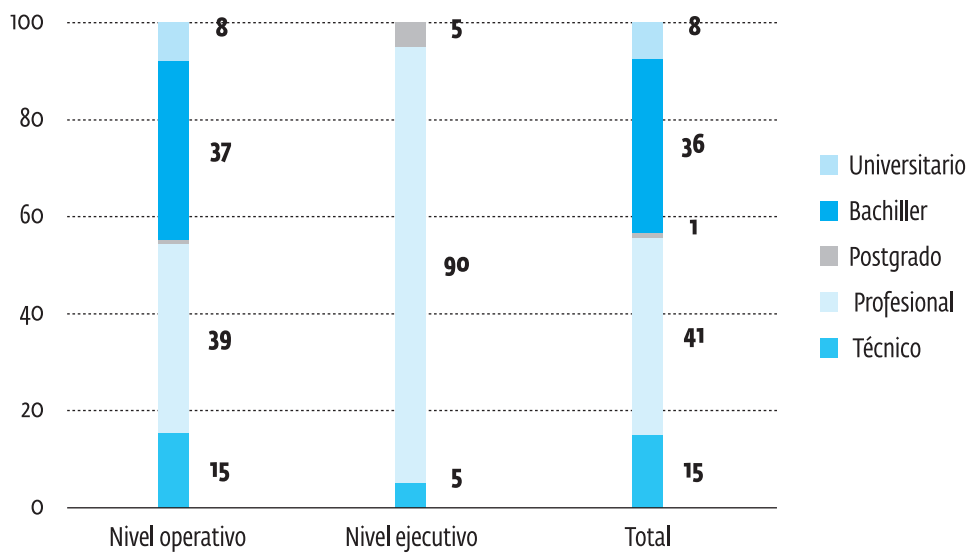


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Los SEDEGES a nivel nacional muestran la existencia de un mayor nivel de profesionalización de hombres con respecto a las mujeres, a pesar de su predominancia en cantidad en este servicio, catalogándose como profesionales el 65% de los servidores contra un 50% de las servidoras.

**Gráfico 4.72**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo,  
Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)

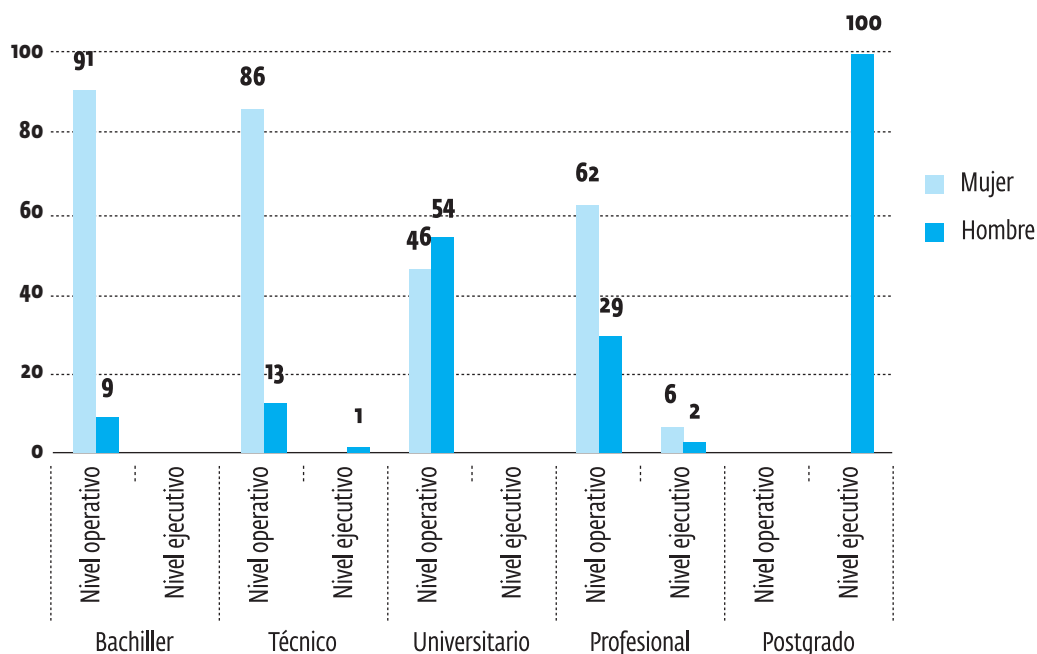


Nota: Excepto La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

La descomposición de las categorías muestra a su vez dos grupos predominantes: bachillerato y universitario con título, sumando cerca del 77%. Paralelamente, cerca de 1% de personal cuenta con educación a nivel postgrado. La principal diferencia entre ambos niveles jerárquicos está en que el nivel ejecutivo tiene un 90% de su personal en la categoría universitario titulado, mientras el nivel operativo solo cuenta con 39% de sus servidores en la misma categoría. Sin embargo, la incidencia de los bachilleres sobre el total proviene únicamente del nivel operativo.

**Gráfico 4.73**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo,  
Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)



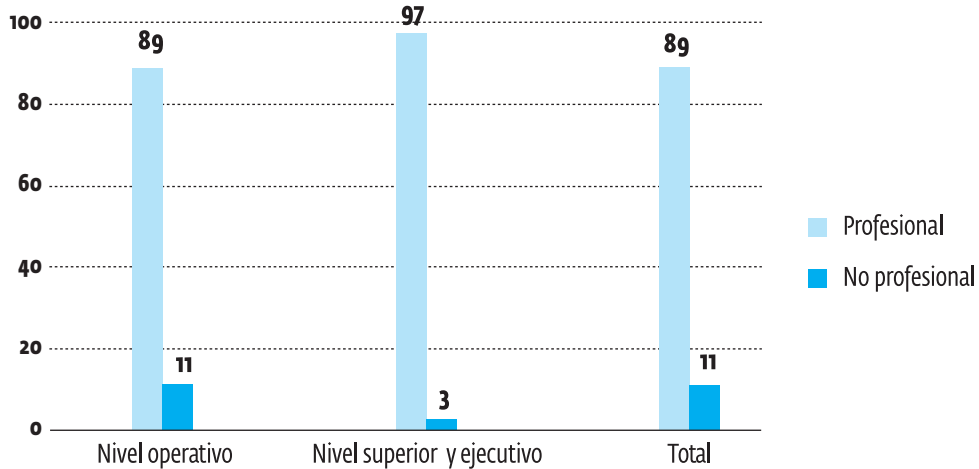
Nota: Excepto La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

La tendencia de la distribución por sexo de las categorías es también representativa de un patrón general, que en las instituciones anteriores beneficiaba a los servidores públicos de sexo masculino. En este caso, las servidoras públicas, al ser mayoritarias en la estructura, no se acercan a un concepto de equidad de género por nivel de instrucción.

## Servicios Departamentales de Salud (SEDES)

**Gráfico 4.74**

Nivel educativo por nivel jerárquico, Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)

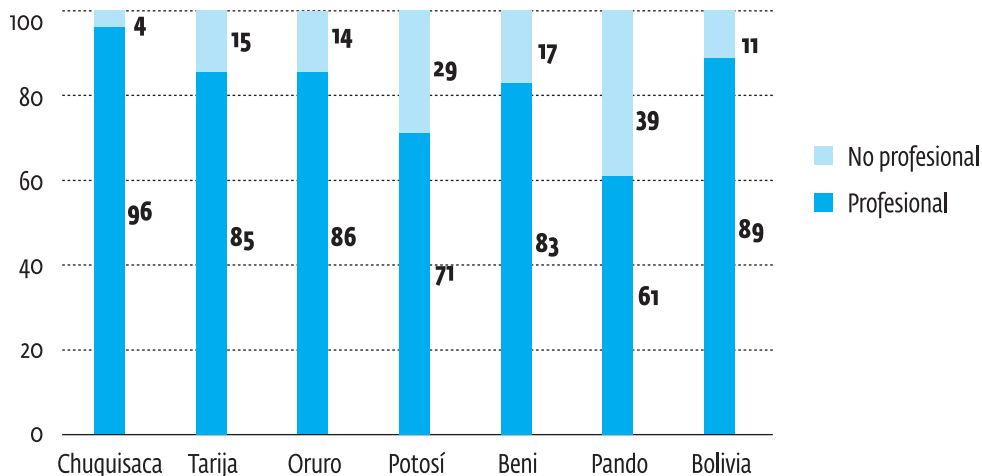


Nota: Excepto La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Los SEDES, en su conjunto, se constituyen en el servicio con el mayor nivel de profesionalización, con un 89% de su personal bajo esta categoría. Esto puede explicarse por la alta especialización requerida en el sector. Asimismo, como es general en todas las instituciones estudiadas, el nivel ejecutivo muestra mayor profesionalización que el nivel operativo, sin embargo, en este caso la diferencia con el nivel operativo es de solamente 8,5 puntos porcentuales.

**Gráfico 4.75**

Nivel educativo del nivel operativo por departamento, Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)



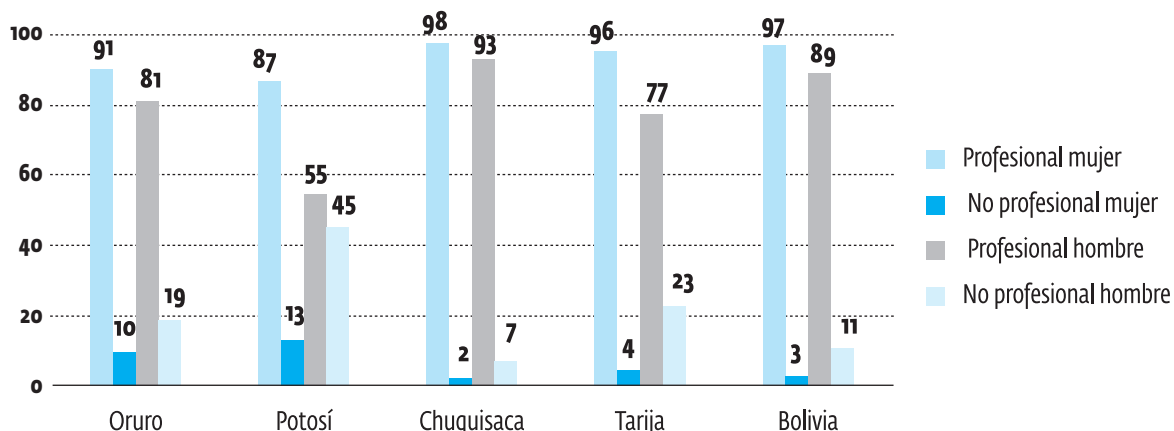
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.



Nótese que Chuquisaca es el departamento con mayor profesionalización, con cerca del 96% de su personal en esta categoría; mientras el menor es Pando, que cuenta con una profesionalización del 61%.

**Gráfico 4.76**

Nivel educativo del nivel operativo por sexo,  
Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)

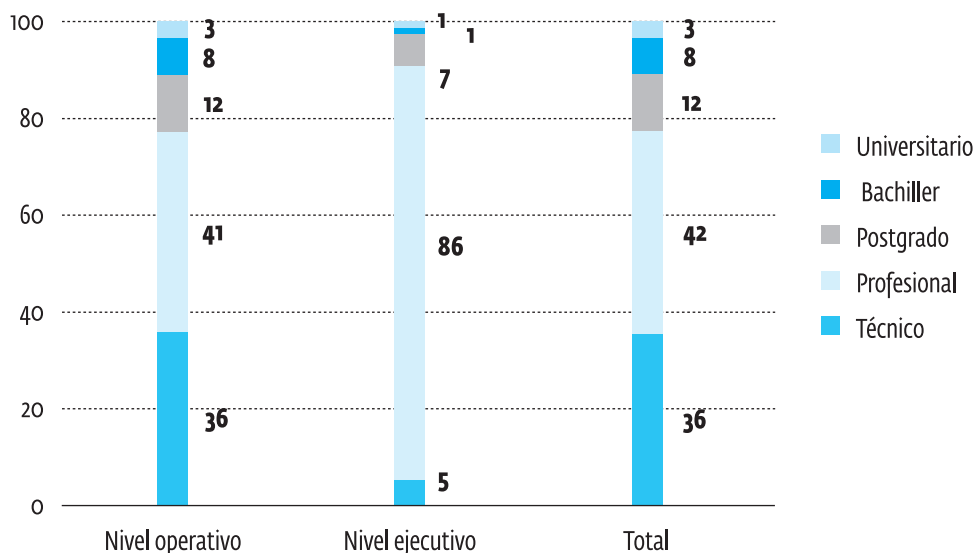


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En los Servicios Departamentales de Salud, la presencia de profesionales de sexo femenino es mayor que en los otros servicios. Todos los departamentos sin excepción tienen mayor nivel de profesionalización en los servidores públicos de sexo femenino que en el masculino.

**Gráfico 4.77**

Nivel educativo por categoría y nivel jerárquico,  
Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)

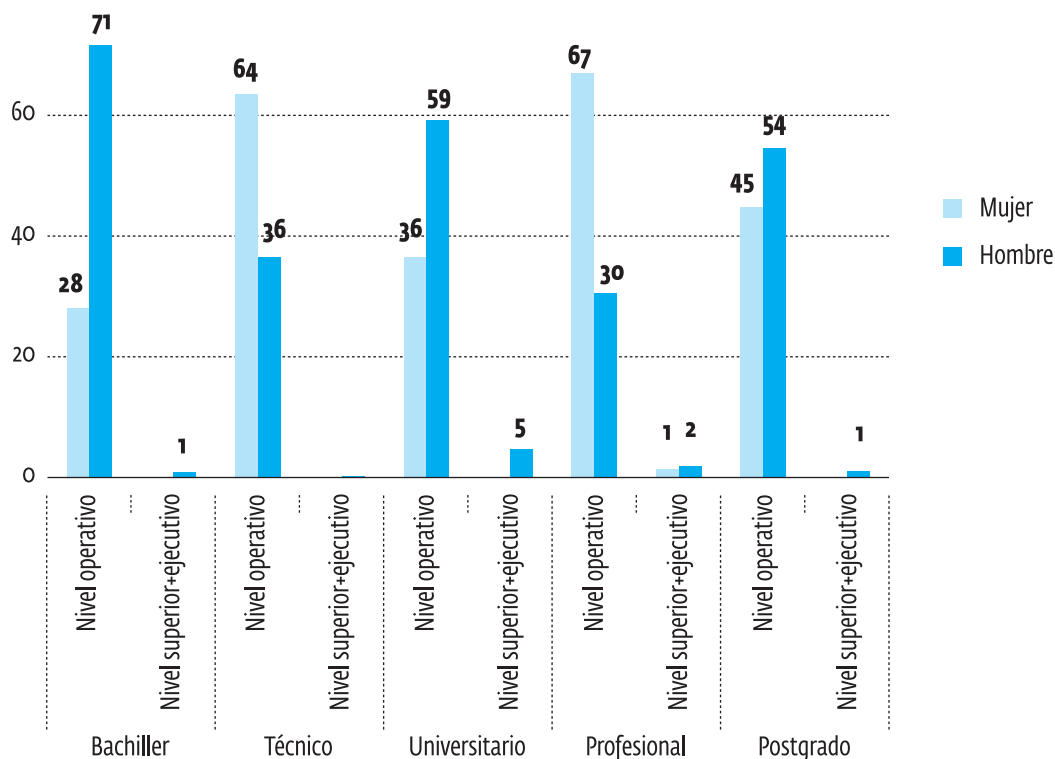


Nota: Excepto La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como era previsible, el SEDES suma el 78% de su personal en las categorías de profesional universitario con título (licenciatura) y formación técnica. Asimismo, es el conjunto institucional que muestra la más alta adscripción al grupo de postgrado, con el 12% del personal en esta categoría. Sin embargo, la mayor incidencia de universitarios con título proviene del nivel ejecutivo, que cuenta con el 86% de sus servidores públicos bajo esta catalogación.

**Gráfico 4.78**

Nivel educativo por categoría, nivel jerárquico y sexo, Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

En dos categorías se puede observar que las mujeres son porcentualmente mayoritarias respecto a los hombres: técnico y universitario con título. Mientras que en el resto de las categorías educativas predomina el personal de sexo masculino.

## 4.5 Capacitación a los funcionarios públicos

### 4.5.1 Antecedentes y marco normativo

En Bolivia son dos las instancias que brindan capacitación a los funcionarios públicos: i) Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP); y ii) Contraloría General del Estado (CGE). Además de estas dos instituciones con atribuciones oficiales de capacitación, se despliega una importante red de agencias de cooperación y organismos no gubernamentales con presencia nacional y/o local. Asimismo, las propias entidades pueden realizar capacitaciones a sus servidores públicos, amparadas en el clasificador presupuestario que cuenta con una partida específica al respecto.

La CGE capacita a los funcionarios sobre los alcances y aplicación de la Ley N° 1178, a través del Centro Nacional de Capacitación (CENCAP); mientras la EGPP trabaja desde contenidos programáticos más diversos, aunque los mismos se han concentrado en asuntos de la transición estatal como la CPE, leyes fundamentales, entre otros. Es decir, la EGPP ha centrado sus esfuerzos en hacer conocer los cambios más importantes del Estado y en promover en menor grado capacitaciones específicas sobre administración pública. La tabla 4.10 sustenta esta afirmación.

Es rescatable que la EGPP, antes Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP)<sup>76</sup>, ha cambiado su dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas al Ministerio de Educación<sup>77</sup>. La dependencia tradicional al área financiera resultó en una visión predominantemente economicista sobre los servidores públicos y no en concebirlos como elemento principal de la modernización del Estado.

EL SNAP es producto de la Ley del Estatuto del Funcionario Público (EFP), que establecía entre sus principios la capacitación y profesionalización del funcionario público. Para el cumplimiento de éste y otros principios, el EFP creó la Superintendencia de Servicio Civil (SSC) como ente regulador y veedor del cumplimiento de la norma. Sin embargo, la SSC destinó sus esfuerzos a una porción mínima de servidores públicos institucionalizados (2%)<sup>78</sup>, es decir, con carrera administrativa.

El cambio constitucional afectó al SNAP y a la SSC, que se disolvieron y se creó la EGPP en su reemplazo.

Los objetivos estratégicos de la EGPP son bastante ambiciosos si comparamos con los que tuvieron las instituciones que la precedieron, constituyéndose en verdaderos desafíos. Además de contribuir al desarrollo de un nuevo perfil para los servidores públicos, mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los proyectos y servicios de la administración pública, y otros que podríamos considerar propios de este tipo de entidades, estipula que deberá articularse con las organizaciones sociales para ejercer un control social de calidad a la administración pública y contribuir a reducir desigualdades de acceso a la función pública de la diversidad étnica y cultural del país<sup>79</sup>.

A continuación se verá la evolución normativa y programática de las entidades de capacitación en el país.

76 Artículo 4, Anexo al Decreto Supremo N° 26115 del 16 de marzo de 2001, *Normas básicas del Sistema de Administración de Personal*.

77 Decreto Supremo N° 0212, del 15 de julio de 2009, por el que se crea la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP).

78 Marcelo Renjel Retamozo. *Estudio sobre sistemas nacionales de desarrollo de capacidades humanas de Bolivia*, 2013.

79 Renjel Retamozo. *Op. Cit.*, 2013., pág. 74.

**Tabla 4.8**

Síntesis de la evolución normativa sobre la capacitación al servidor público

Norma	Contenido
Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales	<p>Artículo 9. El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá procedimientos para el retiro de los mismos.</p> <p>Artículo 23. (...) En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata esta ley.</p>
Decreto Supremo N° 26740, del 4 de agosto de 2002. Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público y de la Ley N° 2104. Modificatoria de la Ley del Estatuto del Funcionario Público	<p>Artículo 9. I. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la capacitación y perfeccionamiento técnico profesional, en el marco y conforme a las condiciones establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal. II. Los servidores públicos señalados en los incisos b) y c) del artículo 4 de la presente disposición reglamentaria podrán acceder a programas de instrucción, entrenamiento y mejoramiento de sus especialidades profesionales y técnico administrativas. La máxima autoridad ejecutiva de la entidad será la responsable de autorizar las designaciones correspondientes, adecuándose a las previsiones establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal. III. El personal de programas y proyectos podrá acceder a actividades de capacitación relacionadas específicamente con las funciones que desempeñen, previa justificación y aprobación de la máxima autoridad ejecutiva, siempre y cuando los costos sean asumidos por el programa o proyecto conforme a previsiones presupuestarias aprobadas y convenios de financiamiento que los regulen.</p>
Anexo al Decreto Supremo N° 26115, del 16 de marzo de 2001. Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal	<p>Artículo 33. La capacitación productiva es el conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes, con el propósito de mejorar constantemente su desempeño y los resultados de la organización para una eficiente y efectiva prestación de servicios al ciudadano.</p>
Ley N° 2656, del 23 de abril de 2004, por la que crea la Escuela Nacional de Gobierno	<p>Artículos 1 al 4. (...) La Escuela Nacional de Gobierno, como entidad pública del Estado Boliviano, cuyo objetivo principal será ofrecer capacitación y adiestramiento a las autoridades y funcionarios del Estado para mejorar la calidad de la gestión pública.</p>
Decreto Supremo N° 29272, del 12 de septiembre de 2007, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011	<p>Capítulo II. (...) El Plan Nacional de Desarrollo contempla como parte de sus lineamientos, la capacitación y formación de los recursos humanos dedicados al servicio del pueblo para consolidar y profundizar la transformación de las estructuras de gestión del Estado en los diferentes niveles de gobierno.</p>
Constitución Política del Estado	<p>Artículo 232. La administración pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, honestidad, responsabilidad y resultados.</p>
Decreto Supremo N° 0212, del 15 de julio de 2009, por el que se crea la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP)	<p>Artículo 4. La Escuela de Gestión Pública Plurinacional tiene como objetivo contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado, mediante la formación y capacitación de servidoras y servidores públicos, para los diferentes niveles de gobierno (central, departamental, municipal y entidades territoriales indígena originario campesinas), que sirvan al pueblo boliviano.</p>
Ley N° 031, del 19 de julio de 2010. Marco de Descentralización y Autonomías Andrés Ibáñez	<p>Artículos 125-126. Se crea el Servicio Estatal de Autonomías como entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomías, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria. El Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.</p>
Ley N° 070, del 20 de diciembre de 2010, de Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez	<p>Artículo 1. Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.</p> <p>Artículo 64. La formación postgradual en sus diferentes grados académicos tendrá como misión la cualificación de profesionales en diferentes áreas y el desarrollo de la ciencia y tecnología, a través de procesos de investigación y generación de conocimientos, vinculados con la realidad y la producción para coadyuvar al desarrollo integral de la sociedad y el Estado Plurinacional.</p>

Fuente: Renjel Retamozo. *Op. Cit.*, 2013.

**Tabla 4.9**

Contenidos de capacitación del CENCAP

Contenidos	Público meta
Introducción al modelo gerencial de la Ley N° 1178 Sistemas de administración gerencial de la Ley N° 1178 Bases técnicas del modelo de administración de la Ley N° 1178 La planificación institucional en el sector público La programación presupuestaria en la gestión pública La eficiencia en la función pública en el marco del SAP La programación financiera en el sector público La contabilidad integrada bajo el enfoque de un sistema integrado de gestión Tratamiento contable en la administración de activos fijos Fundamentos técnicos de auditoría gubernamental Control interno en el sector público Ejercicio de la auditoría interna Auditoría financiera Auditoría de los sistemas SAFCO Auditoría ambiental Nociones básicas de los sistemas de administración y control gubernamentales	Autoridades superiores y mandos medios, técnicos operativos y apoyo administrativo

Fuente: Renjel Retamozo. *Op. Cit.*, 2013.

**Tabla 4.10**

Principales programas y servicios de la EGPP

Programa	Objetivo	Público meta	Contenido	Cobertura
Programa de desarrollo de competencias para el ejercicio del puesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfeccionar y profundizar las competencias de cada uno de los puestos</li> <li>- Mejorar la calidad del servicio público</li> <li>- Incrementar las capacidades, conocimientos y competencias relacionadas al ejercicio del puesto que ocupan</li> <li>- Constituir espacios de reflexión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servidores públicos</li> <li>- Profesionales técnicos y de apoyo a la administración pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desburocratización, descolonización e instalación de la transparencia de las entidades públicas</li> <li>- Gestión política, marco jurídico, planificación del desarrollo, administración financiera y no financiera</li> </ul>	Nivel central y subnacional
Programa de tele-educación "Construyendo un nuevo Estado"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la capacidad teórica y técnica de participación y control social de los ciudadanos en general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cualquier miembro de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión pública</li> <li>- Constitución del Estado Plurinacional</li> <li>- Leyes fundamentales de la transición al Estado Plurinacional</li> </ul>	Todo ciudadano que vive dentro del Estado Plurinacional
Programa de capacitación para el control social y la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar las capacidades teóricas y prácticas de control social</li> <li>- Construir colectivamente espacios de discusión en temas de control social y participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones sociales, indígena originario campesinas de todo el territorio nacional</li> <li>- Ciudadanos en general y de la sociedad civil organizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión pública</li> <li>- Marco teórico fundacional del Estado Plurinacional</li> <li>- Gestión política</li> <li>- Marco jurídico</li> <li>- Área administrativa y financiera</li> <li>- Planificación del desarrollo</li> <li>- Intra e interculturalidad, plurilingüismo</li> </ul>	Todo ciudadano que vive dentro del Estado Plurinacional

Programa	Objetivo	Público meta	Contenido	Cobertura
Programa de Alta Dirección Pública	- Lograr la incorporación de altos ejecutivos nacionales en procesos de actualización de conocimientos, capacidades y competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministros, Viceministros, miembros de directorio, directores generales, directores ejecutivos, presidentes ejecutivos, gerentes generales, asambleístas plurinacionales, magistrados, vocales y asesores</li> <li>- Gobernadores, secretarios generales, secretarios departamentales, asambleístas departamentales y asesores departamentales.</li> <li>- Alcaldes, oficiales mayores, concejales municipales y asesores municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del desarrollo</li> <li>- Análisis y gestión de las políticas públicas</li> <li>- Gestión del cambio</li> <li>- Planificación institucional y gestión por resultados</li> <li>- Gestión del financiamiento e inversión</li> <li>- Gestión de la calidad de los servicios públicos</li> <li>- Asesoramiento de equipos de trabajo</li> <li>- Articulación de la planificación nacional con planificación sectorial, territorial e institucional</li> <li>- Gestión dinámica de los recursos humanos</li> <li>- Participación en la gestión del desarrollo</li> <li>- Gestión política</li> <li>- Teorías del Estado y Estado plurinacional</li> <li>- Construcción de hegemonía</li> <li>- Análisis político</li> <li>- Nueva gobernanza mundial, relaciones internacionales y cooperación internacional</li> <li>- Estrategias de comunicación</li> <li>- Gestión de conflictos y de la participación de la sociedad en la gestión pública</li> </ul>	Autoridades ejecutivas nacionales y subnacionales
Programa de capacitación de inducción al servicio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar las capacidades y competencias necesarias para el ejercicio de puestos en la administración pública</li> <li>- Fortalecer las capacidades teóricas y prácticas de los ciudadanos en general y particularmente de la sociedad civil organizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigentes y bases de las organizaciones sociales, indígenas, originarias y campesinas de todo el país</li> <li>- Personas particulares que quieran postularse al servicio público en alguna institución del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión política</li> <li>- Marco jurídico</li> <li>- Área administrativa y financiera</li> <li>- Planificación del desarrollo</li> <li>- Intra e interculturalidad, plurilingüismo</li> </ul>	Nivel central y subnacional
Programa de formación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar conocimientos con metodologías y herramientas prácticas para la acción política en el proceso de cambio, la reorganización del instrumento y proyecto político</li> <li>- Actualizar a los participantes en temas relacionados a los pilares fundamentales de la construcción del Estado Plurinacional a través de la CPE</li> <li>- Profundizar el análisis crítico de la realidad y de la coyuntura política en la que se desenvuelven el Estado y sociedad</li> <li>- Establecer círculos de estudio y de trabajo para la reflexión, discusión y profundización de las temáticas abordadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigentes y bases que sean designados por las organizaciones sociales y por las direcciones departamentales del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teoría política</li> <li>- Constitución Política del Estado</li> <li>- Herramientas de análisis político</li> <li>- Plan Nacional de Desarrollo</li> <li>- Vivir bien</li> <li>- Historia del proceso de cambio</li> <li>- Descolonización</li> <li>- Democracia</li> <li>- Economía política</li> </ul>	Directivos del IPSP dentro del Estado Plurinacional

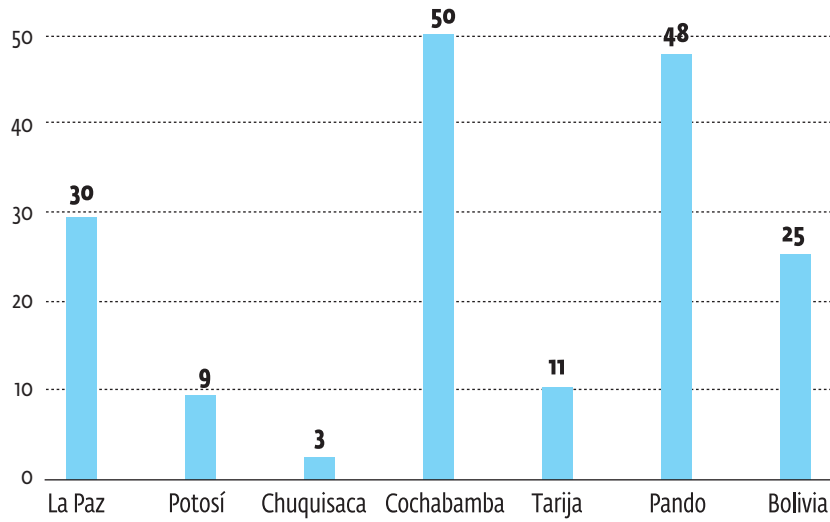
Fuente: Renjel Retamozo. *Op. Cit.*, 2013.

## 4.5.2 Capacitación en los GAD

Tras haber visto la evolución normativa y las ofertas de capacitación de las instituciones encargadas para tal fin, a continuación se verá el resultado de la evaluación de la capacitación en los OE de los GAD.

**Gráfico 4.79**

Personal permanente y eventual de los  
Órganos Ejecutivos capacitados, año 2011 (en porcentaje)



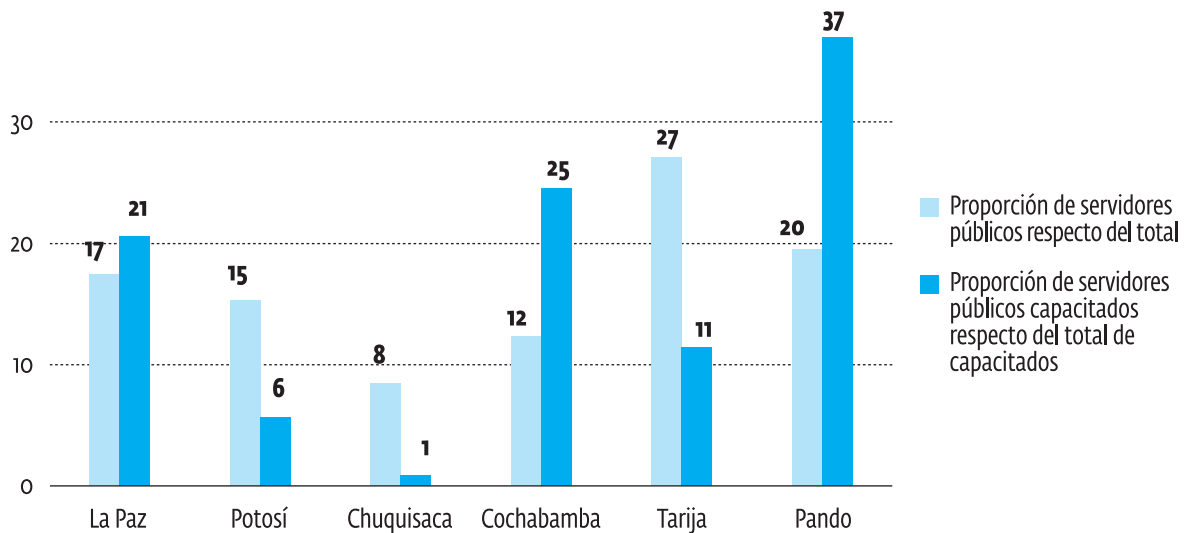
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como se observa en el gráfico 4.79, para el año 2011 solo seis de los nueve OE reportaron los tipos y capacitaciones recibidas. Es posible que en el reporte, más de un funcionario haya recibido más de una capacitación. Sin embargo, para fines del estudio se contabilizaron a los funcionarios siempre y cuando hayan recibido al menos una capacitación, en caso de haber recibido más de una capacitación el cómputo no la adicionó, ya que se trata del mismo funcionario y el interés de esta parte es determinar la existencia o no de las capacitaciones.

Teniendo agregados a los seis OE se muestra que solo uno de cuatro servidores públicos recibió capacitación (25%). Asimismo, los OE tienen profundas asimetrías, variando desde una cobertura de capacitación del 3% del personal en Chuquisaca hasta un 50% en Cochabamba.

**Gráfico 4.80**

Relación entre personal y personal capacitado, Órganos Ejecutivos, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

El gráfico 4.80 se explica del siguiente modo. La sumatoria de cada una de las barras de un mismo color es igual a 100%. En el caso de las barras que explican la proporción de servidores respecto del total, éstas muestran la cantidad de servidores de los OE medidos en porcentaje, respecto al total de servidores de los OE del país. Por ejemplo, si el total de servidores en los seis departamentos que reportaron información referida a capacitación es igual a 100 y La Paz tiene 20 servidores, entonces su porcentaje será de 20%. Ahora bien, las barras que representan a la proporción de servidores capacitados de los OE respecto del total de servidores que recibieron capacitación a nivel nacional de los OE tienen la misma lógica porcentual que sus precedentes. Éstas muestran la cantidad porcentual de servidores que recibieron capacitación por departamento respecto del total de capacitados a nivel nacional en la gestión 2011. Por ejemplo, si el total de funcionarios capacitados ascendió a 200 y de éstos 40 corresponden a La Paz, entonces al OE de La Paz le correspondería 20% de los funcionarios capacitados.

La relación de ambos intenta mostrar la coherencia entre la cantidad de servidores públicos y la cantidad de capacitaciones que reciben; es decir, si un departamento tiene el 20% de todos los funcionarios públicos sería coherente que más allá del número de servidores públicos capacitados en total, éste tenga un 20% de servidores públicos capacitados.

Los porcentajes mostrados deben entenderse como desprendimientos del primer gráfico sobre capacitaciones, es decir, este gráfico asume que los porcentajes de capacitación parciales del anterior gráfico ahora figuran como 100%.

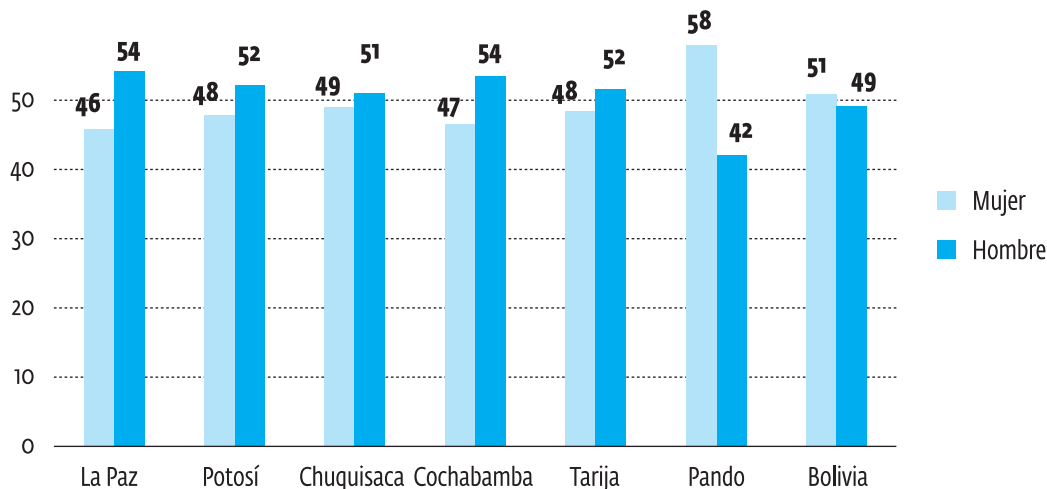
Los resultados muestran que no existe una correspondencia entre servidores públicos y servidores públicos capacitados, pudiendo dividir a los departamentos en dos grupos. El primero de ellos muestra que más allá del poco nivel de capacitación, en promedio, algunos departamentos han hecho esfuerzos más representativos y viceversa. En el primero se encuentran La Paz, Cochabamba y Pando, y



entre los que no invierten suficientemente en capacitación tenemos a Potosí, Chuquisaca y Tarija. El gráfico 4.81 descompone la capacitación por razón de sexo.

**Gráfico 4.81**

Servidores públicos de los Órganos Ejecutivos capacitados, por sexo, 2011 (en porcentaje)

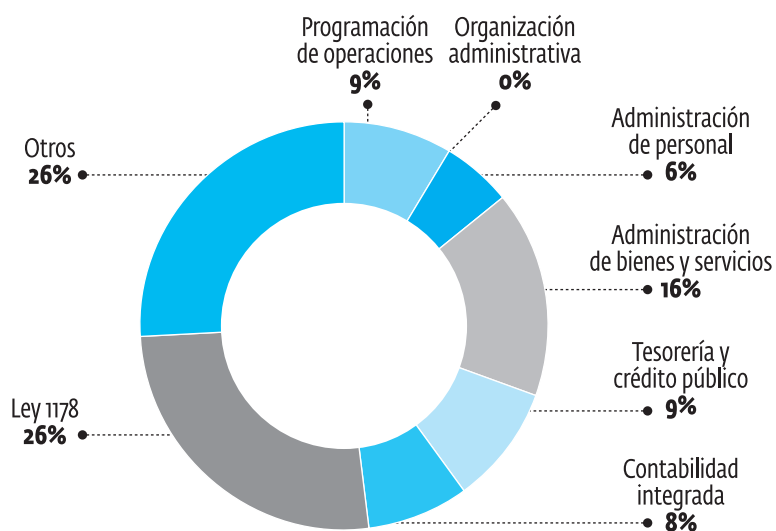


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

A nivel Bolivia, el personal femenino es el que recibe mayor capacitación con una ligera diferencia respecto a los servidores varones. En Pando, y a nivel nacional, la capacitación es destinada mayoritariamente a las servidoras. En contraste, los restantes OE tienen como mayores beneficiarios de la capacitación a los servidores varones. El destino temático de la capacitación puede verse en el gráfico 4.82 y la tabla 4.11.

**Gráfico 4.82**

Distribución temática de la capacitación (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Tabla 4.11**

Distribución temática de la capacitación por departamento

Tema	La Paz			Potosí			Chuquisaca			Cochabamba			Tarija			Pando			Bolivia		
	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T
Programación de operaciones	26	34	60	4	0	4	24	25	7			0			0			0	37	34	71
Organización administrativa			0			0			0			0			0			0	0	0	0
Administración de personal			0			0			0			0	20	25	45			0	20	25	45
Administración de bienes y servicios			0			0			0	23	26	49	11	10	21	35	29	64	69	65	134
Tesorería y crédito público	28	19	47	1		1			0	7	7	14	8	6	14			0	44	32	76
Contabilidad integrada			0			0			0	10	14	24	6	7	13	20	9	29	36	30	66
Ley N° 1178			0	13	13	26			0	33	40	73			0	55	59	114	101	112	213
Otros	23	38	61	4	11	15			0	20	20	40			0	65	30	95	112	99	211
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>91</b>	<b>168</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>7</b>	<b>93</b>	<b>107</b>	<b>200</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>93</b>	<b>175</b>	<b>127</b>	<b>302</b>	<b>419</b>	<b>397</b>	<b>816</b>

Nota: En las boletas de recolección de datos no se desagregó el dato correspondiente a "Otros".  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Como se observa en el gráfico 4.82 y en la tabla 4.11 la capacitación se concentra mayoritariamente en la Ley N° 1178 y sus reglamentos específicos, aunque sobre el Sistema de Organización Administrativa SOA se registra nula capacitación. Asimismo, existe una recurrencia y cantidad de esfuerzo invertido en capacitar a las y los funcionarios en los sistemas de administración y control gubernamentales.

Con relación a las demandas de capacitación, existe una amplia gama de demandas de los funcionarios públicos que incluyen profundizaciones específicas sobre la Ley N° 1178, como ser formulación de procedimientos de contrataciones y formulación de proyectos de inversión pública. También existen demandas de capacitación sobre la LMAD y no es menor el pedido de capacitación sobre idiomas oficiales locales, como ser el aymara, mojeño trinitario, entre otros.

## 4.6 Forma de reclutamiento y contratación del personal

Los procesos de reclutamiento y selección del personal están detallados en el reglamento del Sistema de Administración de Personal, cuyas modalidades se detallan a continuación.

### 4.6.1 Antecedentes normativos

**ARTÍCULO 18. (PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL).**- El reclutamiento de personal procura atraer candidatos idóneos a la Administración Pública. Se fundamenta en los principios de mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad de condiciones de selección. Se realizará mediante convocatorias internas y externas.

La selección proveerá a la entidad pública el personal idóneo y capaz de contribuir eficientemente al logro de los objetivos institucionales.

**I. Reclutamiento de Personal.** - El reclutamiento comprende las siguientes etapas:

**a) Pasos previos para llenar una Vacancia.** La cobertura de un puesto vacante, se producirá en atención a las demandas estimadas en la Programación de Operaciones Anual, en un plazo máximo de 30 días calendario de declarado un puesto vacante, debiendo al efecto la unidad encargada de la administración de personal, verificar la disponibilidad del ítem y en coordinación con la unidad solicitante, actualizar la Programación Operativa Anual Individual del puesto a cubrir.

**b) Modalidades del Reclutamiento.** El reclutamiento se podrá realizar mediante dos modalidades: Invitación Directa o Convocatoria Pública.

**1. Invitación Directa:** Será efectuada a personas que reúnan altos méritos personales y profesionales, para cubrir puestos ejercidos por funcionarios designados.

También se invitará directamente a personas de probada formación profesional, técnica, administrativa o auxiliar de libre nombramiento y de apoyo directo, en el despacho de la máxima autoridad ejecutiva.

**2. Convocatoria Pública:** Los procesos de reclutamiento de personal, deberán ser realizados mediante convocatorias públicas internas y/o externas.

- **La convocatoria interna** estará dirigida exclusivamente a los servidores públicos de la entidad, con fines de promoción o para ser incorporado a la (Carrera Administrativa) y será publicada en lugar visible y de acceso común, si no calificara ninguno se procederá con la convocatoria externa.

- **La convocatoria externa** estará abierta a la participación tanto de los servidores públicos de la entidad, como de personas ajenas a la misma, dentro y fuera del sector público. Será publicada en la Gaceta Oficial de Convocatorias y opcionalmente en medios locales de difusión.

El reclutamiento de funcionarios interinos, con excepción de los contratados para programas y proyectos que se rige por disposiciones específicas, se efectuará de acuerdo a la modalidad que la entidad elija para este tipo de servidores públicos, debiendo asegurarse que los candidatos cumplan mínimamente los requisitos y condiciones del puesto establecidos en la respectiva Programación Operativa Anual Individual<sup>80</sup>.

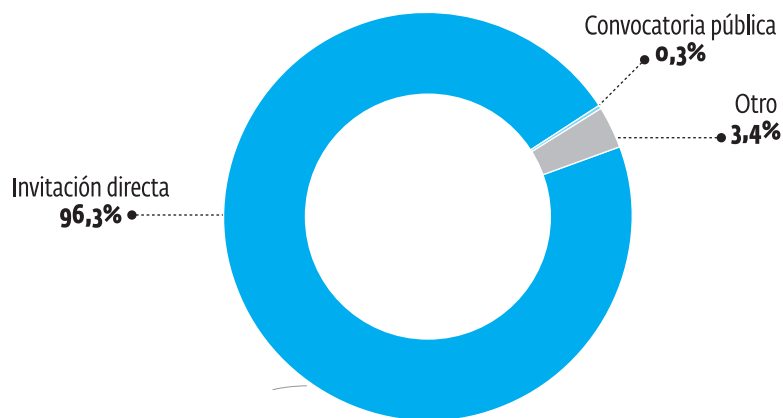
#### 4.6.2 Reclutamiento en los GAD

De acuerdo a los resultados, la mayoría de las incorporaciones o designaciones son producto de invitaciones directas y en un muy reducido porcentaje por concurso de méritos.

<sup>80</sup> Decreto Supremo N° 26115, Normas Básicas del Sistema de Administración del Personal, del 16 de marzo de 2001.

**Gráfico 4.83**

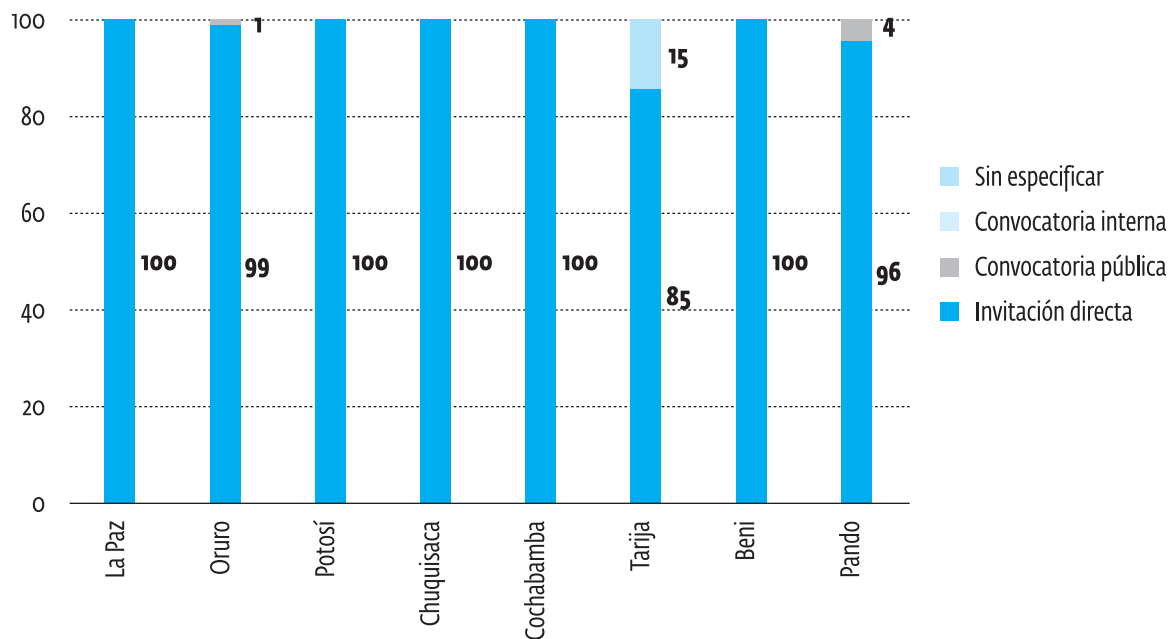
Forma de selección del personal permanente de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



Nota: Excepto Santa Cruz.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.84**

Forma de selección del personal permanente de los Órganos Ejecutivos por departamento, 2011 (en porcentaje)



Nota: Exepto Santa Cruz  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

### 4.6.3 Eventualidad del cargo

La administración pública puede nutrirse de servidores públicos permanentes y eventuales. Los primeros son aquellos que han sido incorporados a la institución sin que sus labores tengan fecha de caducidad, gozando de los beneficios del servicio público, como ser vacaciones, pago de aguinaldos, etc.<sup>81</sup>. En contraste, los servidores públicos eventuales son aquellos que tienen contratos con fecha de caducidad. Estos últimos pueden ser consultores de línea, consultores por producto, personal interno o personal eventual.

No existe en Bolivia una restricción legal que limite la cantidad de funcionarios eventuales, aunque, sabiendo que éstos no gozan de la totalidad de los beneficios legales y que es necesario un desenvolvimiento continuo de las funciones del aparato estatal, su participación porcentual en la estructura de una institución no debería ser nunca del 100%.

En el caso de los GAD, la cantidad de personal no es proporcional con la cantidad de población que deben atender. Es decir, que los recursos no son repartidos mayoritariamente por criterios de población y esto genera asimetrías en el indicador recursos económicos/población *per cápita* atendida. En el apartado del tamaño de las instituciones se observaron estas asimetrías en el personal. Por esta razón, las instituciones optan, de acuerdo a las circunstancias y posibilidades, por asimilar los gastos de personal dentro del gasto de inversión, que en el caso de los OE de los GAD se limita al 15% de tres fuentes de ingreso.

En la tabla 4.12 se ve el porcentaje del personal eventual respecto del personal total.

**Tabla 4.12**

Personal eventual por institución y sexo (en porcentaje)

Departamento	Órgano Ejecutivo			Órgano Legislativo			SEDAG			SEDES			SEDCAM			SEDEGES			SEDEDE		
	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T	F	M	T
La Paz	8,7	19,3	28	0	5,2	5,2	0	45,8	45,8	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3	3,6	6,6	0	0	0
Oruro	16,1	45,3	61,4	8,8	8,8	17,6	0	0	0	s/d	s/d	s/d	0	0	0	s/d	s/d	s/d	28,6	38,1	66,7
Potosí	14,3	22,7	37,0	0	0	0	s/d	s/d	s/d	2,6	4,5	7,1	3,8	6,8	7,8	10,1	4,7	14,8	s/d	s/d	s/d
Chuquisaca	2,2	17,6	19,8	0	0	0	26,1	41,3	67,4	22,6	9,4	32	6,2	67,9	74,1	0	0	0	40	53,3	93,3
Cochabamba	0	0	0	1,3	0	1,3	2,6	8,8	11,4	0	0	0	0	0	0	38,8	15,1	53,9	8,8	23,5	32,4
Tarija	22,1	23,7	45,8	11	16,5	27,5	17	63,7	80,7	4,3	6,2	10,5	22	69,3	91,3	37,1	17,1	54,2	27,5	50	77,5
Santa Cruz	19,3	55,2	74,5	0	0	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Beni	28,1	23,4	51,5	10,5	13,2	23,7	6,8	21,6	28,4	11,2	5,7	16,9	s/d	s/d	s/d	12,5	7	19,5	31,6	31,6	63,2
Pando	46,2	43,3	89,5	0	0	0	s/d	s/d	s/d	0	0	0	1,2	2	3,2	56,3	12,7	69	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

F: Femenino

M: Masculino

T: Total

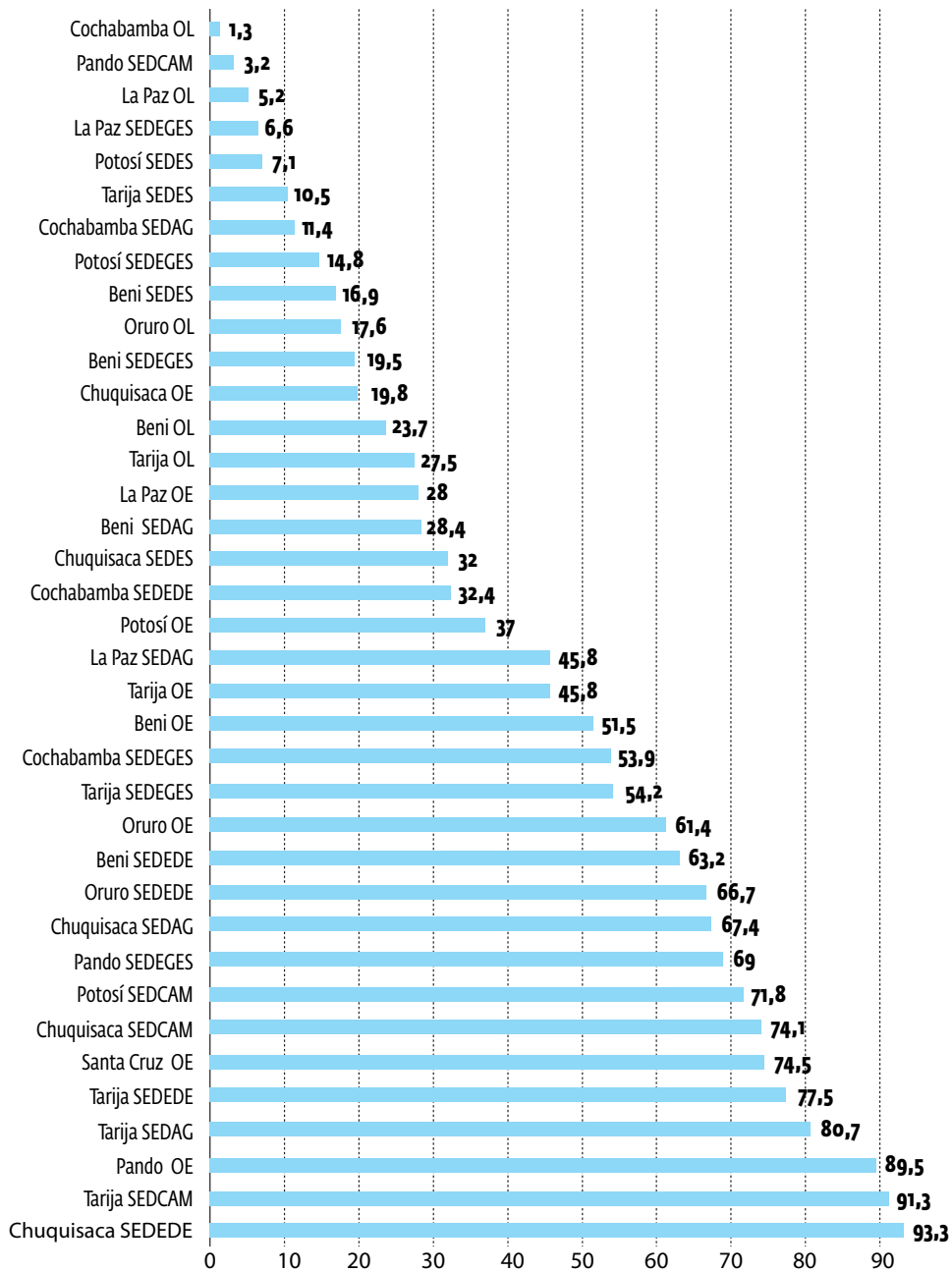
s/d: Sin dato

0: Ausencia de personal eventual

81 En función a lo estipulado en el DS N° 1802, del 20 de noviembre de 2013, y en el DS N° 2196, del 26 de noviembre de 2014, que reglamenta el pago del doble aguinaldo, este beneficio se hizo extensivo al personal eventual.

**Gráfico 4.85**

Graduación de instituciones de acuerdo al porcentaje de personal eventual



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

El gráfico 4.85 enlista de forma ascendente las instituciones de acuerdo con el porcentaje de personal eventual con que éstas cuentan. Aquellas instituciones que reportaron carecer de personal eventual en sus estructuras, dentro de esta categoría hacen un total de 13. Asimismo, se observa que de un total de 50 instituciones, en 16 (correspondiente al 32% de la institucionalidad) el personal eventual supera el 50% del total de funcionarios. De este grupo, llama la atención instituciones como el SEDAG

de Tarija, el OE de Pando, el SEDCAM de Tarija y el SEDEDE de Chuquisaca, en los que la eventualidad de los servidores públicos supera el 80,7% e incluso llega al 93,3%.

Dos políticas pueden aminorar los porcentajes elevados de personal eventual en estas instituciones y aliviar al conjunto como efecto colateral: variar los límites de gasto y limitar el porcentaje de personal eventual.

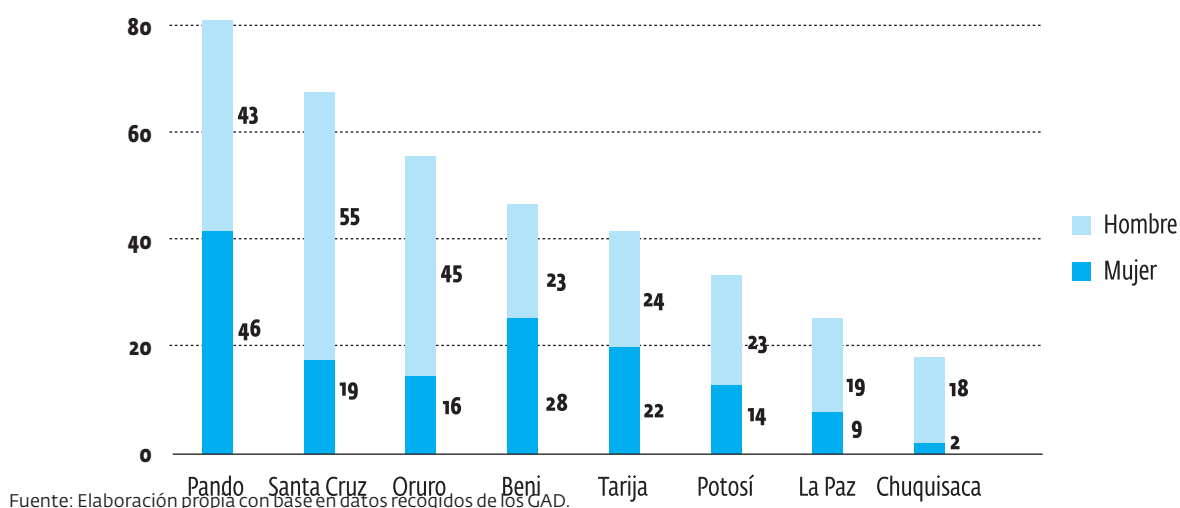
En primera instancia, modificar los límites de gasto de funcionamiento establecidos que no han variado para los OE desde la promulgación de la Ley N° 1654 en 1996, es decir, hace 18 años<sup>82</sup>. Si bien se han incrementado las fuentes de financiamiento a través del IDH y el Impuesto a la Participación del Juego<sup>83</sup>, los límites de gasto de funcionamiento no se han alterado. La hipótesis de las restricciones de gasto de la autonomía es que a partir de un déficit fiscal agudo, que llegó al 8,5% el año 2003, se necesitaba contraer el gasto. Este escenario ha variado considerablemente y el país no reporta déficit desde el 2006<sup>84</sup>.

La segunda política posible le corresponde en su directriz también al Gobierno nacional y en su ejecución a todo el sector público. La misma consistiría en determinar límites racionales para el personal eventual. De este modo, los servidores públicos eventuales podrían ser asimilados como servidores públicos permanentes de forma progresiva.

Véase a continuación las estadísticas correspondientes a cada tipo de institución.

**Gráfico 4.86**

Personal eventual por sexo, Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



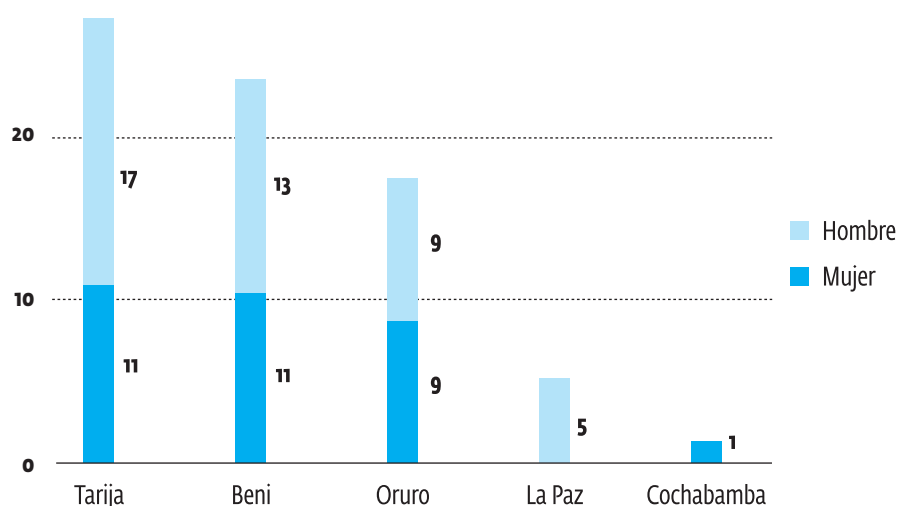
**Gráfico 4.87**

82 "El Prefecto asignará hasta un 15% de los recursos señalados en los incisos a), b) y c) del párrafo I del Artículo 20° de la presente ley, para financiar los gastos administrativos de sus dependencias, para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en el artículo 5° de la presente ley". El inciso a) hace referencia a regalías departamentales; el inciso b) hace referencia a los recursos del Fondo Compensatorio Departamental; y el inciso c) hace referencia a los recursos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados.

83 Ley N° 060 de Juegos de Lotería y Azar, del 25 de noviembre de 2010.

84 Boletín del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/RAF/2013/Julio2013/Superavit\\_030713.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/RAF/2013/Julio2013/Superavit_030713.pdf) (consultado en fecha 30 de enero de 2014).

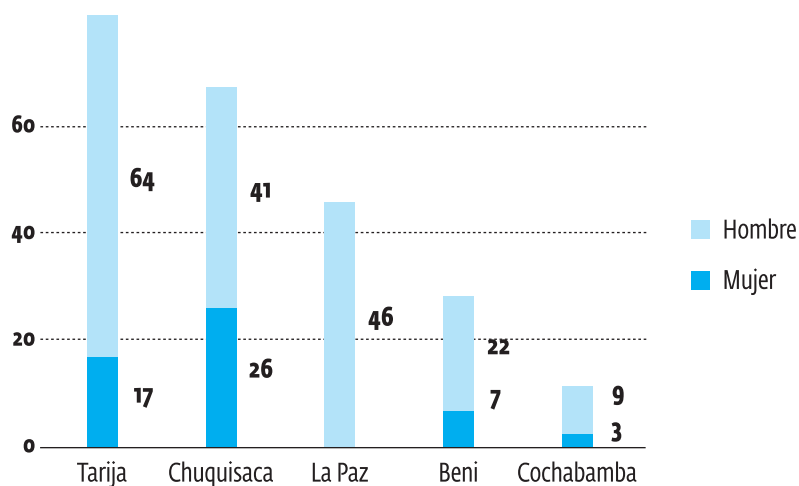
Personal eventual por sexo, Órganos Legislativos, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.88**

Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011 (en porcentaje)

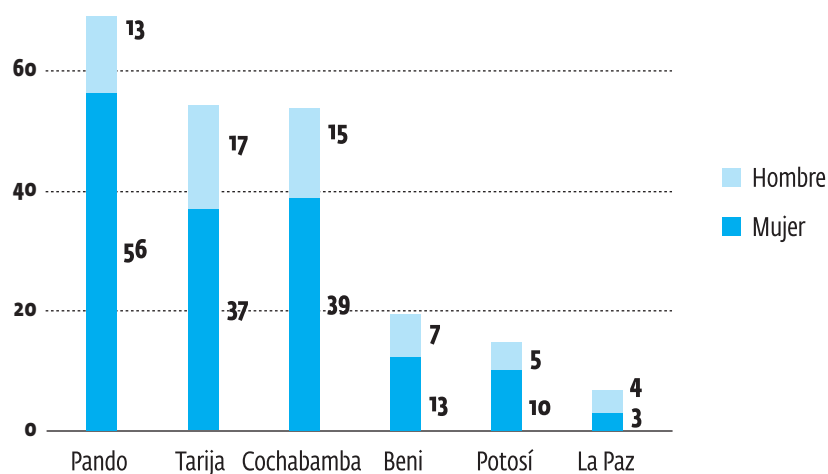


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.



**Gráfico 4.89**

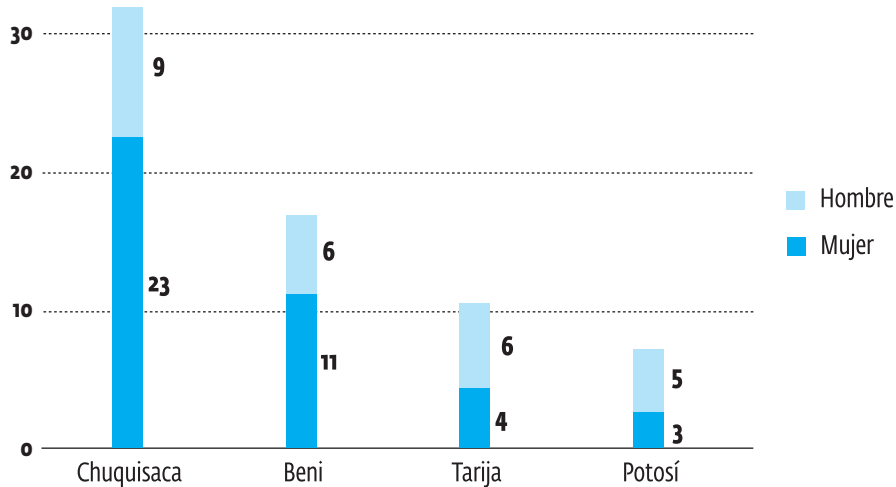
Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.90**

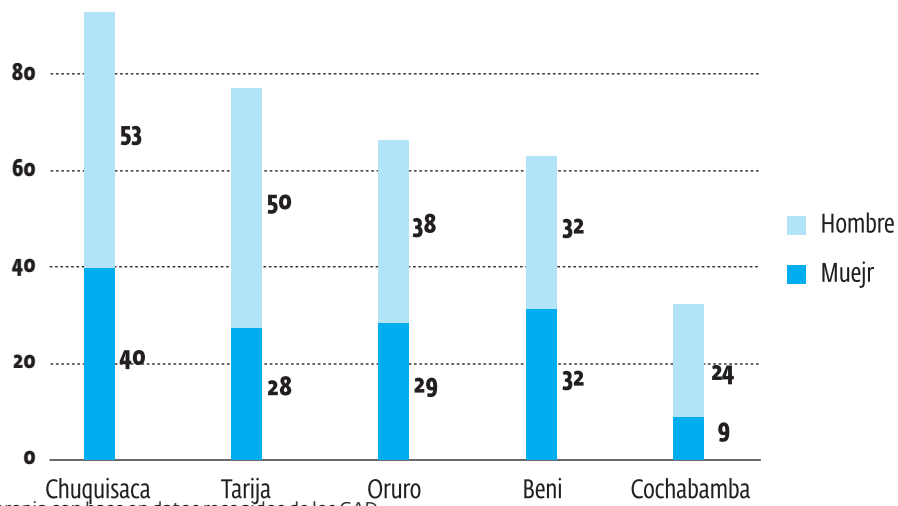
Personal eventual por sexo, Servicios Departamentales de Salud, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.91**

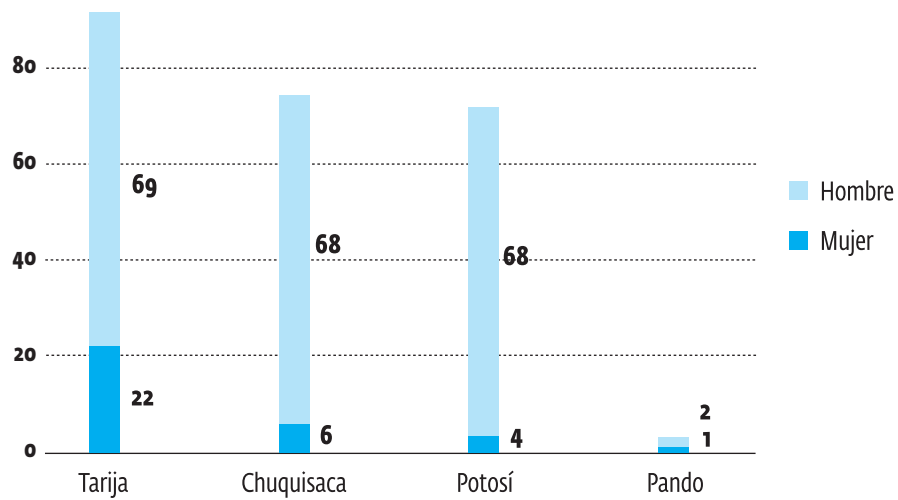
Personal eventual por sexo,  
Servicios Departamentales de Deporte, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 4.92**

Personal eventual por sexo,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## 4.7 Conclusiones y recomendaciones

### 4.7.1 Conclusiones

- Al observar el grado de participación femenina en cada una de las instituciones se concluye que hay entidades con un perfil masculino claro (SEDCAM y SEDAG) y una institución con una participación femenina mayoritaria con porcentajes por encima del 80% (SEDEGES). Esto podría deberse no a las demandas laborales exigidas por estas instituciones, sino por una asimilación de roles de género equivocados.
- Ningún Órgano Legislativo tiene entre el total de sus assembleístas presencia mayoritaria de mujeres. En el caso de las principales autoridades del Órgano Ejecutivo, ninguna de las nueve autoridades es mujer. En los niveles directivos, únicamente el 27% de las instituciones estudiadas tienen presencia femenina mayor al 50%. Finalmente, en el nivel operativo 26% de las instituciones tienen presencia femenina mayor al 50%.
- En ningún Órgano Ejecutivo el salario de las mujeres es igual o mayor al porcentaje de su participación respecto del total del personal. Ello demuestra que los salarios más bajos son ocupados en mayor medida por mujeres.
- A medida que el cargo tiene mayor jerarquía, la participación femenina decrece, por tanto, el salario agregado femenino también.
- La carrera administrativa o servicio civil en Bolivia no ha funcionado adecuadamente desde la promulgación de la Ley N° 1178. Esto no ha cambiado con la entrada en vigencia de la autonomía.
- Tener nivel educativo de postgrado no es una garantía de que ocuparán cargos de mayor jerarquía.
- En general, la equidad de género respecto del nivel educativo ocurre en el nivel de bachiller. Es decir, a medida que los cargos tienen mayor jerarquía el personal masculino es mayor y goza de un mayor nivel profesional.
- La capacitación a los funcionarios públicos es limitada (25% de los funcionarios en promedio), lo que puede deberse a que las instituciones no tienen incentivos de inversión sobre el personal que no fue contratado por concurso de méritos, por tanto, su alejamiento de la institución es un aspecto latente que inhibe la capacitación.
- 97 de cada 100 funcionarios de los GAD son contratados por invitación directa, en clara muestra de que el sistema de reclutamiento por concurso de méritos es casi inexistente.

### 4.7.2 Recomendaciones

- El índice de personas por funcionarios públicos es asimétrico, con oscilaciones desde 2.064 personas por cada funcionario (Órganos Ejecutivos) hasta 24.076 (SEDEDE). Estas asimetrías por departamento permanecen.
- De acuerdo a esto sería posible ensayar un modelo de compensación con base en las necesidades de prestación de servicios públicos. Es decir, recalcular la población por población por atender en los servicios que brinden esta posibilidad.

- La equidad de género, medida por la participación femenina en la estructura de las organizaciones estudiadas, es escasa. No solo son necesarias políticas de discriminación positiva por cada entidad, sino ampliar las políticas nacionales estructurales que afectan la participación femenina, por ejemplo, el reclutamiento de personal sobre la base de la meritocracia sin identificación de sexo en las fases de evaluación.
- Respecto al nivel educativo de los funcionarios públicos deberían reconocerse capacidades especializadas a través del Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias. Esta labor incluso podría ser asumida en la fase operativa por los GAD, manteniendo la regulación nacional.
- No existe un sistema de capacitación integrado para los funcionarios públicos que trascienda la explicación de los cambios estructurales del Estado: Constitución Política del Estado, leyes estratégicas, etc. Considerando la elección de autoridades departamentales de abril de 2005, se sugiere que se gestione un programa de capacitación a los candidatos que articule la explicación estructural (reforma territorial, sistema competencial, régimen fiscal) y aspectos de gestión pública (formulación presupuestaria, técnica legislativa, gestión sectorial, etc.).
- El 32% de la institucionalidad departamental tiene personal eventual que supera el 50%. Dos políticas pueden aminorar los porcentajes elevados de personal eventual en estas instituciones y aliviar al conjunto como efecto colateral. La primera medida, corresponde a una Ley Nacional en la que se establezcan los nuevos límites de gasto de funcionamiento para los OE de los GAD, norma que es parte de una agenda no resuelta de la LMAD. La segunda política es establecer límites racionales de personal eventual.

# 5

## Infraestructura y recursos tecnológicos

**E**n esta parte del documento se analizará la infraestructura y los recursos tecnológicos de apoyo con los que cuentan los GAD. El análisis consistirá en mostrar el estado de los bienes inmuebles, el equipamiento de computadores y la conectividad a internet. Esto bajo el supuesto mencionado en la introducción de que el factor tecnológico y el de infraestructura son factores que inciden en la productividad del sector público y en su entrega de bienes y servicios.

## 5.1 Bienes muebles e inmuebles

La institución que se encarga de efectuar el registro de los bienes del Estado, promover su saneamiento y la valoración, disponer de los bienes recibidos de otras instituciones, administrar el activo exigible de las entidades disueltas o en proceso de liquidación y concluir los procesos de liquidación de ex entidades estatales y ex entes gestores de la seguridad social es el Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE)<sup>85</sup>.

El SENAPE cuenta con un registro actualizado sobre el estado de los bienes del Estado de las distintas reparticiones estatales. Véase a continuación las estadísticas de los bienes inmuebles de los OE de los GAD.

**Tabla 5.1**

Valor de los bienes inmuebles de los Órganos Ejecutivos (expresado en Bs)

Departamento	Valor en libros bienes inmuebles (SENAPE)	Valor en libros bienes inmuebles (SENAPE) %	Estado de los bienes inmuebles (SENAPE)			Total
			Regular	Bueno	Deteriorado	
Chuquisaca	7.445.944	0,1	75.770.805	62.066.519	0	137.837.324
La Paz	1.352.762.245	12,7	5.948.634.406	1.270.678	506.367.967	6.456.273.051
Cochabamba*	288.805.360	2,7	627.430	2.845.232	41.650	3.514.311
Oruro**	73.519.081	0,7	12.601.133	1.143.664	2.052.260	15.797.057
Potosí	573.146.519	5,4	2.016.865	51.238.103	489.992	53.744.961
Tarija	7.233.988.649	67,8	1.017.945.370	67.970.825	0	1.085.916.195
Santa Cruz	877.629.319	8,2	57.975.284	536.670	5.126.079	63.638.033
Beni	8.399.729	0,1	299.304.060	8.998.095	5.469.639	313.771.794
Pando	262.237.694	2,5	560.305.791	1.070.212	327	561.376.330
Total	10.677.934.540	100,0	7.975.181.145	197.139.997	519.547.914	8.691.869.055

Nota: Valor recogido a través de encuestas por el SENAPE.  
Fuente: SENAPE.

85 Ver más en: <http://www.senape.gob.bo>.

**Tabla 5.2**

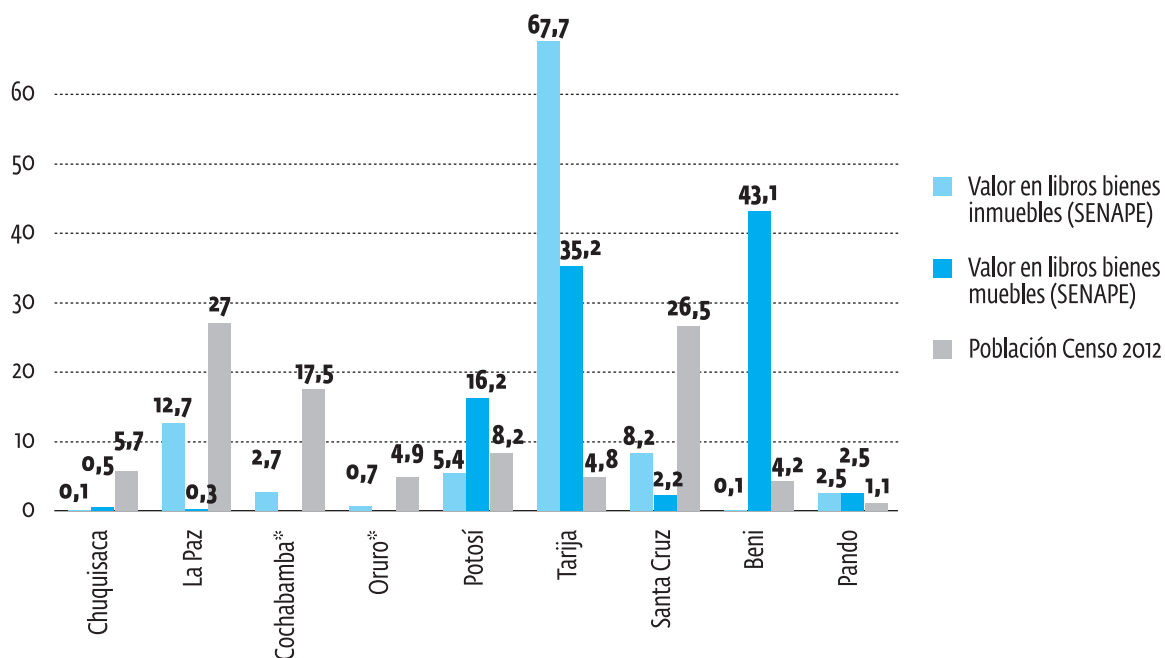
Valor de los bienes muebles de los Órganos Ejecutivos (expresado en Bs)

Departamento	Valor en libros bienes muebles (SENAPE)	Valor en libros bienes muebles (SENAPE) %	Estado de los bienes muebles (SENAPE)			
			Bueno	Deteriorado	Fuera de uso	Regular
Chuquisaca	12.427.987	0,5	12.425.591	1	29	29
La Paz	7.040.618	0,3	2.287.171	39	100.863	4.652.544
Cochabamba*	23.514	0,0	14.966	9	8.493	46
Oruro*	160.588	0,0	158.688	100	1.800	0
Potosí	419.157.034	16,2	415.283.304	388.316	1.674.527	1.810.886
Tarija	913.764.654	35,2	745.229.217	658.021	1.469.305	166.408.110
Santa Cruz	58.260.119	2,3	28.921.977	295.638	248.458	28.794.046
Beni	1.118.717.338	43,1	2.068.126	2.835.220	451.938.753	661.875.239
Pando	65.365.402	2,5	4.878.128	0	450.318	60.036.957
Total	2.594.893.946	100,0	1.211.252.224	4.177.359	455.884.107	923.577.919

Nota: Valor recogido a través de encuestas.  
Fuente: SENAPE.

**Gráfico 5.1**

Relación porcentual entre valor de bienes inmuebles y muebles de los Órganos Ejecutivos y la población del departamento



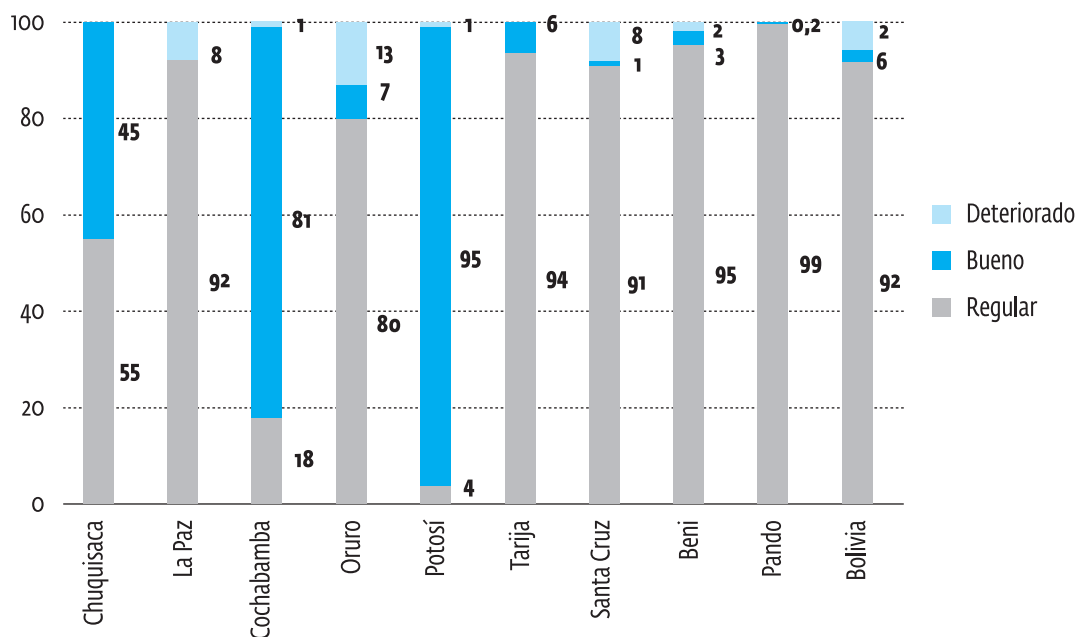
Nota: \*Valor recogido a través de encuestas.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y datos del SENAPE.

El gráfico 5.1 muestra una relación entre el valor porcentual de los bienes inmuebles y muebles de los OE y el porcentaje de población, respecto del total de valor de bienes inmuebles y muebles, y la población. Esta comparación se basa en el supuesto de que la magnitud del GAD medido por su patrimonio debería ser relativamente proporcional a su población. Sin embargo, esta hipótesis se descarta con el resultado de la comparación, ya que departamentos con población comparativamente pequeña como Tarija (5% respecto del total), concentran el 67% del valor de los bienes inmuebles y el 35% de los muebles. Esto demuestra que la asimetría *per cápita* de la distribución de recursos afecta, entre otras variables, al patrimonio de las entidades.

Paralelamente, Santa Cruz, que concentra casi el 27% de la población nacional únicamente comprende el 8% de los bienes inmuebles y el 2% de los bienes muebles nacionales.

**Gráfico 5.2**

Estado de los bienes inmuebles  
de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



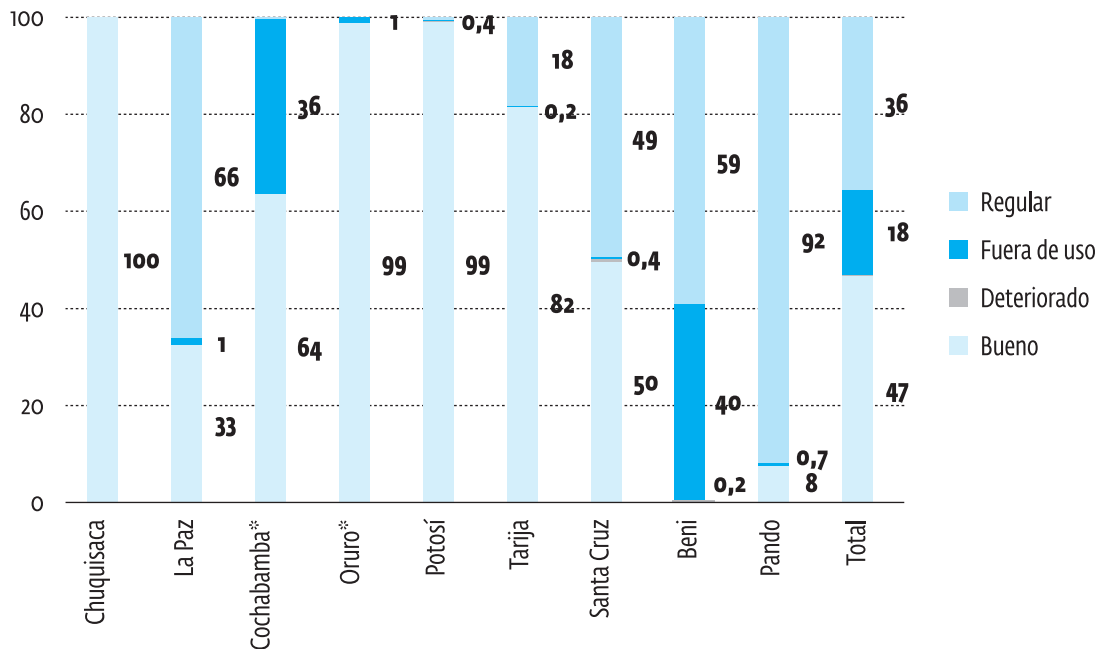
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD y datos del SENAPE.

Como se ve en el gráfico 5.2 y según la categorización del SENAPE, los bienes inmuebles en su mayoría se encuentran en regular estado. Únicamente los departamentos de Cochabamba y Potosí registran altos grados de bienes inmuebles catalogados en buen estado.



**Gráfico 5.3**

Estado de los bienes muebles de los Órganos Ejecutivos, 2011 (en porcentaje)



Nota: \*Valor recogido a través de encuestas.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de los GAD y datos del SENAPE.

En el caso de los bienes muebles, Cochabamba y Beni muestran poca calidad en los mismos, teniendo el primero casi 38% entre la categoría fuera de uso y deteriorado; mientras Beni tiene un 40% de sus bienes inmuebles reportados como fuera de uso.

## 5.2 Recursos tecnológicos

En esta parte se mostrará la relación entre funcionarios y computadoras, y computadoras con conexión a internet. Posteriormente se hará un breve resumen en relación a las políticas estatales sobre gobierno electrónico, acceso y flujo virtual de información. Los resultados que muestran el total "Bolivia" no son promedios, sino resultados de todos los datos agregados, es decir, la relación entre todos los funcionarios de todas las instituciones a nivel nacional y el número de computadoras y éstas, a su vez, con conexión a internet también a nivel nacional.

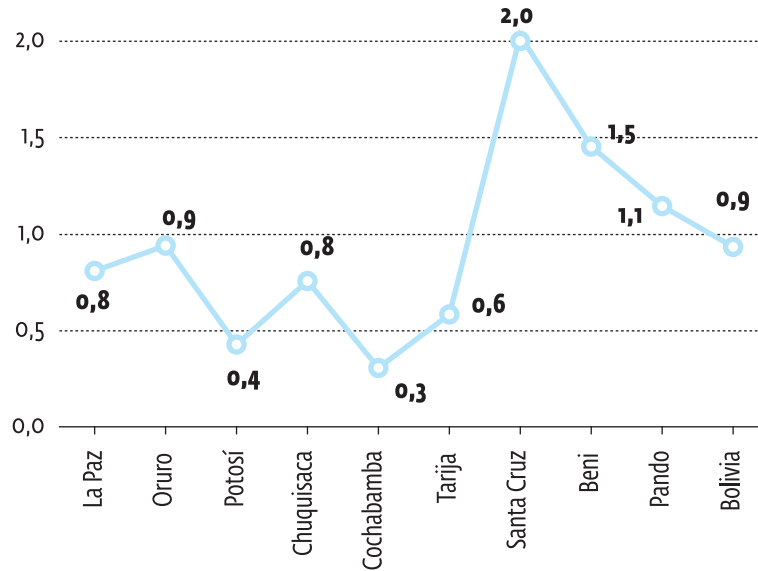
Véase a continuación los resultados.

## 5.2.1 Recursos tecnológicos por institución

### Órganos Ejecutivos

Gráfico 5.4

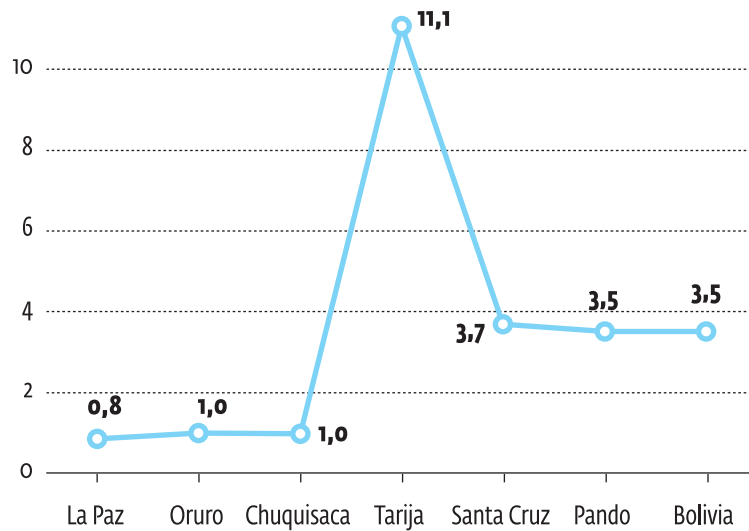
Número de servidores públicos por computadora, Órganos Ejecutivos, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Gráfico 5.5

Número de servidores públicos por computadora con conexión a internet, Órganos Ejecutivos, 2011

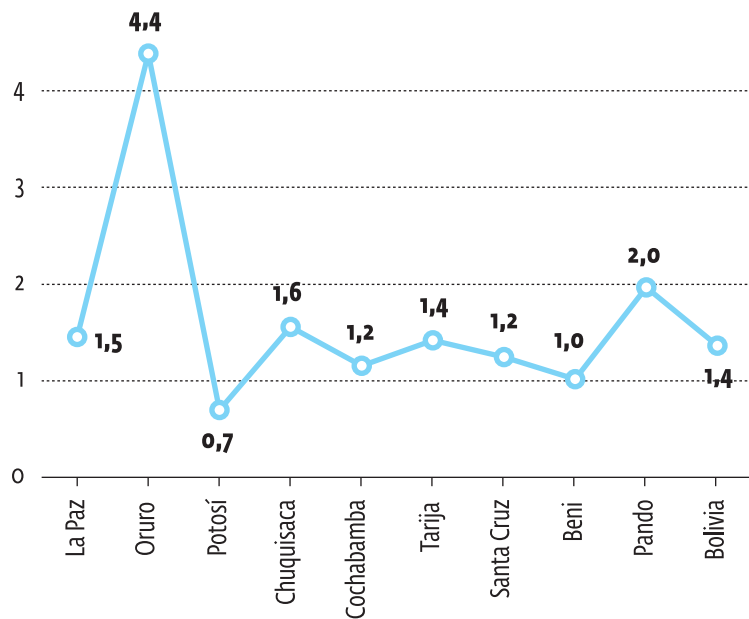


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## Órganos Legislativos

**Gráfico 5.6**

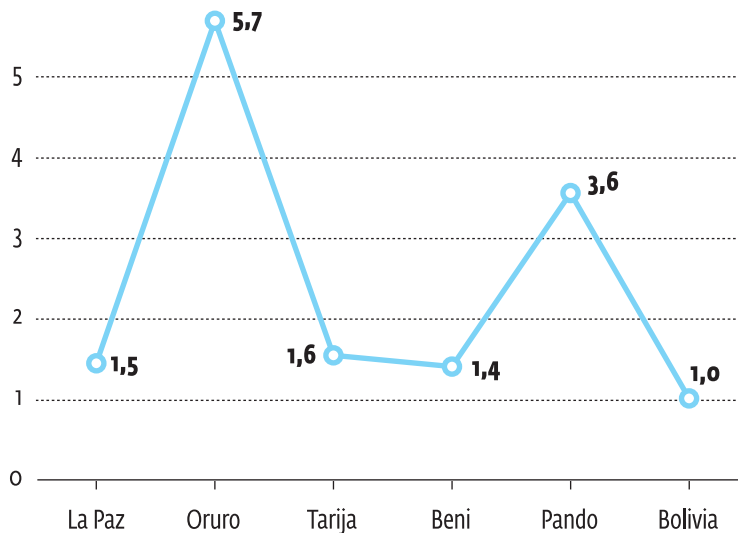
Número de servidores públicos por computadora, Órganos Legislativos, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.7**

Número de servidores públicos por computadora con conexión a internet, Órganos Legislativos, 2011

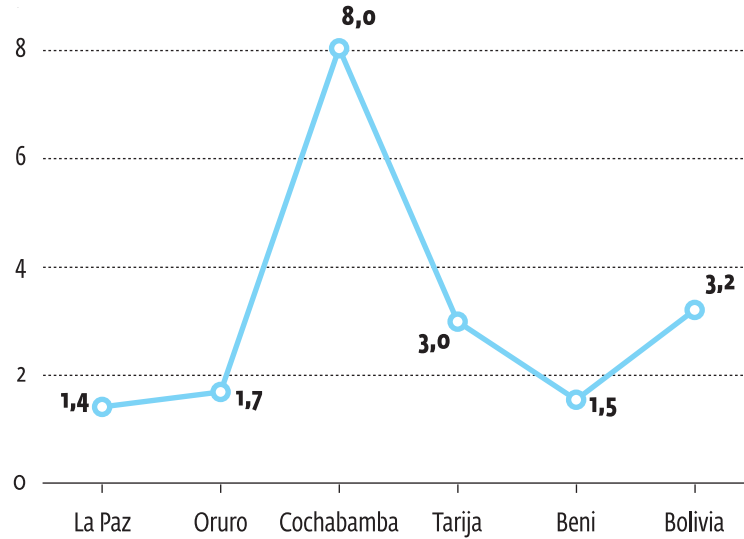


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## Servicios Departamentales Agropecuarios (SEDAG)

**Gráfico 5.8**

Número de servidores públicos por computadora, Servicios Departamentales Agropecuarios, 2011

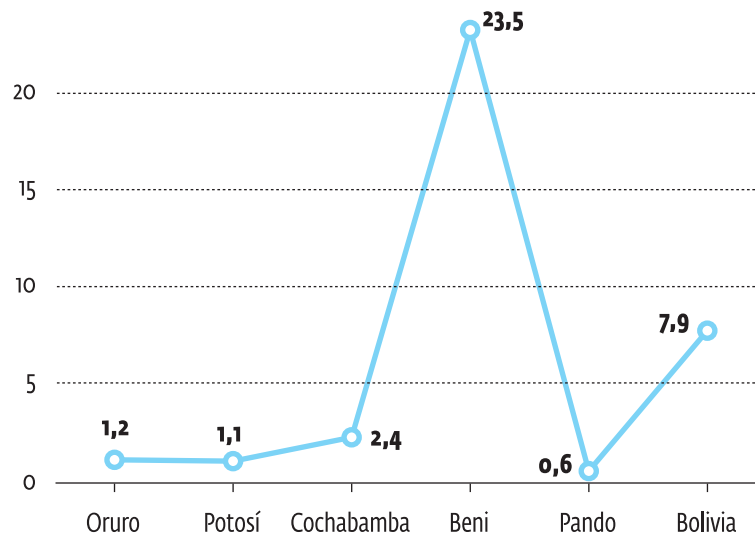


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## Servicios Departamentales de Salud (SEDES)

**Gráfico 5.9**

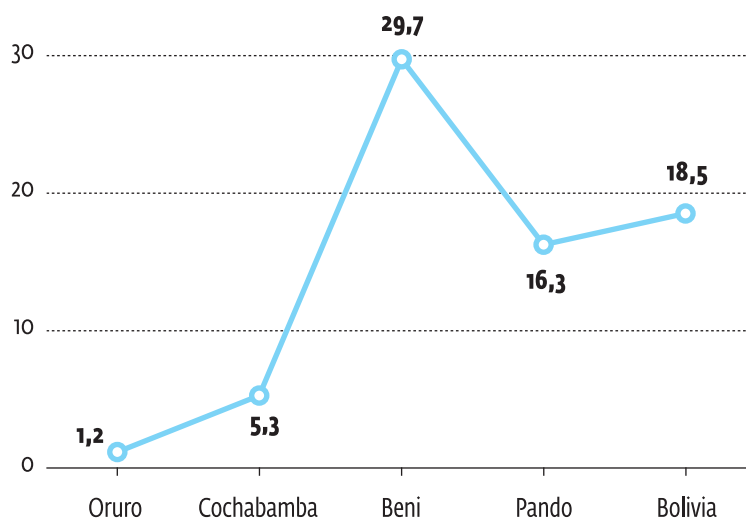
Número de servidores públicos por cada 100 computadoras, Servicios Departamentales de Salud, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.10**

Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet,  
Servicios Departamentales de Salud, 2011

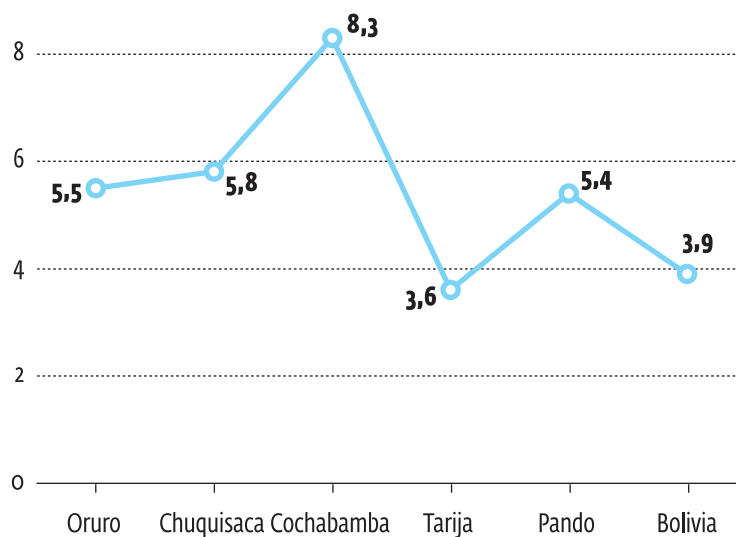


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## Servicios Departamentales de Caminos (SEDCAM)

**Gráfico 5.11**

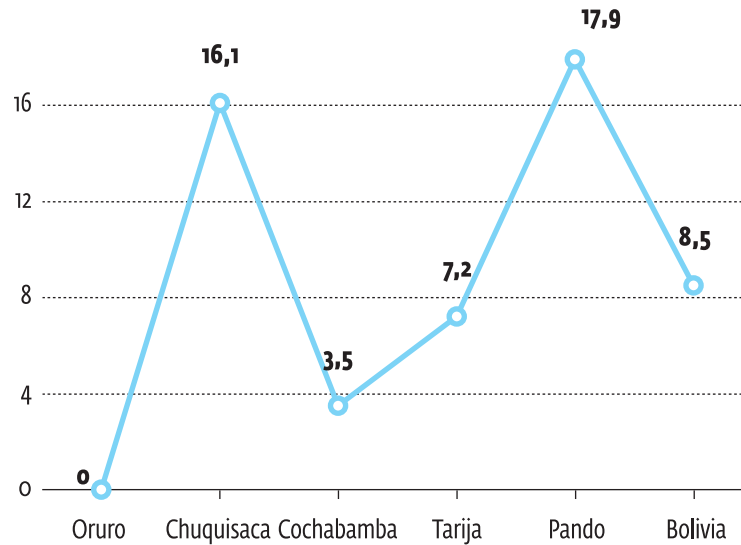
Número de servidores públicos por computadora,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.12**

Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet,  
Servicios Departamentales de Caminos, 2011

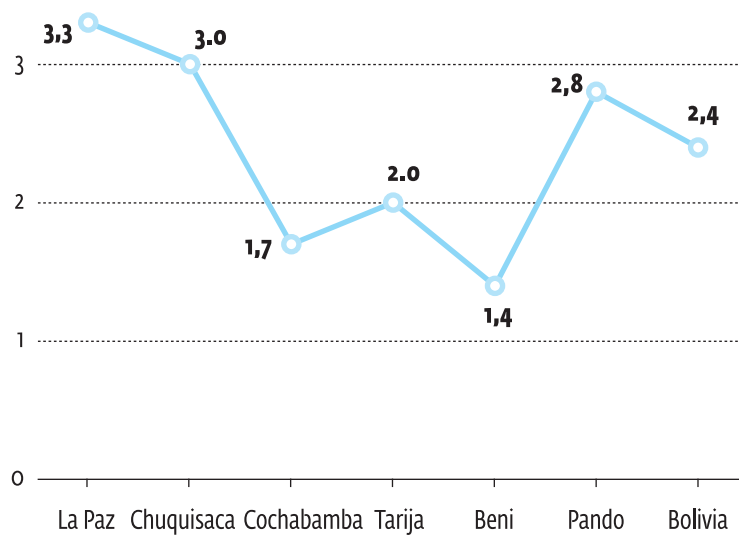


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

## Servicios Departamentales de Deporte (SEDEDE)

**Gráfico 5.13**

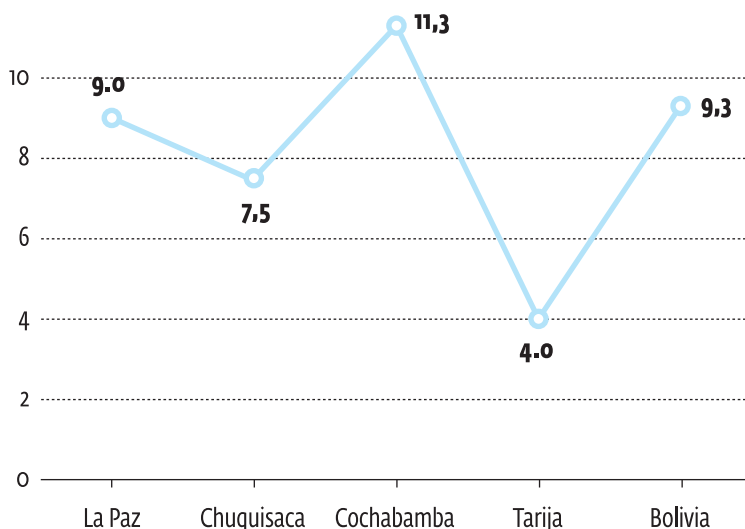
Número de servidores públicos por computadora,  
Servicios Departamentales de Deporte, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.14**

Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet,  
Servicios Departamentales de Deporte, 2011

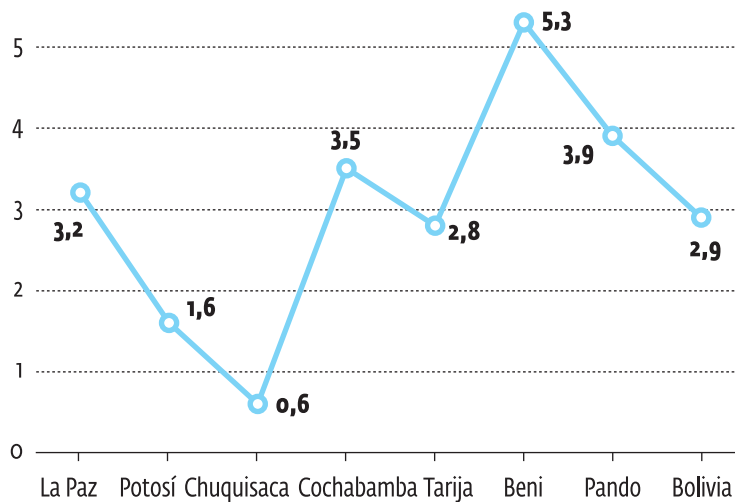


Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

### Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)

**Gráfico 5.15**

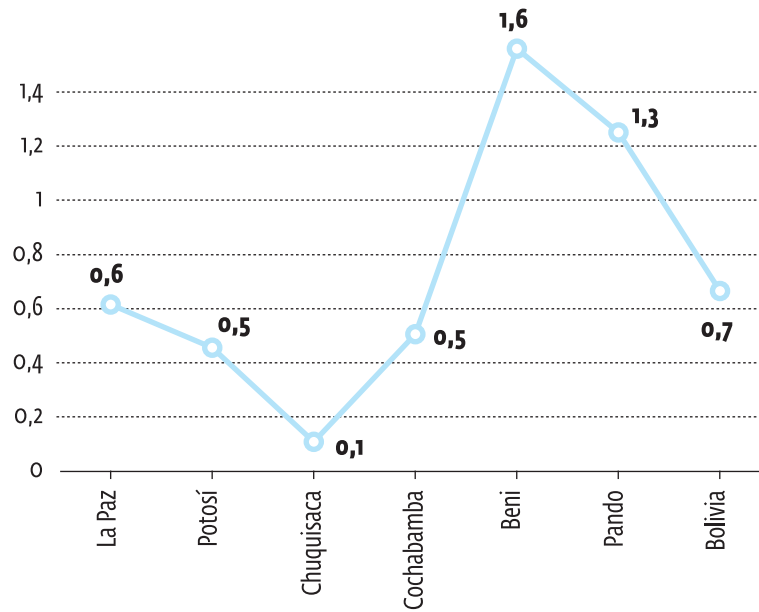
Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet,  
Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.16**

Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, Servicios Departamentales de Gestión Social, 2011



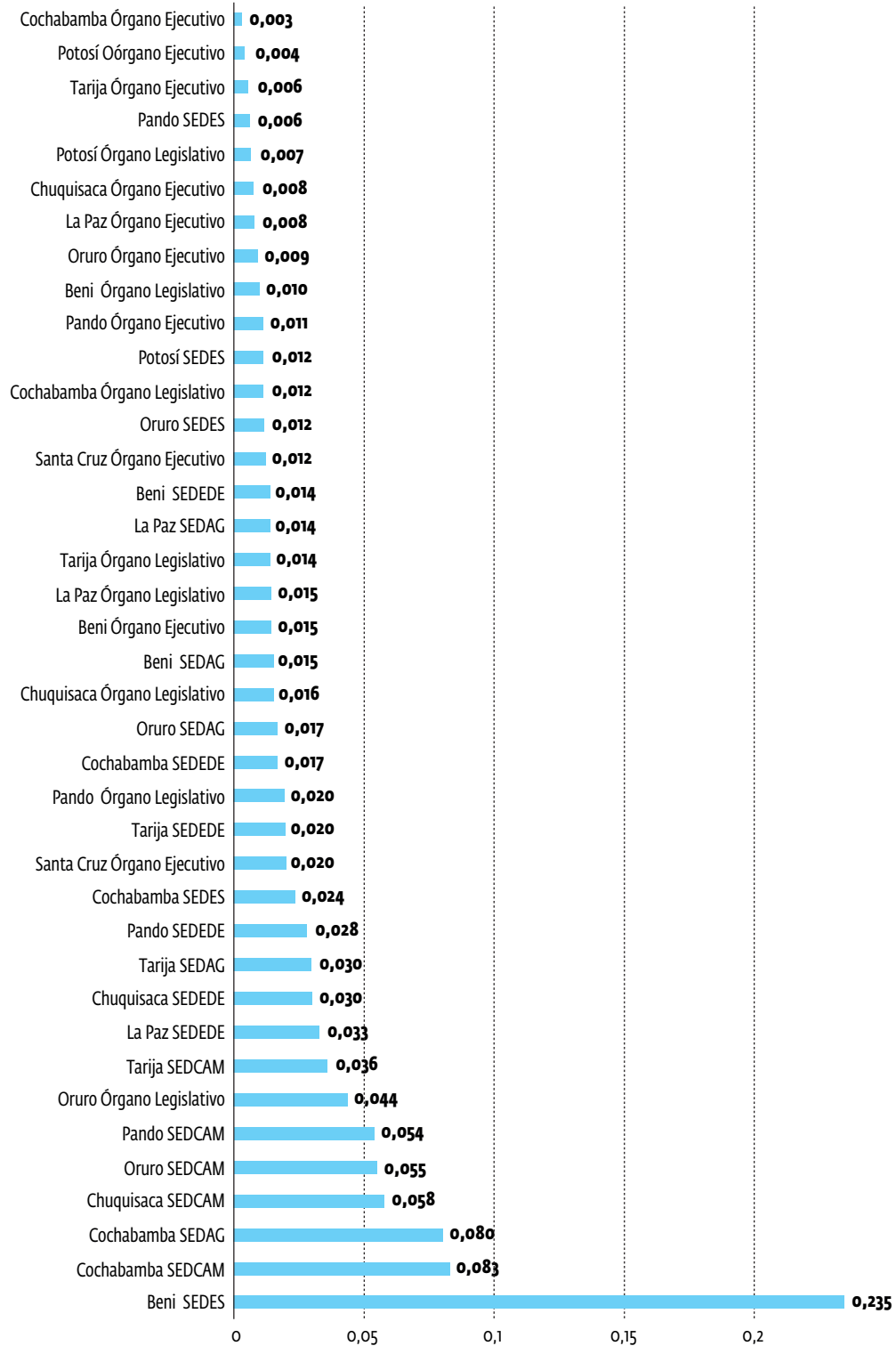
Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.



## Agregado de todas las instituciones

**Gráfico 5.17**

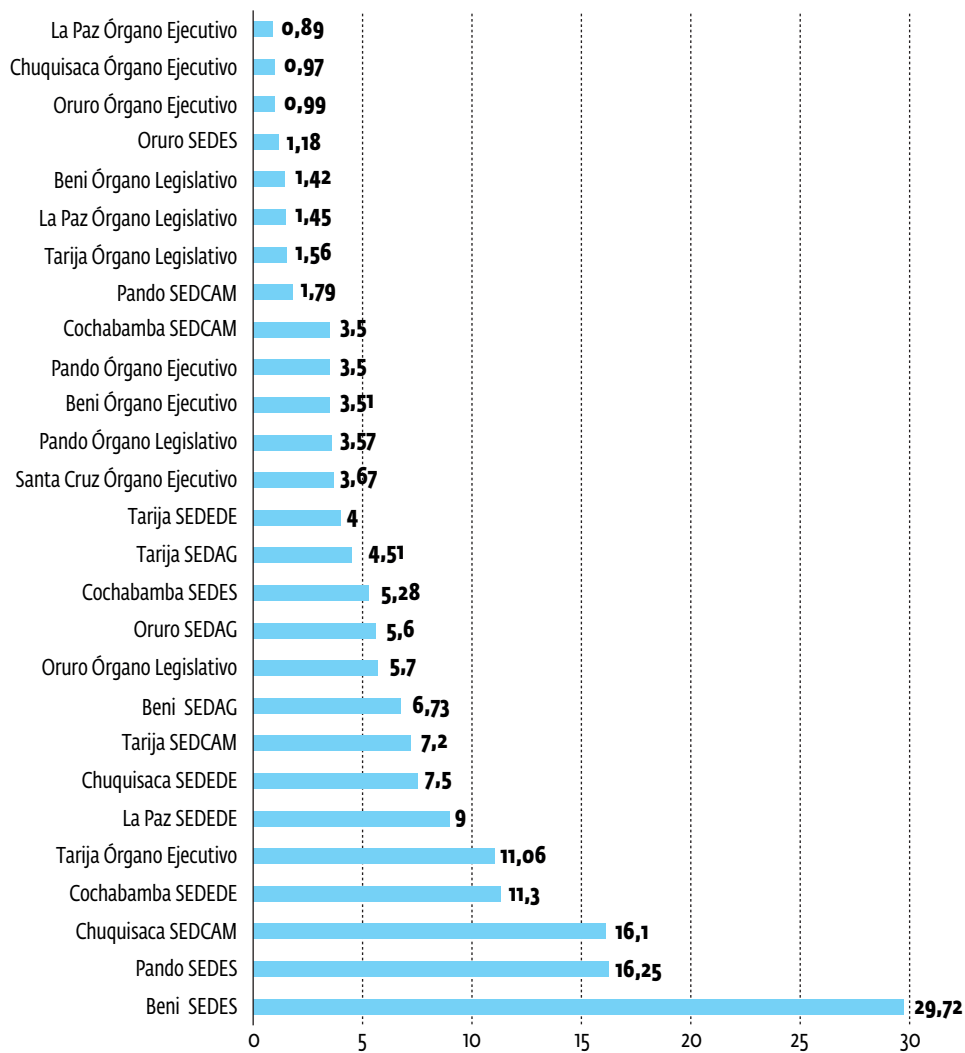
Número de servidores públicos por computadora, agregado general



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

**Gráfico 5.18**

Número de servidores públicos por computadora con acceso a internet, agregado general



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

De 39 instituciones, de un total de 63, que reportaron datos sobre el equipamiento de computadoras, solamente 8 (20%) tienen una o más de una computadora por funcionario. En el caso de los funcionarios con acceso a internet mediante su computadora, solamente 3 de 27 (11%) tienen una o más de una computadora con internet por persona. Es posible que no todos los funcionarios requieran de un ordenador para el desempeño de sus funciones.

El desarrollo de políticas estatales sobre el gobierno electrónico en el país es una tarea urgente para evitar caer en una carrera de tres obstáculos. El primero de ellos es carecer de los medios de conectividad, en este caso computadoras. Muchos funcionarios aún no logran vencer este primer obstáculo y los que lograron superarlo se exponen a la siguiente dificultad, que es el acceso a internet. Esta relación puede llegar a extremos como es el caso del SEDES beniano, en el que por cada computador

con acceso a internet 29 funcionarios deben compartir y/o competir por el mismo. El tercer obstáculo, el más importante, es el referido a la calidad del servicio. Los que tienen el privilegio de tener acceso a internet<sup>86</sup> deben sufrir las consecuencias de una de las velocidades más bajas y más costosas de internet en la región.

Según el grupo de activistas Más y Mejor Internet para Bolivia<sup>87</sup>, el costo de velocidad de 1 Megabyte por segundo (Mbps) para el año 2014 es de 29,71 dólares que representa el 17,07% del salario mínimo nacional. En contraste, Brasil tiene un costo de 0,53 dólares sobre la misma velocidad que representa el 0,17% de su salario mínimo nacional.

En términos de velocidad promedio de conexión Bolivia ocupa el puesto 177 de 188 países estudiados, la máxima velocidad promedio se registra en Hong Kong con 72,07 Mbps en contraste con los 1,88 Mbps de Bolivia, es decir, una brecha de 38 veces<sup>88</sup>.

En Bolivia, son pocos los procesos formales que utilizan el gobierno digital como plataforma. Mayoritariamente son los sistemas de contabilidad y reporte fiscal los que utilizan el internet como canal, el SIGMA por ejemplo.

Al respecto, el presidente de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM, Juan Carlos León, señaló el 8 de enero de 2014 que el 90% de los municipios del país tiene problemas con la conexión a internet, situación que les impide desarrollar una labor óptima en la ejecución de sus presupuestos.

Es la conectividad, el tema de internet, el tema de un sistema que se trabaja en los municipios. Hay municipios donde al día no sacan ni un cheque, tienen que esperar dos, tres días para sacar un cheque, es problema del internet, de la conectividad y esto afecta al 90 por ciento de los municipios; si se resuelve este problema va a comenzar a funcionar como se debe.

El funcionario advirtió que por esta situación las autoridades ediles deben viajar hasta ciudades capitales para evitar mayor demora en sus trámites, sin embargo, "la conexión en las capitales tampoco representa total garantía. Tienen que ir a las capitales de los departamentos para hacer las transacciones, pero a veces hasta en estas capitales se satura el sistema, se satura el internet y no podemos sacar un cheque", reiteró<sup>89</sup>.

En la encuesta realizada, los GAD reportaron que en promedio su velocidad de conexión oscila entre 720 Kbps y 1 Mbps por segundo<sup>90</sup>.

Es recomendable que se realicen las gestiones desde el nivel central para poder subsanar las actuales condiciones del servicio de internet en el país en cuanto a velocidad y calidad para que, de esta manera, se pueda proveer a las gobernaciones de los insumos informáticos necesarios para la realización de sus labores y/o procedimientos, ya que las condiciones actuales del servicio tienen una incidencia

86 Según los resultados parciales del Censo Nacional de Población y Vivienda, el porcentaje de hogares con acceso a internet a nivel nacional es del 9,45%.

87 <http://www.masymejorinternet.org.bo>, consultada en fecha 30 de enero de 2013.

88 <http://www.netindex.com/download/allcountries/>, consultada en fecha 30 de enero de 2013.

89 [http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/08012014/fam\\_hay\\_baja\\_ejecucion\\_de\\_cuentas\\_por\\_falta\\_de\\_internet#sthash.WtFV319x.dpuf](http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/08012014/fam_hay_baja_ejecucion_de_cuentas_por_falta_de_internet#sthash.WtFV319x.dpuf), consultada en fecha 30 de enero de 2013.

90 Por ejemplo, en Bolivia descargar los nueve tomos de la *Enciclopedia histórica y documental de la Asamblea Constituyente*, publicada en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/spip.php?page=publicaciones>, demoraría en el mejor de los casos 7 minutos mientras la misma descarga en el Hong Kong tardaría menos de 1 minuto.

significativa en la realización de sus actividades diarias y dificultan la presentación de información financiera, procesos de contratación y otros. Una vez conseguido este objetivo es necesario que todos los procedimientos de la Ley SAFCO sean revisados en el sentido de analizar la posibilidad de que parte de éstos puedan migrar a una lógica virtual.

Adicionalmente existe otro problema relacionado que hace que el incentivo para el uso del internet no sea tan alto como podría. Actualmente, el Estado boliviano utiliza software privativo, lo que significa que se realiza un pago por el derecho de uso al propietario del diseño y el mapa con la arquitectura del programa es también de pertenencia del diseñador.

En contraste, el software libre consiste en que la arquitectura del programa diseñado es abierto y de acceso universal, por lo que cualquier persona puede adaptarlo de acuerdo a su necesidad, otros pueden adaptar lo adaptado y así sucesivamente. Esto reduce considerablemente el costo por pago de licencia y permite al Estado migrar hacia un gobierno electrónico.

Esta variable hace que muchos programas que podrían beneficiar a la gestión pública, de ser manejados en línea, representarían un costo altísimo para el Estado. Al respecto, la Ley N° 164, del 8 de agosto de 2011, General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, señala entre sus artículos 75 al 77:

El nivel central del Estado promueve la incorporación del Gobierno Electrónico a los procedimientos gubernamentales, a la prestación de sus servicios y a la difusión de información, mediante una estrategia enfocada al servicio de la población.

El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado elaborará los lineamientos para la incorporación del Gobierno Electrónico.

El Estado fijará los mecanismos y condiciones que las entidades públicas aplicarán para garantizar el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, que permitan lograr la prestación de servicios eficientes.

Los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral en todos sus niveles, promoverán y priorizarán la utilización del software libre y estándares abiertos, en el marco de la soberanía y seguridad nacional.

El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado elaborará el plan de implementación de software libre y estándares abiertos en coordinación con los demás órganos del Estado y entidades de la administración pública.

A partir de la ley citada se promulgó el Decreto Supremo N° 1793, del 13 de noviembre de 2013, cuyos objetivos se concentran en regular la implementación del software libre y el gobierno electrónico en un plazo de siete años<sup>91</sup>.

Debe verse entonces la problemática del uso de recursos tecnológicos como un conjunto inseparable entre acceso a equipamiento, conectividad, calidad de la conectividad, gobierno electrónico y software libre.

91 Ver más en: [http://www.senado.bo/noticia/senadora\\_sifuentes\\_implementacion\\_de\\_software\\_libre\\_generara\\_cambios\\_estructurales\\_en\\_beneficio\\_del\\_pais](http://www.senado.bo/noticia/senadora_sifuentes_implementacion_de_software_libre_generara_cambios_estructurales_en_beneficio_del_pais), consultada el 30 de enero de 2014.

## 5.3 Conclusiones y recomendaciones

### 5.3.1 Conclusiones

- De 63 instituciones, 39 reportaron datos sobre el equipamiento de computadoras, donde solamente 8 (20%) tienen una o más de una computadora por funcionario.
- De los funcionarios con acceso a internet mediante su computador, solamente 3 de 27 (11%) tienen una o más de una computadora con internet por persona.
- El gobierno boliviano está gestionando la migración del software privativo al libre, lo cual constituye un paso importante para la reducción de costos y para la generación de mercado de trabajo para programadores locales, sin embargo, este es un gran reto y el proceso de migración será paulatino.

### 5.3.2 Recomendaciones

- Debería inventariarse el conjunto de trámites que los GAD realizan con entidades del nivel central. A partir de ello, analizar cuáles de éstos pueden pasar a un formato electrónico, agilizando los envíos con información en formato impreso. Esta tarea también demanda una modificación de la cultura organizacional que requiere la constancia física de la documentación para asumir su validez.
- Es recomendable que todos los procedimientos de la Ley N° 1178 sean revisados en el sentido de analizar la posibilidad de que parte de éstos puedan migrar a una lógica virtual. Los GAD deberían impulsar la conversión al software libre de sus sistemas y proponer novedades de reducción de trámites.



6

Normatividad

## 6.1 Antecedentes político-históricos

La autonomía es en esencia normatividad. La etimología de la palabra significa *autolegislarse*, aunque para muchos la interpretación correcta es la *autonormatividad genérica*, sin establecer la jerarquía de la misma.

Esta disputa etimológica se trasladó al seno de la Asamblea Constituyente a partir de la pregunta y resultados del referéndum autonómico de julio de 2006. La base del conflicto se suscitó porque aquellos que alentaban un modelo autonómico más agresivo consideraban que la autonomía era, entre otras cosas, la capacidad de autolegislarse, con el mismo rango de la legislación nacional; mientras aquellos que se oponían consideraban que la autonomía no era necesariamente un sinónimo de autolegislación.

La pregunta del referéndum autonómico decía lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?

Ante la dificultad de lograr acuerdos en el seno de la AC y teniendo el 14 de diciembre de 2007 como plazo conclusivo<sup>92</sup>, la Vicepresidencia instaló la Comisión Suprapartidaria con aquellas fuerzas políticas con representación en la Asamblea Constituyente en septiembre de 2007. El segundo acuerdo público de dicha comisión arribó el 11 de octubre de 2007 bajo el título "Autonomías y Descentralización". En el texto se señalaba que las autonomías tendrían facultad legislativa, sin embargo, en uno de los párrafos conclusivos se decía que la prelación legal respecto a la autonomía consistía en: constitución, ley, decreto supremo y norma departamental, y que los decretos no interferirían sobre las competencias de las autonomías. El acuerdo era difuso, a simple vista parecía que las normas autonómicas estaban en un cuarto peldaño de importancia.

La respuesta más explícita a la negativa de ceder la legislación está inscrita en el proyecto de CPE, denominada comúnmente CPE de Oruro, cuyo Artículo 299 numeral 1 establecía como competencia privativa del Estado Plurinacional la "legislación".

Paralelamente, los departamentos que accedieron a la autonomía (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) plantearon en sus estatutos autonómicos de 2008 que sus GAD gozarían de la facultad legislativa.

En ese contexto, fruto del pacto constitucional iniciado en Cochabamba en septiembre de 2008 y culminado en el Congreso en octubre del mismo año, se acordó la desmonopolización de la facultad legislativa en favor de las autonomías, excepto la regional.

92 Ley N° 3728 modificatoria del Artículo 24 de la Ley N° 3364.



## 6.2 Proceso estatutario

Dentro del desarrollo normativo de las entidades territoriales autónomas, la importancia de los estatutos autonómicos como hitos en la consolidación del proceso autonómico ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional, ya que a partir de su consolidación el funcionamiento autonómico irá desplegando todo su potencial administrativo en el ejercicio competencial concreto y sus regulaciones serán fuente de desarrollo normativo autonómico, conformando el nuevo ordenamiento jurídico plasmado en la Constitución Política del Estado.

En ese marco, la consolidación de las normas institucionales básicas como actos estatuyentes proviene de largos procesos de deliberación y participación, cuyas características específicas las hacen cualitativamente diferentes a las demás normas subnacionales. En ese sentido, los estatutos se constituyen en pactos territoriales y son de naturaleza rígida, en el entendido de que su creación es de carácter participativo y deben pasar por un control de constitucionalidad y referendo para que puedan entrar en vigencia.

Conforme lo anotado, es menester mencionar que existen dos tipos de Estatutos Autonómicos Departamentales: Estatutos de adecuación (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), para aquellos departamentos que accedieron a la autonomía el 2006 y refrendaron sus estatutos autonómicos el 2008, que entrarán en vigencia una vez adecuados y declarados plenamente constitucionales; y los Estatutos de elaboración (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba), para los departamentos que accedieron a la autonomía el 2009 y que entrarán en vigencia cuando sean declarados plenamente constitucionales y aprobados por referéndum.

En cuanto a los Estatutos de adecuación, solo el Gobierno Autónomo de Pando cuenta con su norma institucional básica vigente. Por su parte, el Gobierno Autónomo de Tarija presentó al Tribunal Constitucional Plurinacional las modificaciones a las observaciones de la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0009/2014; mientras los Gobiernos Autónomos de Santa Cruz y Beni aún tratan sus documentos al interior de sus Asambleas Departamentales.

En cuanto a los Estatutos de elaboración, La Paz, Potosí y Oruro cuentan con estatutos declarados plenamente constitucionales por el Tribunal Constitucional; por otro lado, Chuquisaca y Cochabamba modificaron las observaciones realizadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional y las remitieron para un segundo control y posiblemente final.

Véase a continuación el estado de avance del proceso estatuyente por departamento:

**Tabla 6.1**

Estado de avance del proceso estatuyente

Estatutos	Envío al TCP	1ra. Declaración constitucional	100% constitucional	Vigente
<b>Estatutos de adecuación</b>				
Pando	X	DCP N°008/2013, 27 de junio de 2013	DCP N°007/2014, 12 de febrero de 2014.	X
Tarija	X	DCP N° 009/2014, 25 de febrero de 2014		
Santa Cruz				
Beni				

Estatutos	Envío al TCP	1ra. Declaración constitucional	100% constitucional	Vigente
<b>Estatutos de elaboración</b>				
La Paz	X	DCP N° 042/2014, 25 de junio de 2014	DCP N° 044/2014, 5 de septiembre de 2014	
Oruro	X	DCP N° 022/2014, 12 de mayo de 2014	DCP N° 0058/2014, 28 de octubre de 2014	
Potosí	X	DCP N° 045/2014, 5 de septiembre de 2014	DCP N° 0054/2014, 21 de octubre de 2014	
Chuquisaca	X	DCP N° 039/2014, 28 julio de 2014		
Cochabamba	X	DCP N° 056/2014, 21 de octubre de 2013		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TCP.

Es necesario considerar que el Tribunal Constitucional ha sido un actor clave en el grado de avance de los procesos estatutarios, debido a los tiempos que se ha tomado para efectuar el control previo de constitucionalidad de los proyectos de estatutos. Asimismo, juega un rol fundamental en los lineamientos de normativa autonómica a través de la jurisprudencia vinculante.

### 6.3 Desarrollo legislativo

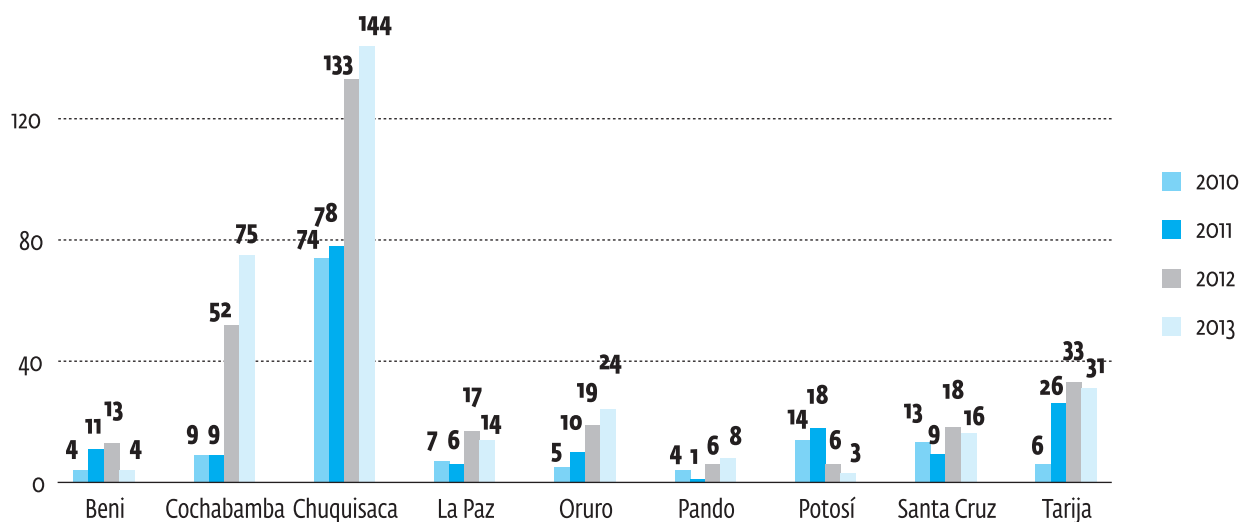
A partir de la Nueva Constitución Política del Estado aprobada el 2009, se rompe con el monopolio de la legislación como una potestad única del nivel central del Estado, otorgando esta facultad a los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas.

En el presente acápite se realiza una revisión del proceso legislativo en los distintos departamentos analizando el volumen legislativo por departamento, así como el destino de la legislación en el marco del catálogo competencial vinculante a la autonomía departamental.

En el gráfico 6.1 se puede ver el volumen de legislación por departamento.

**Gráfico 6.1**

Número de leyes promulgadas por departamento



Fuente: SEA, datos hasta diciembre 2013.

Es necesario señalar que durante el periodo 2010-2013 las asambleas departamentales han emitido 920 leyes. Nótese que la mayor producción legislativa se generó en la AL de Cochabamba con 429 leyes; sin embargo, según datos del SEA, la mayor parte de esta legislación se constituye en expresiones declarativas y modificaciones presupuestarias, patrón común en los nueve departamentos.

En contraste, es necesario señalar que la Asamblea que menos leyes produjo durante los últimos cuatro años es la de Pando, con 19 leyes. Si bien los datos son relevantes para describir la capacidad legislativa en función a números, es necesario analizar la calidad de estas normas en cuanto a la sustancia normativa competencial.

## 6.4 Conflictividad de normas

El Parágrafo II, Artículo 410 de la Constitución Política del Estado, dispone:

La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales autónomas:

- 1) Constitución Política del Estado
- 2) Tratados Internacionales
- 3) Leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena.
- 4) Decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los Órganos Ejecutivos correspondientes.

Conforme lo anotado, debido a que el monopolio legislativo del nivel central del Estado se rompe y las entidades territoriales autónomas asumen esa facultad, existe la posibilidad de que surjan conflictos normativos entre dos normas de distintos niveles de gobierno. En ese marco, es necesario remitirnos a dos principios desarrollados por el Tribunal Constitucional Plurinacional para tratar de resolver los mismos. El primero es el principio de jerarquía, que se aplicará en conflictos normativos entre normas que se encuentren en distintos peldaños en la estructura jerárquica, por ejemplo, en conflictos entre la Constitución Política del Estado y una ley nacional, por el principio de jerarquía el conflicto se resolverá en favor de la primera.

Otro de los principios rectores para resolver conflictos normativos es el de competencia, que adquiere relevancia especialmente cuando tomamos en cuenta que tanto la legislación nacional, subnacional, así como las normas institucionales básicas de las entidades territoriales autónomas se encuentran en un mismo peldaño en la pirámide de jerarquía normativa; en ese marco, resulta inaplicable el principio de jerarquía pues ninguna de las normas es superior respecto a las demás. En ese sentido, la única forma de resolver el diferendo entre dos normas del mismo peldaño (leyes subnacionales) es aplicando el principio de competencia, resolviendo el conflicto en favor de la norma que emane del nivel de gobierno que sea el titular de la competencia, contemplando que la misma se encuentre enmarcada en la dimensión territorial de la ETA.

En ese contexto, dado que el nuevo ordenamiento jurídico boliviano presenta en el agregado de sus distintas estructuras institucionales cerca de 350 legisladores era previsible que la conflictividad competencial en materia normativa sea una constante en el modelo boliviano. Sin embargo, el reporte del SEA<sup>93</sup> indica que a la fecha solamente un conflicto ha sucedido hasta el año 2013.

Otro elemento que tiene relación con la conflictividad es el referido a la cláusula residual de asignación competencial.

Los nueve catálogos de la CPE son producto de la asignación, mientras que la distribución, como se dijo anteriormente, está vinculada al reparto de los componentes competenciales de competencias compartidas y concurrentes. El término atribuir denota lo que se conoce como cláusula residual, que consiste en un mecanismo automático de asignación competencial, ya que si las competencias principalmente están en la CPE no debería reformarse la misma en caso de que emerja en el futuro una nueva competencia. Entonces, para evitar esto la propia CPE establece que toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley.

Una interpretación posible, pero no acertada, diría que el único tipo de competencia que permite la transferencia y/o delegación es la exclusiva, por lo que toda competencia que nazca del mecanismo residual tendría que ser exclusiva del nivel central del Estado. Sin embargo, para entender ello, la LMAD en sus Artículos 70 y 72 permite que solo en el caso de la residualidad la Asamblea Legislativa Plurinacional transfiera la legislación, de lo que resulta que cualquier autonomía pueda tener competencias exclusivas por esta vía, como sucedió con la incorporación de las competencias relacionadas a gestión de riesgos y atención de desastres. Ahora bien, si el nivel central decide que la competencia residual sea privativa, compartida o concurrente, entonces aplica el término de atribuir como sinónimo de asignación.

Podrá entonces la cláusula residual boliviana decidir dos aspectos: i) qué llave de asignación es más propicia para la nueva competencia, y ii) en caso de ser exclusiva su anterior decisión le restará determinar el nivel territorial más propicio para su ejercicio.

Ahora bien, queda pendiente un elemento de suma importancia sobre la residualidad. Imagine que la competencia de 'cuidar la limpieza de los alimentos' fue asignada al nivel municipal. ¿Es posible que niveles superiores soliciten ejercer la misma competencia?, para algunos es imposible pues argumentan que la competencia existe materialmente para alguien, en este caso el nivel municipal y, por lo tanto, la CPE no la obvió en el reparto.

Para otros, más allá de que el nivel municipal la tenga, es posible que sobre la materia 'limpieza de alimentos' otro nivel cuide su buen almacenamiento, por ejemplo, o que por razones de escala nacional, valga el ejemplo, el nivel central tenga que cuidar la limpieza de los alimentos importados. Es decir, para los que se oponen el argumento central de su defensa es la existencia de la materia, mientras para los que apoyan es la escala o los alcances adicionales de la materia lo que habilitaría el ejercicio de la misma materia por otro gobierno.

93 Servicio Estatal de Autonomías. Estado de situación. Pág. 50.

## 6.5 Gaceta departamental

La producción normativa debería estar acompañada del funcionamiento de gacetas departamentales<sup>94</sup>. Según Daniel Viscarra, director de Desarrollo Legislativo y Competencial del SEA, todos los GAD cuentan con gacetas, aunque su seriedad es relativa: “Por ejemplo, en Tarija la gaceta no tiene correlato en el número de leyes”; adicionalmente, proyectos como el SILEP “duplican esfuerzos y generan cierta distorsión en la formalidad de las gacetas”, afirma<sup>95</sup>.

Por lo tanto, si bien existen gacetas departamentales e iniciativas que aglutinan la producción legislativa de los GAD, es necesario formalizar las gacetas y no emprender labores de concentración legislativa paralelas. Asimismo, es muy importante que todas las gacetas estén integradas no solo entre Órganos Legislativos, sino entre éstos y otros órganos o instancias, como el Tribunal Constitucional Plurinacional. La integración supone que todas las gacetas estén interconectadas virtualmente.

## 6.6 Recomendaciones

- Debido a la existencia de solapamientos competenciales se evidencia la necesidad de clarificar la delimitación competencial a través de un mayor desarrollo competencial realizado en estatutos autonómicos y legislación departamental.
- Si bien es posible percibir una mejora en la implementación de las gacetas departamentales, queda pendiente su integración con la gaceta nacional, así como su articulación con otras instancias y órganos del Estado.

94 Artículo 135 LMAD.

95 Entrevista a Daniel Viscarra.



7

Fiscalización

## 7.1 Antecedentes

Hasta el año 2010, cinco años después de la primera elección por voto popular de los prefectos, ahora gobernadores, los Consejos Departamentales eran los encargados de fiscalizar al Prefecto de departamento. La Ley N° 1654 en su Artículo 10 establecía que “el Consejo Departamental es un órgano colegiado de consulta, control y *fiscalización*, dentro del ámbito de sus atribuciones señaladas en la presente ley, de los actos administrativos del Prefecto”.

Los Consejos tenían un listado generoso de atribuciones, dentro de las cuales se subrayan y comentan a continuación aquellas relacionadas directamente con la *fiscalización*.

### LEY N° 1654

**Artículo 14.** El Consejo Departamental tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Controlar y evaluar su ejecución.
- b) Aprobar el proyecto de presupuesto departamental presentado por el Prefecto para su posterior tratamiento constitucional.
- c) Aprobar el informe del Prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada.
- d) Fiscalizar los actos del Prefecto, con excepción de aquellos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del Poder Ejecutivo.
- g) Autorizar los requerimientos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y de la suscripción de contratos de obras y servicios públicos; para que el Prefecto realice con la mayor transparencia los procesos de licitación, contratación y su correspondiente supervisión con sujeción a las normas legales vigentes.
- j) Promover la participación de la comunidad.
- k) Requerir informes al Prefecto sobre la gestión administrativa y, a través de él, a los Subprefectos y Corregidores.
- l) Representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento.
- m) Emitir resolución de censura motivada contra el Prefecto por el voto de dos tercios de sus miembros.

**Artículo 15.** I. El Prefecto antes de adoptar una decisión, bajo sanción de nulidad de sus actos, estará obligado a consultar al Consejo Departamental en las siguientes materias:

- a) Sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento, conforme a las disposiciones legales vigentes.
- b) Sobre los requerimientos y la suscripción de convenios interinstitucionales.
- c) Sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos, de acuerdo a las normas vigentes.



- II. El Consejo Departamental, a convocatoria del Prefecto, deberá pronunciarse expresamente sobre las materias descritas en el párrafo I. Su falta de pronunciamiento implicará conformidad. El procedimiento y término de emisión del dictamen será establecido por decreto reglamentario.
- III. El dictamen y aprobación emitidos por el Consejo Departamental y aceptado por el Prefecto, implicará corresponsabilidad en los actos administrativos y sus resultados.
- IV. El Prefecto mediante resolución expresa y fundamentada podrá apartarse del dictamen y/o aprobación emitidos por el Consejo Departamental, asumiendo plena responsabilidad del acto administrativo y sus resultados, en cuyo caso el Consejo podrá representar esta decisión, ante el Presidente de la República, quien emitirá una resolución definitiva y de cumplimiento obligatorio, en el término establecido por decreto reglamentario.

**Artículo 16.** La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y procedimientos observados. I. El Consejo Departamental podrá por dos tercios de votos presentes y mediante dictamen motivado, censurar los actos y resoluciones del Prefecto, considerados contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento. II. La censura implicará la renuncia de la máxima autoridad departamental que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

Antes de describir las atribuciones en el modelo antiguo cabe destacar que el cambio más significativo con el nuevo modelo constitucional es que los Órganos Legislativos provienen del voto, al igual que los gobernadores, por tanto, las formas de fiscalización son modeladas de forma autónoma por los GAD y no tienen consecuencias en el nivel central del Estado.

Como se vio, algunas de las atribuciones de los exconsejos departamentales producían que éstos sean corresponsables de las decisiones que se tomaban en el órgano ejecutivo, particularmente en la aprobación de contratos y proyectos. Ante esto la Ley N° 482, de Gobiernos Autónomos Municipales, ha sentado la posición del nivel nacional al respecto estableciendo que los GAM determinarán cuándo es necesaria la aprobación del Órgano Legislativo, lo cual debería ser replicado por los GAD para evitar que todos los proyectos sean aprobados por esta instancia, derivando una corresponsabilidad de lo que más tarde fiscalizarán. Asimismo, la Ley N° 492, de Acuerdos y Convenios Intergubernativos, ha distinguido los casos generales en los cuales es necesaria la participación de los órganos deliberativos y en cuáles no lo es.

La herramienta más poderosa de fiscalización en el pasado consistía en la censura del Prefecto, cuyo efecto consistía en su renuncia ante el Presidente y el posterior rechazo o acuerdo de éste. Cuando los prefectos son electos se interpone una demanda de inconstitucionalidad sobre los artículos de la LDA que regulaban la censura, bajo el argumento de que las autoridades designadas (consejeros por los concejos municipales) no podían obligar a la renuncia de una autoridad electa

por voto popular. De esta manera, la sentencia constitucional N° 0064/2006 expulsa la figura jurídica de la censura a los prefectos<sup>96</sup>.

Ahora bien, en la época en la que se elimina la censura, la gobernabilidad en el país se construía a partir de la relación del Órgano Ejecutivo nacional y los prefectos electos. Por lo mismo, se intentó reponer una figura de fiscalización a los prefectos a través de un proyecto de ley interpretativa de la CPE en la que el Congreso Nacional se dotaba de la posibilidad de censurar y remover a un Prefecto electo<sup>97</sup>. La medida no prosperó y junto al segundo llamado de referendo constitucional (CPE de Oruro) se incluyó la elección por voto de los consejeros departamentales.

Finalmente, la Ley N° 017 y la Ley N° 031 establecieron la suspensión temporal de autoridades a partir de la acusación formal de un fiscal, donde la máxima autoridad ejecutiva podía ser removida de su cargo, suspendido hasta que judicialmente se resuelva su situación. Es así que alrededor de 30 autoridades fueron desplazadas de sus cargos sin sentencia ejecutoriada<sup>98</sup>. Esta figura fue declarada inconstitucional por la Sentencia Constitucional N° 2055/2013<sup>99</sup>.

## 7.2 Facultad fiscalizadora

En el nuevo marco institucional del Estado, plasmado en la Constitución aprobada el 2009, la facultad fiscalizadora pasa ahora a las propias Asambleas Legislativas Departamentales, que se encuentran en procesos de normar sus procedimientos de fiscalización a través de leyes departamentales. Sin embargo, es menester mencionar que a la fecha las leyes departamentales de fiscalización se encuentran todavía en anteproyectos dentro de las asambleas.

Uno de los mecanismos que ha sido replicado por analogía del nivel central del Estado es la interpelación y censura a secretarios departamentales. Es así que el numeral 28 del Artículo 45 del Estatuto Autonómico de Pando establece como atribución de la Asamblea Departamental interpelar a los secretarios, delegados provinciales y máximas autoridades administrativas de las instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo, y acordar la censura por dos tercios de votos de los miembros presentes. Esta censura implica la destitución del servidor público.

Es necesario aclarar que esta figura de interpelación y censura para las autoridades por debajo de las secretarías departamentales, así como la figura de censura con destitución, es solo aplicable en el departamento de Pando, donde el Tribunal Constitucional no tuvo ninguna observación de compatibilidad constitucional<sup>100</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional posterior a la declaración de Pando (La Paz, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Cochabamba) declara la inconstitucionalidad de esta figura bajo los siguientes razonamientos:

96 La Sentencia Constitucional N° 0064/2006, del 17 de julio de 2006, estableció que la censura es un mecanismo originado en los sistemas parlamentarios de gobierno, basado en la legitimidad y en el origen de éstos para los actores de gobierno; el órgano activo de la censura – Parlamento, Concejo Municipal, Consejo Departamental– tiene que ser legitimado por el titular de la soberanía para ejercer un mecanismo cuyo objetivo es legitimar a las autoridades de gobierno, caso contrario no puede otorgar legitimidad a otra autoridad y tampoco privarla de ella.

97 <http://www.santacruz.gob.bo/prensa/notas/contenido.php?IdNoticia=878&IdMenu=901>.

98 Servicio Estatal de Autonomías. Estado de situación, pág. 63.

99 Ver más en: <http://cofradiapolitica.com/2013/02/20/la-historia-de-la-suspension-temporal-de-autoridades/>.

100 Ver Declaración Constitucional Plurinacional N° 008/2013, del 27 de junio de 2013.

En ese contexto, la aplicación de ambas figuras relativas al cuestionamiento de las funciones públicas de los servidores de mayor jerarquía, afecta al principio de independencia y separación de órganos, que prevé el art. 12.I de la CPE, así como la garantía jurisdiccional contemplada en el art. 117.I de la misma Ley Fundamental, puesto que sin someter a un debido proceso a la luz del régimen de la responsabilidad por la función pública, estos funcionarios podrían ser objeto de destitución, peor aún si se trata de personal técnico que no puede someterse a un juicio político. En ese sentido la interpelación y censura, sólo procederá contra aquellas autoridades jerárquicas inmediatamente inferiores a la máxima autoridad ejecutiva y de ningún modo a los demás funcionarios. Finalmente, debe tenerse presente que la fiscalización como mecanismo para controlar y supervisar los actos del Órgano Ejecutivo no conlleva la facultad sancionadora, considerando que la misma debe imponerse en el marco de un debido proceso.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Departamentales, los servidores públicos jerárquicos inmediatamente inferiores a la máxima autoridad ejecutiva, son las secretarías o secretarios departamentales, quienes podrán ser objeto de interpelación y censura, pero no podrán ser destituidos<sup>101</sup>.

Conviene seguir parcialmente lo dispuesto por el art. 158.1.18 de la CPE, que norma este aspecto, en el nivel central del Estado, los actos de interpelación y censura sólo procederán contra los niveles jerárquicos del más alto nivel administrativo en la estructura del GAD, esto es, a los funcionarios inmediatamente inferiores a la MAE; entonces, en el caso del proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Chuquisaca, sólo podría alcanzar a las Secretarías y Secretarios Departamentales y no así al resto de los funcionarios nombrados en el numeral objeto de análisis, respetando los derechos y garantías constitucionales<sup>102</sup>.

Esto, por supuesto, podría causar problemas de asimetría normativa en el Estado y conflictos en el desarrollo e implementación de las normas que emerjan del Estatuto de Pando.

Ahora bien, un problema de interpretación recurrente es la diferenciación de lo que es fiscalización, control gubernativo y control social. En ese marco, es menester mencionar que la Sentencia Constitucional 2055/2012 estableció claramente:

La CPE hace una diferenciación expresa de los tipos de control y fiscalización, estableciendo lo siguiente: El control gubernamental (arts. 213, 299.II.14 de la CPE). El control y participación social (art. 241 de CPE); La fiscalización (arts. 151, 277, 281, 283 de la CPE).

Conforme lo anotado, una primera diferencia se encuentra en el órgano o institución encargada de ejercer la evaluación, seguimiento o control en las distintas instituciones. Mientras la fiscalización, por mandato constitucional, es ejercida por los órganos deliberativos de los distintos niveles de gobierno, el control gubernativo es ejercido por una institución que en Bolivia es la Contraloría General del Estado, mientras que el control social es ejercido por la sociedad civil.

<sup>101</sup> Ver Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0042/2014, del 25 de julio de 2014, con respecto al examen de constitucionalidad del Artículo 31, numeral 23, del proyecto de Estatuto Autonómico de La Paz.

<sup>102</sup> Ver Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0039/2014, del 28 de julio de 2014, con respecto al examen de constitucionalidad del Artículo 37, numeral 20, del proyecto de Estatuto Autonómico de Chuquisaca, examinado erróneamente como numeral 17.

Por otro lado, los mecanismos propios de cada institución difieren unos de otros, por ejemplo, en materia de control gubernativo encontramos mecanismos de control interno y externo (auditorías externas e internas), capaces de establecer indicios de responsabilidad en el supuesto de que existan irregularidades. Sin embargo, la fiscalización, al estar dirigida a la evaluación y seguimiento, tiene mecanismos como las peticiones de informes escritos y orales, las solicitudes de información, las interpelaciones, etc.

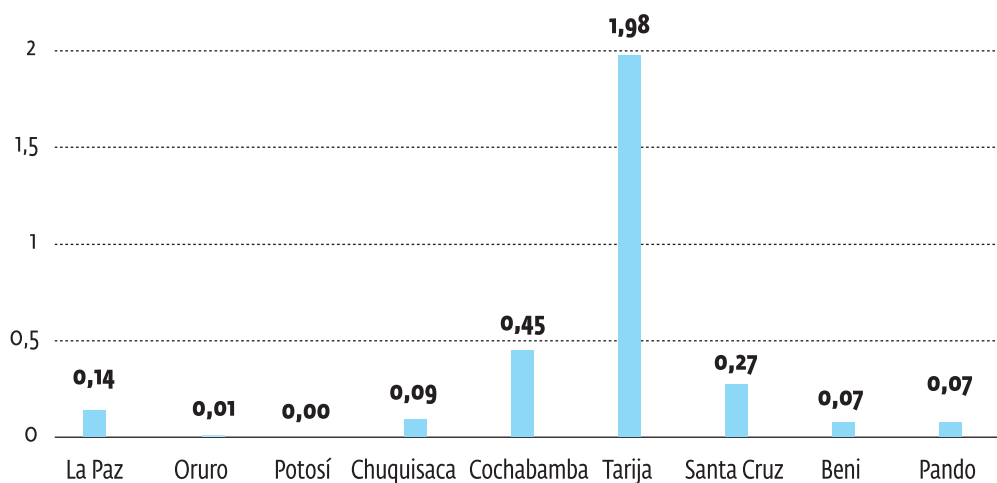
En el marco de los instrumentos y mecanismos de fiscalización mencionados en el párrafo anterior, a continuación se mostrarán los resultados respecto al uso de los mismos.

### 7.3 Fiscalización en los GAD

En la encuesta se preguntó cuántas peticiones de informe oral y escrito por día se realizaban desde el OL al OE. El objetivo consistía en determinar, después de un análisis de las herramientas de fiscalización, la magnitud de la fiscalización. Los comentarios de los miembros del OE se concentran en que la frecuencia de solicitudes de peticiones de informe hace dificultosa la gestión del OE, ya que se dedican en tiempos no menores a responder solicitudes de todo tipo.

**Gráfico 7.1**

Solicitudes de informe por día y departamento, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos de los GAD.

Es presumible que al ser Tarija el departamento que concentra cerca del 30% de la inversión pública de todos los GAD la frecuencia sea mayor. Sin embargo, nótese la gran cantidad de peticiones de informe: casi dos por día. Asimismo, esto demuestra que la composición política de la AL de Tarija, al ser equilibrada en fuerzas de oposición y oficialismo, produce un control excesivo al OE, algo que no ocurre cuando la fuerza política mayoritaria en la Asamblea Legislativa tiene la misma adscripción política que la del Gobernador.

Las AL tienen el desafío actual de diferenciarse del control gubernamental ejercido por la Contraloría General del Estado, control social y autoridades de regulación. Asimismo, será interesante explorar

novedosas formas de fiscalización, como por ejemplo hacia la calidad de la prestación de los servicios públicos, ya que una vez que la legislación sectorial tienda al agotamiento, en un tiempo incierto; cuando ello suceda, se centrarán en la fiscalización.

## 7.4 Conclusiones y recomendaciones

### 7.4.1 Conclusiones

- La facultad de fiscalización siempre existió para el nivel departamental, sin embargo, se ha potenciado solo por el hecho de tener órganos deliberativos electos.
- La fiscalización es una forma que, viendo su evolución, permite ver la historia reciente del debate político en el país.
- La frecuencia de la fiscalización, medida por el número de peticiones de informe, pareciera indicar que la composición política de la asamblea y la magnitud de recursos son factores influyentes y no así otros como la magnitud de programas y proyectos, o la prestación de servicios públicos.

### 7.4.2 Recomendaciones

- El ejercicio de la fiscalización depende de tener un modelo de gobierno con los órganos (Ejecutivo y Legislativo) separados, ello se expresa en que el Órgano Legislativo no tenga actividades ejecutivas, como firma de contratos, en lo posible o solo de manera excepcional.
- En caso de suceder el punto anterior, es necesario que las asambleas departamentales encuentren nuevas formas de fiscalización, escapando de lo tradicional. Por ejemplo, velar por la correcta prestación de servicios públicos.





# Planificación e inversión pública

## 8.1 Planificación en los GAD

El Sistema de Planificación (SISPLAN), creado por la Ley N° 1178, está desactualizado. Su desactualización no solo tiene que ver con la aparición de la autonomía, que modifica en forma y fondo el escenario territorial, sino que a partir de la drasticidad de la reforma, dos normas y una exhortación a partir de una sentencia constitucional, hacen de la renovación del sistema una agenda formal.

La CPE plantea la necesidad de contar con un nuevo sistema de planificación:

La función del Estado en la economía consiste en: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales<sup>103</sup>.

La LMAD desarrolla<sup>104</sup> la necesidad de contar con un nuevo sistema de planificación de la materia, de la siguiente forma:

I. El Sistema de Planificación Integral del Estado consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo, orientado por la concepción del Vivir Bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.

II. El Sistema de Planificación Integral del Estado será aprobado por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional e incorporará la obligatoriedad de la planificación integral y territorial, así como la institucional.

III. Los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales, deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género, garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres<sup>105</sup>.

El producto del sistema de planificación debería ser idealmente una constelación ordenada de planes, articulados entre sí temporal y estratégicamente. Este ideal goza de una ventaja respecto al modelo preconstitucional. El mismo consiste en que el horizonte temporal puede ser más generoso que un solo periodo de gobierno<sup>106</sup>.

A pesar de la potencia constitucional y legal para forjar un sistema de planificación novedoso, la Ley Nacional que debe alumbrar la figura no ha sido promulgada hasta la fecha. Por esta razón el TCP, a través de su Sentencia Constitucional 2055/2012, establece que la ley que creará el Sistema

<sup>103</sup> Numeral 1, Artículo 316 de la CPE.

<sup>104</sup> A pesar de que la LMAD tiene más de un artículo referido al sistema de planificación integral del Estado, solo se apuntó al que se considera más importante.

<sup>105</sup> Artículo 130 LMAD, del 19 de julio de 2010.

<sup>106</sup> Afirmación basada en el numeral 9 del Artículo 316 de la CPE, en el que la temporalidad no tiene un plazo concreto.



Integral de Planificación (SPIE) es “una obligación inexcusable” y, por lo tanto, se “exhorta” al nivel nacional a su cumplimiento.

Las actuales directrices de planificación se originan de dos momentos. Primero, el presidente Evo Morales convocó a un encuentro nacional entre institucionalidad estatal y organizaciones sociales para proyectar un horizonte de largo plazo en el país, es decir, planificar. El encuentro se denominó Primer Encuentro Plurinacional para Profundizar el Cambio, y se desarrolló entre diciembre de 2011 y enero de 2012. La agenda legislativa en gran medida se deriva de este encuentro.

Posteriormente, en el discurso presidencial del 6 de agosto de 2012, el Presidente planteó al país la agenda patriótica con un horizonte de conclusión al 2025. Esta agenda contenía cinco puntos, que en el discurso del 22 de enero de 2013 se ampliaron a 13.

La Agenda Patriótica 2025 –que de entenderse como el nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social, conforme señala el numeral 7 del Parágrafo I, Artículo 158 de la Constitución Política del Estado– debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional una vez presentado por el Órgano Ejecutivo. En consecuencia, al no existir actualmente un nuevo plan nacional que además sea producto del nuevo sistema de planificación, los planes subnacionales no tienen una perspectiva formal a la cual aglomerarse y/o alimentar.

Ahora bien, la Agenda Patriótica 2025 tiene una valoración positiva como forma de planificación a largo plazo y, a pesar de que la misma no se ha formalizado a través de una norma expresa, ha servido como herramienta guía para la formulación presupuestaria, que derivó en la generación de dos documentos: las *Directrices de planificación de mediano y largo plazo hacia la Agenda Patriótica 2025* y las *Directrices de formulación del presupuesto de inversión pública anual*.

Véase a continuación la temporalidad de los planes de los nueve GAD, del vencido Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda Patriótica.

**Tabla 8.1**

Temporalidad de la planificación departamental

Departamento	Tiempo del plan
La Paz	2012 - 2020
Oruro	2012 - 2021
Potosí	2013 - 2017
Chuquisaca	2012 - 2016
Cochabamba	2011 - 2015
Tarija	2012 - 2016
Santa Cruz	2006 - 2020
Beni	2011 - 2015
Pando	2011 - 2015
Plan Nacional de Desarrollo	2007 - 2011
Agenda Patriótica	2012 - 2025

Fuente: Elaboración propia con base en los plazos establecidos en los planes departamentales y la Agenda Patriótica.

**Tabla 8.2**

Temporalidad de la planificación departamental y nacional

Año	La Paz	Oruro	Potosí	Chuqui-saca	Tarija	Cocha-bamba	Beni	Pando	Santa Cruz	Agenda Patriótica
2006										
2007										
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
2013										
2014										
2015										
2016										
2017										
2018										
2019										
2020										
2021										
2022										
2023										
2024										
2025										

Fuente: Elaboración propia con base en los plazos establecidos en los planes departamentales y la Agenda Patriótica.

Los dos cuadros precedentes muestran la misma información, pero en diferentes formatos. En ellos se describen los plazos de cada uno de los planes de los GAD, del Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda Patriótica. En el segundo, las celdas de color azul muestran la cobertura de tiempo y facilitan identificar la coincidencia o no de los horizontes temporales de los planes. En el estudio no se realizó una comparación de los Planes ni de los Programas Operativos Anuales (POA).

Nótese que el GAD de Santa Cruz tiene un plan de mayor largo plazo, aunque el promedio sea de 7,1 años por plan. Asimismo, es posible afirmar que no se han realizado evaluaciones de los impactos de la planificación que podrían estar vinculados a la distribución de recursos y que podrían servir de guía en un eventual proyecto de redistribución de recursos.

Aunque no todos los planes deberían tener exactamente un mismo horizonte temporal, la realidad muestra que la figura actual no es producto de una planificación ordenada, sino de la voluntad planificadora de cada ETA. Sin embargo, se debe tener en consideración que dado que muchos de los planes fueron realizados de manera previa a la publicación de la Agenda Patriótica, era previsible que los horizontes temporales no coincidan y los planes se superpongan a los plazos establecidos por la misma.

## 8.2 Inversión pública en los GAD

Económicamente, el país ha crecido significativamente. El PIB *per cápita* ha pasado de 1.010 bolivianos en 2005 a 2.794 bolivianos en 2013; incremento de casi tres veces. Asimismo, el monto disponible para la inversión pública pasó de 5.078 millones de bolivianos en 2005 a 28.493 millones de bolivianos en 2013<sup>107</sup>.

El incremento del monto disponible para inversión pública ha generado un concierto de críticas sobre la incapacidad de ejecución presupuestaria, especialmente de las entidades territoriales autónomas. Si bien los recursos públicos para inversión crecieron alrededor de 3,7 veces, la capacidad de inversión de las autonomías en general creció en una proporción 4 veces superior<sup>108</sup>. Por tanto, es cierto que existe una acumulación de depósitos en las cuentas de estas entidades desde una perspectiva histórica, pero es falso afirmar que su capacidad de ejecución está estancada.

Es decir, la magnitud de ingresos ha crecido y también ha evolucionado la capacidad de ejecución. Medir porcentualmente la ejecución de la inversión pública esconde el crecimiento neto de la capacidad de inversión pública. Por ejemplo, si antes la asignación consistía en 100 millones de bolivianos, de los cuales se ejecutaba el 70% o 70 millones de bolivianos, y ahora la asignación ha duplicado ese monto pero la ejecución se mantiene en el mismo porcentaje, ello no significa que los GAD no sean capaces de ejecutar; al contrario, han duplicado su capacidad neta de ejecución, aunque el porcentaje se mantenga invariable.

En esta parte no se ahondará mucho en el análisis del destino sectorial de la inversión pública, sino en la problemática que se sitúa alrededor del hecho mismo de invertir.

### 8.2.1 Clasificación de la inversión

Al igual que las competencias, la inversión pública se cataloga de diferentes modos y el problema no reside únicamente en si esta clasificación responde o no a la arquitectura competencial, sino que ninguno de los catálogos se conectan como producto de un esfuerzo explícito.

El presupuesto del sector público, cuyo destino es la inversión y también el gasto de funcionamiento de la institucionalidad, se clasifica a través de ocho clasificadores<sup>109</sup>: i) clasificador institucional (Gobierno Autónomo Municipal de Padilla, Asamblea Legislativa Plurinacional, etc.); ii) clasificador de recursos por rubros (impuestos, venta de títulos y valores, etc.); iii) clasificador por objeto de gasto (salarios, energía eléctrica, etc.); iv) clasificador por finalidad y función (estadística, defensa, agricultura, transporte por carretera, etc.); v) clasificador de fuentes de financiamiento (Tesoro General de la Nación, crédito externo, etc.); vi) clasificador de organismos financiadores (gobiernos extranjeros, CAF, etc.); vii) clasificador de sectores económicos (industria y turismo, hidrocarburos, etc.); y viii) clasificador geográfico (La Paz, Oruro, etc.).

<sup>107</sup> Ministerio de Comunicación, Informe de gestión 2013.

<sup>108</sup> [http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com\\_contenido&ver=contenido&id=2190&id\\_item=707](http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=2190&id_item=707), consultada en fecha 21 diciembre 2013.

<sup>109</sup> Véase la integralidad de los clasificadores en: [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC\\_interes/ClasificadoresPresupuestarios2014\\_240713.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/ClasificadoresPresupuestarios2014_240713.pdf), consultada en fecha 30 de enero de 2014.

Nótese que dos de ellos tienen una lógica sectorial: i) clasificador por finalidad y función, y ii) clasificador de sectores económicos. Ambos se descomponen hasta en tres subniveles, detallando todas las posibilidades materiales de destino del presupuesto.

Ambos catálogos representan las posibilidades reales de materializar las competencias, responsabilidades y todas las unidades mínimas que de éstas se desprenden. En consecuencia, una tarea urgente y por demás necesaria es asociar los catálogos sectoriales presupuestarios con los catálogos competenciales. De este modo, no solo se solucionaría el horizonte real de cada competencia, sino que se esfumarían mayoritariamente los temores de invertir en algo sobre lo que se tenga la duda acerca de si es competencia de la entidad.

## 8.2.2 Ciclo y techos presupuestarios

El ciclo de formulación presupuestaria en Bolivia es irregular. La irregularidad se produce porque en primer término una cantidad no menor del presupuesto (21%) depende de fuentes volátiles (gas y minería)<sup>110</sup> y, posteriormente, porque estas variaciones al no ser previsibles a detalle y no contar con formas de contención, los ajustes al presupuesto son atemporales, es decir, se realizan ajustes de acuerdo a la variación de la cotización del gas y minerales, cuyas fechas no son uniformes de año a año.

Sobre la primera causa, se ha planteado formalmente la creación de un fondo de estabilización, al estilo noruego, que permita a los gobiernos tener mayor estabilidad en la proyección de su inversión. El fondo de estabilización es parte de la agenda legislativa pendiente de la Ley N° 031<sup>111</sup>. De concretarse el fondo de estabilización, sí sería perfectamente objetable que la baja ejecución de la inversión pública se excuse en una mala formulación presupuestaria de la inversión, ya que el presupuesto a ser asignado anualmente sería conocido en el momento de la planificación y no habría asignaciones adicionales durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Al no tener controlados los excedentes de una parte del presupuesto, éste se ajusta en los denominados presupuestos adicionales que se liquidan en el mismo año del ejercicio fiscal, que en muchos casos afecta en más del 50% la programación de la inversión<sup>112</sup>. Una alternativa para liquidar los excedentes, con o sin fondo de estabilización, es que éstos no sean transferidos a los presupuestos fiscales el mismo año en el que se generan, sino en el siguiente o subsiguiente presupuesto. Esta acción podría reducir los recursos no ejecutados (que inciden en el incremento de los saldos de caja y bancos).

Un segundo elemento, como consecuencia del primero, es que con o sin fondo de estabilización el ciclo del presupuesto consistente en el establecimiento de techos presupuestarios y adición de presupuestos adicionales debe ser liquidado en la misma fecha en todos los ejercicios fiscales. Esto reduciría no solo la crítica de quienes consideran que el depósito de los presupuestos adicionales se realiza intencionalmente a destiempo con fines de estabilización macroeconómica, sino que contribuiría a diluir el debate sobre quién es el responsable de la baja ejecución.

110 Financiamiento de las autonomías. «Banco Central de Bolivia». *Asesoría de Política Económica Subgerencia de Investigaciones Especiales*. Enero 2, 2011. <http://www.bcb.gob.bo/3eeb/sites/default/files/Papers%203EEB%20-%20CD/LuisSalcedo-%20Financiamiento%20de%20las%20autonomias.pdf> (último acceso: agosto 1, 2013).

111 Artículos 117 al 119, Ley N° 031, del 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".

112 Datos proporcionados por la Dirección de Autonomías Departamentales del Ministerio de Autonomías.

En la tabla 8.3 se muestran las variantes entre los presupuestos iniciales y los presupuestos finales.

**Tabla 8.3**

Variación entre presupuesto inicial y final en bolivianos

Departamento	Gestión 2011		
	Inicial	Final	Variación %
Chuquisaca	1.047.561.111,0	937.175.444,2	-10,5
La Paz	2.679.657.130,0	1.882.286.865,8	-29,8
Cochabamba	1.631.792.236,0	1.198.925.119,0	-26,5
Oruro	712.037.075,0	644.431.649,0	-9,5
Potosí	1.881.219.085,0	1.864.868.478,8	-0,9
Tarija	2.930.813.849,0	3.321.985.163,1	13,3
Santa Cruz	2.374.594.469,0	1.923.657.307,6	-19,0
Beni	677.630.418,0	593.345.129,1	-12,4
Pando	357.278.988,0	432.346.263,1	21,0
Total	14.292.584.361,0	12.799.021.419,7	-0,1
Departamento	Gestión 2012		
	Inicial	Final	Variación %
Chuquisaca	637.869.672,0	921.972.420,1	44,5
La Paz	1.165.509.894,0	1.527.502.956,2	31,1
Cochabamba	685.622.850,0	1.095.723.855,1	59,8
Oruro	410.963.401,0	624.885.400,0	52,1
Potosí	1.464.573.304,0	1.676.461.429,3	14,5
Tarija	3.011.812.999,0	4.528.807.156,1	50,4
Santa Cruz	1.287.122.223,0	2.235.498.356,3	73,7
Beni	404.591.541,0	689.413.443,1	70,4
Pando	307.391.545,0	587.016.560,0	91,0
Total	9.375.457.429,0	13.887.281.576,2	48,1
Departamento	Gestión 2013		
	Inicial	Final	Variación %
Chuquisaca	729.509.743,0	1.282.521.137,5	75,8
La Paz	1.419.451.828,0	1.719.088.816,1	21,1
Cochabamba	1.088.567.744,0	1.505.789.045,4	38,3
Oruro	469.897.887,0	804.965.757,7	71,3
Potosí	1.424.325.408,0	1.900.631.603,0	33,4
Tarija	4.129.915.381,0	5.431.419.788,8	31,5
Santa Cruz	2.088.387.176,0	2.935.854.604,0	40,6
Beni	575.650.865,0	859.300.664,6	49,3
Pando	401.645.424,0	660.634.965,8	64,5
Total	12.327.351.456,0	17.099.244.291,8	38,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

### 8.2.3 Destino de la inversión

El siguiente análisis se realizó sobre la base de los proyectos de inversión pública del año 2011. Cada uno de los proyectos fue categorizado en las competencias que se asociaron con posibilidades reales de inversión pública. Se excluyeron entonces aquellas competencias que no demandan necesariamente inversión pública, como ser la dotación de personerías jurídicas. Esta asociación posteriormente se aglutinó por sectores sobre la base del clasificador presupuestario de sectores económicos y se compararon tanto el destino sectorial como la cobertura de la inversión a partir de las competencias: exclusivas, concurrentes y compartidas.

La tabla 8.4 muestra el conversor entre el clasificador por sector económico y las competencias con posibilidad de inversión.

Tabla 8.4

Conversión entre sector económico y competencias

Clasificador pre-supuestario por sector económico	Exclusivas													Concurrentes													Compartidas															
	5	6	7	8	9	10	11	14	15	16	17	18	19	20	21	24	28	30	31	33	Total	1	2S	2E	4	6	7b	7d	8	9	10	11	13	15	16	Total	2	Total				
Agropecuaria										1												1																1		0		
Minero																																						0		0		
Industria y turismo														1	1	1																						0		0		
Hidrocarburos																				1																		0		0		
Energía	1									1	1																		1									1		0		
Transportes																																						0		0		
Comunicaciones																																						0		0		
Salud y seguridad social																			1																			1		1		
Educación y cultura																	1																						1		0	
Saneamiento básico																																							0		0	
Urbanismo y vivienda																																							2		0	
Recursos hídricos																																							1		0	
Comercio y finanzas																																							2		0	
Administración general																																							0		0	
Justicia y policía																																							1		0	
Defensa nacional																																							0		0	
Deuda pública																																								0		0
Multisectorial																																								2		0
Recursos naturales y medio ambiente	1																																						2		1	

Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados.

LEYENDA:

Se eliminaron las siguientes competencias por no contar con ninguna relación sectorial. Exclusivas: 2, 4, 22, 23, 27 Y 34. Compartidas: 4 Y 5.

En el caso de la Gobernación del Beni se mantuvo la competencia exclusiva 2 sobre planificación porque el plan departamental estaba contemplado como proyecto de inversión.

Las competencias exclusivas 11 y 17 sobre deportes se adscribieron a la categoría multisectorial porque no tenían relación con el clasificador.

La diferencia entre la competencia exclusiva 31 sobre desarrollo productivo y agropecuario y la competencia 16 sobre agricultura, ganadería, caza y pesca, se estableció de la siguiente manera: las actividades sobre agroindustria, industria manufacturera y microempresas se asignaron a la competencia exclusiva 31, mientras las otras actividades se asignaron a la competencia concurrente 16.

Se dividieron las competencias concurrentes 2 y 7 en sus dos dimensiones sectoriales.

Los sectores marcados en rojo no fueron utilizados al estar fuera del espectro competencial admitido para los GAD.

Los sectores de industria y turismo, y comercio y finanzas se fusionarán para fines de agregación.

Los proyectos cuyo objeto sea la construcción de defensivos y que competencialmente han sido clasificados en la competencia de gestión de riesgos se adscribieron al sector de recursos hídricos.

En la primera columna se muestran los sectores desplegados en el clasificador presupuestario por sector económico. Los sectores resaltados con color naranja son los que se excluyeron del análisis, ya que su correspondencia está vinculada con competencias exclusivas y/o privativas del nivel central del Estado.

En el eje horizontal están las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas que se seleccionaron por ser objeto de inversión pública. En las intersecciones de la primera columna y las competencias se encuentra un número 1 o ningún dato. El número 1 muestra que esa competencia pertenece a ese sector.

**Tabla 8.5**

Inversión pública por sector económico y GAD, 2011 (en porcentaje)

Sector económico	La Paz	Oruro	Potosí	Cochabamba	Tarija	Beni	Pando	Bolivia
Agropecuario	0,95	0,48	10,93	20,26	10,00	1,65	0,00	1,98
Industria y Turismo	30,70	0,94	1,90	8,60	14,82	26,68	13,43	3,27
Hidrocarburos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,01
Energía	13,44	90,26	16,64	7,67	22,11	18,74	28,52	77,05
Transportes	48,93	6,48	50,80	34,46	35,66	19,68	20,30	12,56
Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,01
Salud y seguridad social	0,82	0,16	0,03	2,81	2,84	1,99	10,50	0,55
Educación y cultura	0,00	0,04	7,57	3,47	1,95	5,75	11,31	0,80
Saneamiento básico	0,00	0,11	0,48	1,64	3,26	4,12	3,88	0,49
Urbanismo y vivienda	0,00	0,00	0,12	0,21	0,02	0,00	0,61	0,02
Recursos hídricos	1,98	0,91	2,46	14,80	3,67	15,12	0,28	1,53
Comercio y finanzas	0,67	0,01	0,15	0,86	2,29	0,41	0,39	0,24
Multisectorial	2,51	0,32	8,54	0,67	1,79	2,59	0,44	0,93
Recursos naturales y medio ambiente	0,00	0,29	0,35	4,56	1,35	3,26	10,34	0,56
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Santa Cruz y Chuquisaca no remitieron la información solicitada.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados.

La tabla 8.5 muestra la concentración porcentual de cada departamento respecto a los sectores económicos. Así, véase por ejemplo que La Paz concentra el 48,93% de sus proyectos y su financiamiento en el sector Transportes; asimismo, Potosí concentra el 50,80% en el mismo sector.



**Tabla 8.6**

Inversión pública por GAD y sector económico, 2011 (en porcentaje)

Sector económico	La Paz	Oruro	Potosí	Cochabamba	Tarija	Beni	Pando	Bolivia
Agropecuario	0,99	19,68	27,93	8,84	41,49	1,07	0,00	100
Industria y Turismo	19,42	23,32	2,94	2,27	37,17	10,40	4,48	100
Hidrocarburos	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100
Energía	0,36	95,39	1,09	0,09	2,36	0,31	0,40	100
Transportes	8,07	42,03	20,46	2,37	23,30	2,00	1,77	100
Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100
Salud y seguridad social	3,09	24,04	0,28	4,43	42,56	4,64	20,96	100
Educación y cultura	0,00	4,17	47,68	3,73	19,89	9,13	15,39	100
Saneamiento básico	0,00	18,09	4,98	2,90	54,66	10,71	8,66	100
Urbanismo y vivienda	0,00	0,00	38,72	11,12	8,96	0,00	41,20	100
Recursos hídricos	2,67	48,47	8,12	8,33	19,63	12,57	0,20	100
Comercio y finanzas	5,87	4,64	3,28	3,12	79,13	2,19	1,77	100
Multisectorial	5,58	27,68	46,28	0,62	15,78	3,54	0,52	100
Recursos naturales y medio ambiente	0,00	41,93	3,23	7,10	19,90	7,49	20,35	100

Nota: Santa Cruz y Chuquisaca no remitieron la información solicitada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados.

Al igual que la tabla 8.5, la tabla 8.6 muestra la concentración porcentual, esta vez de los sectores económicos. Así, en el sector agropecuario, el GAD con mayor presencia es el de Tarija con 41,49% y el más bajo Beni con 1,07%.

## 8.3 Conclusiones y recomendaciones

### 8.3.1 Conclusiones

- Los planes departamentales y éstos con los planes del nivel central no coinciden en su horizonte temporal. Sus proyecciones de futuro están desconectadas en plazos de cumplimiento.
- No existe un plan nacional vigente, que sea producto de la alimentación subnacional o que alimente a los mismos. La planificación nacional sólo se expresa en directrices de programación anual sobre la base de los pilares de la Agenda Patriótica 2025, que tampoco se constituye en el plan nacional formal.
- No existe un análisis de conocimiento público, promovido desde el Estado, sobre las causas del incremento en los depósitos o la imposibilidad de ejecutar el 100% de los recursos de inversión pública.

### 8.3.2 Recomendaciones

- Es urgente la aprobación de la Ley de Planificación Integral del Estado, no solo por su pertinencia técnica, sino por la exigencia legal de la Sentencia Constitucional 2065/2012.
- La planificación plurianual será más viable si se tiene un sistema de estabilización financiera de largo plazo. Por tanto, la Ley del Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario, que prevé un mecanismo estabilizador, debe ser discutida a la par de la Ley de Planificación.
- Los ciclos presupuestarios no son uniformes. Por ejemplo, los presupuestos reformulados no se realizan en la misma fecha cada año, es más, no se conoce esa fecha anticipadamente. Sería de mucha ayuda formalizar los momentos del ciclo presupuestario, con el fin de ganar previsibilidad.
- Más allá de la modificación de la Ley N° 1178 y sus reglamentos es necesario debatir la vigencia de partes de estas normas. Esta decisión no ha sido tomada aún de forma participativa, es decir, con las entidades territoriales autónomas.

# 9

## Conclusiones y recomendaciones

**E**l presente documento constituye una línea base sobre las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) en el primer año de vida de la autonomía. Para ello se ha adoptado un marco conceptual y metodológico que permita hacer operativas las capacidades institucionales a través de seis componentes: 1) estructura organizacional; 2) recursos humanos; 3) infraestructura y recursos tecnológicos; 4) normatividad; 5) fiscalización; y 6) planificación e inversión pública.

El estudio se realizó tomando en cuenta los tres grupos de instituciones que conforman los GAD: Órganos Ejecutivos, Órganos Legislativos y Servicios Departamentales. Si bien estos últimos forman parte de la estructura del Órgano Ejecutivo, por su importancia se los analizó de manera independiente. Del conjunto institucional de los servicios, para el estudio se priorizaron cinco servicios que son comunes a la conformación de los Órganos Ejecutivos de los nueve GAD: Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG), Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM), Servicio Departamental de Deportes (SEDEDE), Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES) y Servicio Departamental de Salud (SEDES).

Este documento ha permitido identificar datos importantes que influyen en las capacidades institucionales de los GAD, por ende, en la prestación de sus servicios públicos y en la consolidación de su autonomía en el ejercicio de sus nuevas competencias constitucionales. Asimismo, es un ejercicio analítico inicial que permitirá comparar a futuro su evolución y fortalecimiento institucional.

Cabe destacar que, en este primer esfuerzo realizado para la medición de la línea base de capacidades institucionales de los GAD, se ha requerido procesar y utilizar una vasta cantidad de información de fuentes primarias y secundarias, con especial énfasis en aquella que podía originarse o crearse únicamente sobre la base de datos de las mismas administraciones departamentales. De forma que a lo largo del periodo de recolección de información se ha podido constatar una serie de debilidades en aspectos como la recopilación, disponibilidad, acceso, calidad o llenado de información por parte de las gobernaciones en relación a los diferentes requerimientos y ámbitos temáticos desarrollados a lo largo de este documento. Es importante considerar que los mencionados factores han retrasado la conclusión de este documento y evidencian las dificultades para poder contar o acceder a la información que, sin duda, se relaciona también con las capacidades institucionales para producir estos datos y registros de manera eficiente y oportuna.

El equipo del Ministerio de Autonomías y del PNUD acudió a distintas fuentes, con el objetivo de presentar la mayor cantidad de datos comparativos; sin embargo, en los diferentes acápite del informe se pudo notar la ausencia de algunas instituciones en función de ciertas comparaciones a consecuencia de las deficiencias ya mencionadas en la recopilación informativa. Asimismo, es necesario aclarar las dificultades en el acceso a información secundaria originada en instituciones del gobierno central que también sufrieron retrasos o la no remisión.

*A partir de esta evidencia es clara la necesidad de institucionalizar la gestión de información en los diferentes entes autonómicos.* Existe una oportunidad para impulsar el trabajo en estos aspectos, por lo que se recomienda, de manera general, gestionar mecanismos y herramientas para fortalecer la creación de estadísticas y metodologías de recopilación para ofrecer una mejor disponibilidad y acceso oportuno

a la información en todos sus ámbitos por parte de las gobernaciones. Estas acciones tendrían como beneficiario principal a las mismas administraciones departamentales ya que al someter de manera voluntaria, tanto el accionar como los resultados institucionales, entre otros, al escrutinio público, se lograría enviar un mensaje contundente de legalidad, eficiencia y objetividad al público que finalmente sirve; además de permitir una mejor medición y valoración del estado de situación de su propia institucionalidad para beneficio propio.

## 9.1 Estructura organizacional

Las estructuras organizacionales de las antes denominadas prefecturas han sufrido notables variaciones, producto de un mayor grado de libertad para realizar cambios, de acuerdo a la normativa emitida por el anteriormente denominado Congreso Nacional. De manera concomitante, las normas que provienen del nuevo modelo de Estado Autónomico dejan claro que la definición de esta estructura corresponde a los GAD.

*Readecuación gradual de la ingeniería organizacional en las gobernaciones.* Las nuevas competencias constitucionalmente asignadas a los gobiernos departamentales hacen necesario que los GAD puedan readecuar su ingeniería organizacional a estos nuevos retos; sin embargo, así como el ejercicio de las competencias es gradual, estas estructuras se consolidarán con el tiempo. Si bien se han identificado ambigüedades respecto al instrumento que debería normar la estructura organizacional de los Órganos Ejecutivos en los GAD, la Declaración Constitucional Plurinacional 0045/2014, del 5 de septiembre de 2014, ha establecido que los GAD pueden regular su estructura organizacional indistintamente mediante ley o decreto departamental.

Uno de los siguientes retos de la estructura organizacional consiste en la consolidación de Máximas Autoridades Ejecutivas al interior del GAD; es decir, una MAE para el Órgano Ejecutivo y otra MAE para el Órgano Legislativo que permita cumplir con el principio de separación de órganos.

Por otra parte, se busca que el Gobernador, como MAE del Órgano Ejecutivo, asuma diferentes roles en el marco de la gestión pública y los intereses departamentales, diferenciando sus responsabilidades con relación a las demás autoridades departamentales. Un avance importante se dio con las directrices presupuestarias 2015, que permiten la asignación de códigos institucionales a las entidades descentralizadas y empresas que dependen del Órgano Ejecutivo del GAD.

*Existen variaciones significativas entre uno y otro departamento en el grado de respuesta institucional al marco competencial, verificándose una invasión competencial concentrada en minería e hidrocarburos.* A partir del análisis de la institucionalidad instalada de los GAD, es decir, las instancias que forman parte y dependen de la estructura organizacional de los Órganos Ejecutivos departamentales (secretarías, direcciones, unidades). Con este fin se hizo un cruce entre las competencias establecidas en la CPE y la estructura organizacional de cada una de las nueve gobernaciones, en el que se tomó en cuenta las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales; pero también las competencias concurrentes y compartidas con el NCE y las competencias exclusivas de otros niveles de gobierno e incluso las competencias privativas del NCE, a fin de identificar posibles invasiones a competencias de otros niveles de gobierno.

Luego de algunas exclusiones debidamente justificadas y sobre la base de una muestra de 40 competencias, resultó que el Órgano Ejecutivo con menor cobertura institucional es el de Potosí con 35%, mientras que los de Tarija y Cochabamba tienen una cobertura del 63%. De las 36 competencias exclusivas que tienen los GAD, se filtraron 26 competencias que hacen a tareas que demandan institucionalidad para ser atendidas. Sobre este universo, se evidenció que los GAD de Cochabamba (69%), La Paz (65%) y Tarija (65%) muestran el mayor grado de respuesta institucional al marco competencial; mientras el GAD de Potosí es menor, con 38%, lo que nos muestra que existen variaciones significativas entre uno y otro departamento.

Finalmente, se analizó la cobertura institucional de los GAD respecto a competencias privativas y exclusivas de otros niveles de gobierno y se verificó una invasión competencial por parte de los GAD de aproximadamente el 5%, concentrada principalmente en aquellas materias referidas a recursos naturales renovables y no renovables (minería e hidrocarburos).

Cuando se hace referencia a hidrocarburos, la misma Constitución Política del Estado asigna a los GAD la competencia exclusiva de participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en asociación con las entidades nacionales del sector. En el caso de minería, se promulgó la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, el 28 de mayo de 2014, que establece que los GAD pueden participar con el nivel central del Estado en empresas públicas intergubernamentales relacionadas al sector.

Cabe destacar que, según datos del último Censo de Población y Vivienda 2012, el GAD de Santa Cruz presenta los menores ingresos *per cápita* por transferencias fiscales en promedio de los últimos años; mientras que el de Tarija presenta los mayores ingresos en el mismo periodo; sin embargo, ambos muestran un alto grado de respuesta institucional al marco competencial establecido en la CPE, lo que puede sugerir, aunque no de forma definitiva, que existe escasa correlación entre la magnitud de recursos y la cobertura institucional. También resulta interesante que el GAD de La Paz no cuente con institucionalidad que cubra competencias compartidas.

De forma general, se podría decir que la estructuración institucional de los GAD, posterior a la aprobación de la CPE, cubre de forma explícita el 61% del catálogo competencial que les fue asignado. Sin embargo, y especialmente en los departamentos donde existen reservas de recursos naturales, éstos tienen instituciones que invadirían, en sentido puro, las competencias del nivel central del Estado. Por lo mismo, es pertinente considerar una política de articulación intergubernamental sobre las políticas que recaen sobre recursos naturales, ya que en términos legales es una tensión constante.

*La desconcentración territorial ha variado significativamente entre los Gobiernos Autónomos Departamentales.* El análisis de la desconcentración territorial de los Órganos Ejecutivos de los GAD en la jurisdicción del departamento, tomando como variables el territorio en el que se plasma la desconcentración (provincia - municipio), el tipo de autoridad que se establece (electa o designada) y el conjunto de atribuciones y funciones que se les asigna, identificando la normativa que las establece.

En este sentido, llaman la atención Tarija y Beni, donde los ejecutivos seccionales y corregidores son autoridades electas en secciones de provincia que coinciden con la misma escala territorial que el municipio. En el caso de Tarija, el proyecto de adecuación de estatuto autonómico que fue

remitido al TCP en septiembre del 2013 mantuvo la figura de autoridades desconcentradas electas, disposición que fue declarada “incompatible” con la Norma Suprema, mediante DCP 0009/2014. Posteriormente, el Estatuto Departamental de Tarija ajustado, aprobado y remitido para una segunda revisión al TCP, mantiene la figura sin referencia explícita a su elección, pero sí a su carencia de cualidad gubernativa.

Ahora bien, en el marco del precedente establecido, la determinación de inviabilizar la elección de autoridades territoriales desconcentradas podría, a lo largo, beneficiar al GAD en términos prácticos, toda vez que el criterio para desconcentrar debe ser primariamente la eficiencia institucional y la prestación de servicios públicos más cercanos a la gente, antes que desconcentrar el poder en sí mismo.

Por otra parte, la Ley N° 587, del 30 de octubre de 2014, Transitoria Electoral - Elecciones Subnacionales 2015, establece la aplicación de criterios de composición y forma de elección del proceso electoral del 4 de abril de 2010, manteniendo la distribución y sistema de asignación de escaños para la elección de asambleístas, ejecutivos seccionales, subgobernadores y corregidores, esto a consecuencia de que en todos los departamentos (excepto Pando) no existen estatutos autonómicos en vigencia.

*Los retos son la elección de autoridades territoriales desconcentradas y pensar en la región como espacio de planificación y gestión.* La nueva forma de territorialización del Estado, especialmente con la incorporación de la región como espacio de planificación y gestión, es una tarea que avanza. Tres departamentos han incluido a la región como forma de articulación territorial (Cochabamba, Potosí y Chuquisaca). Esto demanda que no solamente los GAM sean los llamados a la coordinación territorial, pero sobre todo el nivel central del Estado. Posiblemente, el éxito de los GAD resida en el trabajo regional o subdepartamental, ya que sus ámbitos competenciales de exclusividad son muy pocos, y en consecuencia su rol de coordinación podría ser una veta que podría rendir frutos de desarrollo, institucionales y políticos en el futuro y que valdría la pena explorar.

Respecto al tipo de autoridad que se establece (electa o designada) en el acápite de desconcentración territorial, se cuenta con amplia información estadística. Destaca el hecho de que de un universo de 103 autoridades solamente 14 (14%) son mujeres y de éstas solamente 6 (6%) han sido electas por sufragio, contra 32 (31%) hombres en la misma categoría, lo cual indica que pese a la vigencia de normas que han realizado ajustes que potencien la participación política de la mujer, los resultados no han sido todavía óptimos. Finalmente, se resalta que la tendencia de elección por voto popular es mayor en el nivel local que en el provincial y que no existe ninguna autoridad electa o designada a nivel regional.

## 9.2 Recursos humanos

Este es uno de los componentes más extensos que se incluye en el estudio. El perfil del servidor público de los GAD se analizó a través de los siguientes criterios: i) tamaño de las instituciones; ii) relación de género en el servicio público; iii) nivel salarial; iv) nivel educativo; v) capacitación; vi) forma de reclutamiento y contratación del personal; y vii) eventualidad en el cargo. En cada uno de estos puntos se tomó en cuenta el enfoque de género del personal. A continuación se presentan las observaciones más importantes que se realizaron en cada uno de estos componentes.

## 9.2.1 Tamaño de las instituciones

En esta sección se describió el tamaño de las instituciones estudiadas a partir del número de personas con el que cuentan y respecto a la cantidad de población que tienen en su jurisdicción, mostrándose asimismo la relación entre el personal operativo y el personal ejecutivo.

Existe una desigual distribución en la cantidad de población que cada funcionario tiene que atender y asimetrías salariales por una desproporción en la disponibilidad de recursos económicos con que cuentan las instituciones de los GAD.

En el primer caso, el estudio mostró tres tendencias:

Primero, mientras que en el Órgano Ejecutivo de Pando un servidor público debe atender a 175 personas, en los de La Paz y Cochabamba el mismo servidor público debe atender a 4.822 y 4.418 personas, respectivamente. Si se realiza esta comparación entre servicios, se puede observar que mientras un funcionario del SEDAG de La Paz debe atender a 113.306 ciudadanos, un funcionario del SEDAG de Tarija debe atender a 2.281 ciudadanos.

Segundo, las instituciones que muestran una distribución más homogénea entre la cantidad de funcionarios que disponen y la cantidad de población que deben atender (donde se matizan las asimetrías) son los SEDCAM, donde la diferencia entre el que mayor cantidad de población debe atender por funcionario (Cochabamba, con 5.526 ciudadanos por servidor) y el que menor cantidad de población debe atender (Tarija, con 413 ciudadanos por servidor público) es de 13,38 veces.

Tercero, estas asimetrías se deben, entre otras cosas, a la desproporción de recursos económicos con que cuentan las instituciones de los GAD para cumplir con sus atribuciones.

Por otra parte, el nivel salarial podría verse afectado por la disponibilidad de recursos. El departamento más favorecido con el criterio de distribución vigente es Tarija, que en 2013 contaba con un presupuesto de Bs 4.129.915.381, lo que equivale a Bs 8.541,39 por habitante; mientras que el GAD de La Paz contaba con un presupuesto de Bs 1.419.451.828 para 2013, es decir contaba con Bs 521,98 por habitante, que se traduce en una diferencia en disponibilidad de recursos de 16,36 veces. El que un GAD cuente con más recursos ciertamente influye en la cantidad de funcionarios que puede disponer y, por ende, en la relación entre número de habitantes que debe atender por funcionario.

Dado que lo recomendable es que el tamaño de la institución responda a la cantidad de personas que deben ser atendidas en su jurisdicción, para evitar las inequidades que se presentan entre el número de funcionarios disponibles por institución y la cantidad de población que deben atender se podría ensayar un modelo de compensación en el que se asigne recursos a las gobernaciones a partir de las necesidades de prestación de servicios públicos.

## 9.2.2 Relación de género en el servicio público

### Equidad de género

Como parte de un segundo componente analizado se encuentra la equidad de género, donde se determina el porcentaje de mujeres que trabajan en las instituciones que forman parte del estudio, haciendo paralelamente una revisión de los antecedentes de normativa referida a la incorporación de la paridad y equidad de género.



Los roles institucionales no permiten tener un enfoque de género, existe un alto porcentaje de personal masculino. De las 55 instituciones estudiadas, 12 (22%) tienen servidoras públicas en un porcentaje igual o mayor al 50%, de éstas siete son SEDEGES (58%) y dos son SEDES (17%). En el otro extremo, de las ocho instituciones con una presencia menor al 15% de servidoras públicas, cinco (63%) son SEDCAM. Estos datos son llamativos, más aún en un Estado que propugna el valor de la equidad de género, dado que nos muestra que aún existen instituciones claramente orientadas por el sexo del servidor.

Al estudiar los datos por nivel jerárquico (superior, ejecutivo y operativo), la investigación muestra que en el caso de los Órganos Ejecutivos, a excepción del de Cochabamba, la presencia de las servidoras públicas es mayor en el nivel operativo y menor en el nivel ejecutivo. Si bien en el caso de los Órganos Legislativos la presencia femenina se eleva en el nivel ejecutivo, llegando a ser superior al 50% en los casos de Pando y Tarija; ésta disminuye al analizar el nivel superior, siendo siempre inferior a la de los servidores públicos (lo que quiere decir que hay menos asambleístas mujeres en relación a hombres). A nivel agregado, en el caso de los servicios, a excepción de los SEDEGES, la presencia de servidoras públicas en el nivel operativo es siempre inferior al 50%.

La participación de las mujeres en el conjunto de instituciones estudiadas alcanza alrededor del 43%, sin embargo, este porcentaje no coincide con su salario agregado. Es decir, el porcentaje del salario de las mujeres, por ejemplo, en los Órganos Ejecutivos, es siempre menor al porcentaje de servidores públicos. Asimismo, en la medida que el nivel salarial de la institución crece, el salario femenino decrece.

Todo lo mencionado nos permite reflexionar que si bien desde la promulgación de la Constitución Política del Estado en 1995 se han registrado grandes avances en la búsqueda de la consecución de la equidad de género y de reivindicar los derechos de las mujeres, tendencia que se ha acentuado con la promulgación de leyes como la Ley N° 348, Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre y Sin Violencia, así como su Decreto Reglamentario y la Ley N° 243, Contra el Acoso y Violencia hacia las Mujeres, durante la última legislatura, los datos muestran la tendencia de que la participación femenina en el servicio público decrece en la medida que el nivel jerárquico asciende, o lo que es lo mismo, los altos cargos son mayoritariamente masculinos y éstos ganan, a nivel agregado, sueldos más elevados que las mujeres.

Como se vio, la equidad de género, medida por la participación femenina en la estructura de las organizaciones estudiadas, es escasa. Por lo que no solo es necesario profundizar en la implementación de medidas de discriminación positiva, sino ampliarlas a partir del establecimiento de políticas de Estado más agresivas, que permitan seguir disminuyendo las brechas de género y las conductas patriarcales que aún se observan en la sociedad.

## Nivel salarial

Sobre este aspecto cabe destacar que el primer decenio del siglo XXI se caracterizó por la aplicación de una política de austeridad, que se reflejó en las sucesivas disminuciones del salario del primer mandatario (-10% durante los gobiernos de Mesa y Rodríguez Veltzé y de -44,2% durante los primeros años del gobierno de Morales, gestiones 2005-2012), y que lo convirtió en el Presidente con el menor ingreso de la región con una retribución mensual de \$us 2.176 para el año 2012; sin embargo, esta medida

estuvo complementada por una política de continuo incremento de los salarios mínimos nacionales que pasaron de Bs 440 en 2005 a Bs 1.000 en 2012 (lo que implica un incremento del 56%), que tuvo el propósito de cerrar las brechas económicas. Al no poder ningún funcionario público ganar más que el Presidente (a menos que se desempeñe en empresas nacionales estratégicas), esta política de austeridad también se reflejó en los salarios de los servidores de los GAD.

Recién el año 2012, mediante la promulgación del DS N° 1186 del 9 de abril de 2012, se autoriza un incremento del 7% en la escala salarial maestra para los ministerios del Órgano Ejecutivo, aspecto que se repitió en las gestiones 2013 y 2014.

*Es evidente una asimetría en el nivel salarial entre hombres y mujeres en todos los niveles jerárquicos.* Cuando observamos las brechas en cada nivel salarial constatamos que, a medida que el nivel salarial se incrementa, las brechas entre el salario del personal masculino y el salario del personal femenino se hacen más notorias. Esta asimetría es generada porque la mayoría de los varones ocupa cargos de mayor jerarquía, entonces las posibilidades de lograr equidad son escasas.

Por lo tanto, es recomendable realizar un estudio que determine en qué medida los salarios del sector público y la política de austeridad implementada por el gobierno actuaron como incentivos o desincentivos para la captación de fuerza laboral, que contenga a su vez un análisis de correlación entre la determinación del salario mínimo nacional y la determinación de las remuneraciones, especialmente de los niveles altos y medios del sector privado y la cooperación internacional.

## Nivel educativo

Se desarrolló la relación existente entre el nivel educativo y la carrera administrativa a partir del estudio de la institucionalidad que conforma los GAD, con el objetivo de determinar qué tipo de correlación existe entre estas variables.

Las estadísticas para estas instituciones se organizaron en torno a los siguientes indicadores: nivel educativo por nivel jerárquico (superior, ejecutivo y operativo), nivel educativo por categoría de género, y nivel de profesionalización (título universitario o profesional, nivel técnico y con postgrado); para posteriormente determinar la existencia o no de carrera administrativa y servicio civil dentro de la institucionalidad de los GAD.

*Si se toma en cuenta el nivel educativo, la equidad de género solo está presente en la categoría de bachilleres. A medida que los cargos tienen mayor jerarquía, el personal masculino es mayor y goza de una mayor profesionalización.* El nivel educativo de los servidores públicos es variable. El promedio de servidores públicos profesionales de los niveles superiores y ejecutivos de los OE es igual a 84%. Los porcentajes restantes se distribuyen entre servidores con bachillerato y/o universitarios sin título académico. Si bien podría inferirse que el nivel educativo es una forma de ascenso en la estructura institucional, es también cierto que para el nivel operativo éste debería ser igual o superior al nivel educativo del nivel superior. Esto debido a que para el acceso al servicio público, el nivel educativo es un requisito de acceso y por constituirse este nivel en el soporte cotidiano de las políticas institucionales. Sin embargo, la experticia de los servidores públicos va más allá de su educación universitaria, por ello el Estado debería incentivar la certificación de las competencias de los funcionarios públicos en aspectos relacionados con la administración pública.

Conforme lo anotado, encontramos que en la conformación de los Órganos Ejecutivos el nivel de profesionalización es de 80%. En el caso de profesionalización por género, el porcentaje de mujeres profesionales es de 76%, es decir, inferior al de los hombres que presentan un porcentaje de 84%.

Por otro lado, el 15% del personal en el nivel superior y ejecutivo de los OE corresponde a la categoría posgrado, mientras en el nivel operativo dicha categoría asciende sólo al 1,3% del personal. Este dato llama la atención, ya que los requisitos de acceso al nivel operativo generalmente incluyen tener el más alto nivel educativo posible, mientras este requisito para el nivel superior y ejecutivo no es aplicable presumiblemente por la forma de designación de sus puestos.

En el caso de los Órganos Legislativos, el grado de profesionalización es comparativamente menor al que se observa en los Órganos Ejecutivos (63%). Esto puede deberse a la novedad que representó la elección de asambleístas departamentales en las elecciones del 2010. A nivel agregado, en las asambleas legislativas de los GAD, las servidoras públicas representan el 61% del total de mujeres profesionales, mientras los hombres profesionales registran un 66% respecto de su total.

En el marco de los Servicios Departamentales, los SEDES en su conjunto son el grupo institucional con la mayor profesionalización, con un 89% de su personal, esto puede explicarse por la alta especialización del sector. Por otro lado, a diferencia de los otros servicios estudiados, los SEDES presentan comparativamente un nivel de profesionalización de mujeres (97%) superior al que presentan los hombres (89%).

El SEDAG, por su parte, cuenta con un nivel de profesionalización de tan solo 68%, resalta el conjunto profesional del departamento del Beni, que al ser uno de los principales departamentos ganaderos del país y la sede nacional del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), su porcentaje de personal profesional sea el más bajo de Bolivia con 48% de sus funcionarios en esta categoría.

Los SEDCAM, por su lado, son los servicios que comparativamente presentan uno de los niveles más bajos de profesionalización. A nivel agregado la no profesionalización supera el 50% del total de los funcionarios y Chuquisaca registra el nivel más bajo de profesionalización con 19%.

A su vez, los SEDEDE tienen 29% de su personal compuesto por personas con un nivel educativo de bachiller y cerca del 40% son profesionales universitarios con título a nivel de licenciatura. El nivel educativo posgradual es inexistente. Los SEDEGES son las instituciones en las que la asimetría entre el nivel operativo y ejecutivo es más notoria, ya que en el segundo grupo el 90% de los funcionarios tiene la categoría de profesional; mientras que en el nivel operativo solamente el 39% de los funcionarios alcanza esta categoría. Sin embargo, la incidencia del grupo ejecutivo es menor al del operativo, lo que equivale a un nivel de profesionalización agregado de tan solo 41%.

## Capacitación

*Existe una limitada capacitación a los funcionarios públicos y pocos incentivos de inversión en el personal que no fue contratado por concurso de méritos; por tanto, su alejamiento de la institución es un aspecto latente que inhibe la capacitación.*

En promedio, solo un 25% de los funcionarios fue capacitado, por lo que es necesario promover políticas públicas que retomen e impulsen el tema, y que desde el Estado se fomente la profesiona-

lización y capacitación del servidor público, desarrollando un sistema que incentive la especialización en los servidores públicos, por el cual las instituciones que la promuevan sean reconocidas.

### Forma de reclutamiento y contratación del personal

La carrera administrativa no ha sido implementada, no ha funcionado adecuadamente desde la promulgación de la Ley N° 1178. Esto no ha cambiado con la entrada en vigencia de la autonomía.

La carrera administrativa o servicio civil en Bolivia no ha funcionado adecuadamente desde la promulgación de la Ley N° 1178, siendo ésta una de las principales causas de que 96 de cada 100 servidores públicos de los GAD sean contratados por invitación directa, en clara muestra de que el sistema de reclutamiento por concurso de méritos es casi inexistente.

Por ello, es importante que desde el nivel central, pero también desde los gobiernos autónomos, se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno funcionamiento de los mecanismos de carrera administrativa previstos en la normativa. Para ello se deben promover políticas públicas que retomen e impulsen el tema y que desde el Estado se fomenten la profesionalización y capacitación del servidor público.

### Eventualidad en el cargo

Una investigación pendiente es el impacto de la distribución de recursos entre los GAD y al interior de los mismos con relación a la cantidad de recursos humanos y escala salarial, que varía por departamento e institución. Asimismo, es importante señalar que un factor por el cual se contrata recursos humanos eventuales se debe a los límites de gasto para funcionamiento y la contratación de personal como gasto de inversión.

*Existe un alto porcentaje de funcionarios eventuales.* El documento muestra que de un universo de 50 instituciones analizadas que componen los GAD, en 16 el personal eventual compone como mínimo un 50% o más del personal total correspondiente, hecho que se da principalmente en algunas instituciones departamentales como los SEDEDE, SEDCAM y OE. Sin embargo, tomando en cuenta la totalidad de OE, OL y Servicios Departamentales que componen los GAD, el promedio de personal eventual ejerciendo funciones públicas es de 43%, aproximándose casi a la mitad del total de servidores públicos.

## 9.3 Infraestructura y recursos tecnológicos

*Se observa una distribución asimétrica en la asignación de la infraestructura pública.* La asimetrías *per cápita* en la distribución de recursos afectan el patrimonio de los gobiernos autónomos, generando inequidades horizontales con respecto al nivel poblacional de los departamentos, donde por ejemplo Tarija, que representa el 4,8% respecto del total de la población nacional, concentra el 68% del valor de los bienes inmuebles y el 35% de los bienes muebles nacionales. En contraposición, Santa Cruz que concentra casi el 27% de la población nacional, únicamente posee el 8,22% de los bienes inmuebles y 2,25% de los bienes muebles nacionales. Estos resultados inciden en diversos factores de las gobernaciones como: capacidad de provisión de bienes y prestación de servicios, entre otros, por lo que es necesario

generar mecanismos compensatorios y/o redistributivos para atacar estas desigualdades en cuanto a infraestructura.

*Las gobernaciones no cuentan con recursos tecnológicos suficientes.* Las condiciones actuales en cuanto a recursos tecnológicos y acceso a internet en las entidades territoriales autónomas generan una serie de perjuicios y repercusiones en la ejecución y cumplimiento de sus metas, dado que en primer lugar existe una baja proporción de computadoras por servidor público; donde de 39 instituciones que reportaron datos sobre el equipamiento de computadoras solamente el 20% tiene una o más de una computadora por servidor público. En segundo lugar, existe un limitado acceso a internet, pues del conjunto de servidores públicos de las gobernaciones, solamente el 11% tiene una o más de una computadora con internet por persona.

Finalmente, si bien la cobertura, velocidad y precios actuales de los servicios de internet representan una limitación que escapa al control de los GAD, ésta tiene repercusiones en la consecución de logros y objetivos institucionales, por lo que es necesario que se realicen gestiones desde el nivel central para dotar a los gobiernos autónomos de los insumos necesarios para la realización de sus actividades, presentación de información financiera, contrataciones y otros, de manera que se cuente con la plataforma tecnológica/informática adecuada para agilizar estas labores y exigir mayores resultados. Asimismo, una vez conseguida una conectividad de calidad, es necesario que los procedimientos de la Ley N° 1178 sean revisados para ver cuáles de éstos puedan migrar a una lógica virtual.

El Estado tiene interés en promover el gobierno electrónico y la conversión al software libre, dado que el software privativo representa actualmente un costo elevado y no permite generar mercado de trabajo para los programadores locales. Asimismo, se debería contabilizar y analizar el conjunto de trámites que los GAD realizan con entidades del nivel central para catalogar cuáles de éstos pueden pasar a un formato electrónico, agilizando así los envíos de información y formalizar su aceptación como medio válido y de sustitución del formato impreso, evitando la constancia física de la documentación para asumir su validez.

## 9.4 Normatividad

*La consolidación de estatutos autonómicos se encuentra en progreso.* Un aspecto que adquiere especial relevancia en los procesos de producción legislativa dentro los departamentos es la consolidación de sus estatutos autonómicos, pues a partir de éstos las autonomías podrán desplegar todo su potencial administrativo en el ejercicio competencial concreto y sus regulaciones serán fuente de desarrollo normativo autonómico. En ese contexto, es importante mencionar que a la fecha sólo el Gobierno Autónomo Departamental de Pando cuenta con su norma institucional básica en plena vigencia; sin embargo, es necesario destacar los avances existentes en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, que cuentan con sus estatutos declarados plenamente constitucionales y solo resta su aprobación vía referéndum.

Por otro lado, los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Cochabamba ya remitieron sus estatutos al TCP para su segunda revisión y posible declaración de constitucionalidad plena, por lo que

se estima que los gobiernos autónomos de La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba cuenten con estatutos en plena vigencia para el año 2015.

*Existe una importante producción legislativa, sin embargo, concentrada en tres competencias, dos sin activar y posibles conflictos competenciales normativos.* En el marco del desarrollo normativo de las autonomías departamentales es interesante señalar que para el periodo de 2010 a 2013 las asambleas departamentales han emitido 920 leyes que son incrementales en el tiempo, es decir, la cantidad es mayor por cada año (2010: 136 leyes; 2011: 168 leyes; 2012: 297 leyes; 2013: 319 leyes), además de que las normas son en un 20% de carácter declarativo y en un 18% se vinculan a competencias no exclusivas de los GAD (concurrentes entre el nivel central del Estado y las ETA, exclusivas y privativas del nivel central del Estado), lo que muestra una clara tendencia en el ejercicio de su facultad legislativa.

También es interesante observar que si bien existen 920 leyes emitidas por las asambleas departamentales, el destino competencial de las mismas se encuentra sobre tres competencias exclusivas que concentraban el 63,06% de la legislación departamental (relacionada al programa operativo anual, patrimonio cultural, promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad) y el 36,94% que concentra las 33 competencias restantes.

El ejercicio normativo de las AL tiende a incrementar la cobertura competencial a través de legislación. Por ejemplo, los datos agregados del 2010 al 2013 muestran que solo la competencia exclusiva de construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles está sin activar, en contraste con el año base, que tenía 10 competencias exclusivas inactivas a través de legislación.

Asimismo, es importante mencionar que si bien el apartado de normatividad no señala expresamente declaraciones del TCP, a lo largo del documento se ven referencias específicas dado que la jurisprudencia emitida tiene una gran influencia y se espera que los controles que realiza permitan la consolidación del proceso autonómico. Esta influencia se debe a los controles previos de constitucionalidad obligatoria de las normas institucionales básicas y a que la jurisprudencia emitida es de carácter vinculante, lo que genera regulaciones de derecho autonómico que deben ser acatadas; en este sentido, resulta imprescindible que la jurisprudencia del TCP sea de conocimiento de las autoridades subnacionales. Sin embargo, es necesario que esta entidad tenga consistencia en sus pronunciamientos para no ocasionar mayor incertidumbre y desorden en la normativa autonómica, que desde el texto constitucional nació con un nivel de complejidad considerable.

En esa misma línea, es menester mencionar que debido a que la autonomía trae consigo el fin del monopolio legislativo del nivel central del Estado, surge la posibilidad de que debido a la multiplicidad de órganos deliberativos emitiendo leyes broten conflictos competenciales normativos entre dos o más normas de distintos niveles de gobierno. En ese marco, es importante recalcar nuevamente la importancia del TCP, ya que a través de su jurisprudencia, vinculante y de cumplimiento obligatorio, las entidades territoriales autónomas son llamadas expresamente a tomar en cuenta los principios de jerarquía y competencia al momento de legislar para evitar este tipo de conflictos, ya el TCP aplicará los mismos al momento de resolver conflictos competenciales que sean de su conocimiento.

Hay dos elementos a tomar en cuenta como fuente generadora de conflictos: el primero son los conflictos competenciales normativos con los solapamientos competenciales. Solo un 25% de las competencias de los GAD no sufre de solapamientos con competencias de otros niveles de gobierno;

en ese marco, se evidencia la necesidad de clarificar la delimitación competencial a través de su desarrollo, realizado en estatutos autonómicos y legislación departamental.

El segundo elemento a tomar en cuenta como fuente de posibles conflictos normativos es la cláusula residual, pues amerita una definición formal respecto a su alcance. La duda radica en que si a partir de la cláusula residual un nivel de gobierno desposeído de la competencia explícitamente asignada a otro nivel, puede reclamar la asignación argumentando un ejercicio por escala territorial superior. La otra alternativa en debate es considerar que la existencia de una competencia es suficiente para eliminar la posibilidad de la asignación a terceros por la vía residual.

Finalmente, el funcionamiento de las gacetas departamentales ha mejorado, sin embargo, queda pendiente la etapa de su integración con la gaceta nacional, así como su articulación con otras instancias y órganos del Estado.

## 9.5 Fiscalización

*La facultad fiscalizadora se halla en aumento, sin embargo, es necesaria la construcción de leyes de fiscalización departamental que permitan la institucionalización de los mecanismos de control legislativo por los cuales se relacione a los órganos deliberativos con los Órganos Ejecutivos, de forma tal que el ejercicio de la facultad permita el mejor desarrollo de la gestión pública.* La facultad fiscalizadora siempre existió para el nivel departamental, sin embargo, se ha visto potenciada por el hecho de tener órganos deliberativos electos.

Asimismo, se destaca que factores como la composición política de la asamblea y la magnitud de recursos tienen más influencia que otros como la magnitud de programas y proyectos o la prestación de servicios públicos en la frecuencia de la fiscalización, que fue medida en el caso del estudio por peticiones de informe, destaca el caso de Tarija donde se concentra el 30% de los recursos de inversión y cuyo OE tenía una composición equilibrada en fuerzas de oposición y oficialismo, pues se solicitaban dos informes por día para el año 2011. En contraposición, el departamento de Potosí que abarca un porcentaje menor en cuanto a recursos de inversión, no reportó ninguna petición de informe en el año de estudio.

Si bien hasta el momento los instrumentos de fiscalización se encuentran en los reglamentos de debates de las asambleas departamentales, como una réplica de los instrumentos utilizados en el nivel central del Estado, es necesaria la construcción de leyes de fiscalización departamental que permitan la institucionalización de los mecanismos de control legislativo por los cuales se relacione a los órganos deliberativos con los Órganos Ejecutivos, de forma tal que el ejercicio de la facultad permita el mejor desarrollo de la gestión pública.

El reto de la facultad fiscalizadora en las diferentes asambleas departamentales es diferenciarse del control social ejercido por la sociedad civil organizada y del control gubernamental ejercido por las unidades de auditoría interna y la Contraloría General del Estado; asimismo, un intento de ejercicio excesivo de la facultad fiscalizadora podría desnaturalizar esta labor haciendo que las asambleas sean corresponsables de toda aquella documentación que se exija sea autorizada previamente por este órgano, o que de esta forma ralenticen la ejecución de programas, proyectos, contratos o convenios que tengan un impacto en los resultados de la gestión pública departamental.

## 9.6 Planificación e inversión pública

La planificación nacional se expresa en la actualidad en las Directrices de Planificación de Mediano y Largo Plazo hacia la Agenda Patriótica 2025 y las Directrices de Formulación del Presupuesto de Inversión Pública Anual, derivadas de los pilares de la Agenda Patriótica y que constituyen una forma de planificación a largo plazo, así como también herramientas guía para la formulación presupuestaria.

Sin embargo, se hace necesaria la aprobación de la Ley de Planificación Integral del Estado, no solo por la exigencia legal de la Sentencia Constitucional 2055/2012, sino también porque el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) incorpora e integra técnicamente en su diseño aspectos económicos, políticos, sociales y territoriales para la toma de decisiones estratégicas, además de considerar dentro de sus objetivos de desarrollo el ordenamiento territorial y sus nexos con las distintas visiones de desarrollo con la pluralidad cultural boliviana.

*La temporalidad de los planes departamentales entre sí y con los planes del nivel central no coincide en sus plazos u horizontes temporales. Sus proyecciones de futuro están desconectadas en plazos de cumplimiento y su horizonte temporal promedio es de 7,1 años por plan. Sin embargo, la conformación de estos planes de manera previa a la Agenda Patriótica puede explicar en gran medida estos desfases.*

Por otra parte, no existe un catálogo presupuestario en la actualidad que permita cruzar la lógica sectorial con los catálogos competenciales, hecho que podría direccionar de mejor manera las inversiones realizadas por las administraciones departamentales a instancias/sectores que verdaderamente les corresponden a los gobiernos autónomos departamentales. A pesar de no existir un catálogo de competencias, el ejercicio de conformación de sectores de inversión en el estudio permitió evidenciar que actualmente los proyectos de inversión de la mayoría de las gobernaciones están focalizados principalmente al sector de transporte, con excepción de las gobernaciones de Oruro, Pando y Beni.

Otro aspecto importante es que si bien existen criterios para juzgar el desempeño de la ejecución de recursos de inversión pública, actualmente no existe un análisis de conocimiento público, promovido desde el Estado, sobre los efectos en la ejecución de la inversión por factores como la atemporalidad de los ajustes al presupuesto por recursos adicionales de gas y minería, o el efecto de los presupuestos reformulados que no son realizados en la misma fecha cada año, dado que primero, la transferencia de recursos adicionales representa el 21% del presupuesto de las gobernaciones y que, por tanto, afecta la programación de la inversión de las gobernaciones en más del 50%, motivo por el cual sería útil que estas transferencias sean realizadas al año fiscal siguiente, ésta sería una herramienta que permita establecer el grado de responsabilidad de las gobernaciones en su ejecución según lo programado, evitando también de esta manera los incrementos en caja y bancos en la misma gestión por recursos no ejecutados. Segundo, para el caso de los presupuestos reformulados, es imposible conocer la fecha de su realización de manera anticipada porque dicha reformulación no es realizada en la misma fecha cada año, por lo que sería recomendable y útil, tanto para el nivel central como departamental, formalizar los momentos del ciclo presupuestario con el fin de ganar un mayor grado de previsibilidad.



Finalmente, es necesario resaltar que la introducción de un nuevo modelo autonómico ha traído consigo problemas operacionales y analíticos esperables de cualquier proceso de novedosa implementación en la gestión pública, por este motivo su investigación es útil y necesaria para esclarecer secuencias y consecuencias de cambios institucionales que sirvan de base para poder abordar diversas cuestiones en cuanto a diseño institucional, generación y difusión de conocimientos e instrumentos administrativos de política en las diversas entidades subnacionales.

Queda claro que el proceso autonómico boliviano todavía debe introducir reformas y plantear acciones concretas y necesarias para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los GAD de manera general. Sin embargo, queda claro también que los GAD deben hacer mayores esfuerzos para desarrollar y consolidar en un corto plazo mayores capacidades en los ámbitos analizados a lo largo de todo el documento, con el propósito de llevar a cabo de mejor manera las tareas que les han sido asignadas, dado que de nada servirían más recursos si las estructuras departamentales son incapaces de hacer cada vez un mejor uso de ellos y generar bienes públicos de mayor impacto posible en el bienestar de la población de cada una de sus jurisdicciones.

Los resultados presentados en este documento de estudio proporcionaron elementos para entender que, ante una realidad compleja y heterogénea como la boliviana, el conocimiento de las condiciones institucionales de cada gobierno departamental es un factor vital para determinar en qué medida los procesos autonómicos pueden ser más o menos eficientes dadas las diferentes realidades institucionales en ámbitos como sus estructuras organizacionales, capacidades de planificación e inversión, composición de sus recursos humanos, aspectos tecnológicos y otros.

La transformación de la gestión pública departamental es una tarea aún pendiente dado que, si bien se han registrado algunos avances, los modelos de organización y gestión actuales no están en condiciones óptimas que permitan la satisfacción total de demandas sociales, ni tampoco están en condiciones de poder constituirse en medios eficaces para la formulación e implementación de políticas públicas de alto impacto a nivel departamental. Es una obligación fundamental establecer en la agenda pública la necesidad de contar con capacidades técnicas cada vez mayores de las administraciones públicas departamentales, capacitar y certificar a sus recursos humanos, establecer sistemas de incentivos salariales adecuados, mejorar el equipamiento y recursos tecnológicos administrados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir conceptos como la eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de sus recursos, planes, programas y proyectos departamentales.

# BIBLIOGRAFÍA

Aponte, Fernando. Entrevista de Eduardo Martínez. *Nuevas voces de la autonomía* (13 de noviembre de 2013).

Ayo, Diego. *Elementos para el debate autonómico. Los consejos departamentales. El rostro oculto de la descentralización en Bolivia*. La Paz: Gente Común, 2008.

Barrios Suvelza, Franz. *El estado triterritorial*. La Paz: Plural Editores, 2002.

----- Entrevista de Rafael López. *Causas de la ausencia de conflicto competencial* (22 de diciembre de 2013).

----- *La administración pública en la Constitución boliviana. Diagnóstico crítico*. La Paz: Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, 2004.

Böhrt, Carlos; Romero, Carlos; Peñaranda, Raúl. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Fundación FES-ILDIS, 2009.

Canelas, Manuel; Errejón, Iñigo. "Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político". En: *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*, del Ministerio de Autonomías 21-32. La Paz: Ministerio de Autonomías, 2013.

Gutiérrez Gil, Andrés. Entrevista de Rafael López. *Acomodo competencial en España* (2 de marzo de 2014).

Instituto Nacional de Estadística. Producto Interno Bruto Departamental. 8 de febrero de 2014. <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203> (último acceso: 8 de febrero de 2014).

Lacoviello, Mercedes; Zuvanic, Laura. "Síntesis del diagnóstico, caso de Bolivia". En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, del BID, 97. Washington, 2006.

López, Rafael. *Conceptos sobre Estado y descentralización*. La Paz: Ministerio de la Presidencia, 2006.

-----“De la estabilización a la distribución”. En: *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías*, del Ministerio de Autonomía, GIZ y Pulso, 89-107. La Paz: Pulso, 2010.

----- *Clasificador competencial*. La Paz: Ministerio de Autonomías, 2013.

----- *Cofradía Política*. 11 de octubre de 2012. [www.cofradiapolitica.com](http://www.cofradiapolitica.com) (último acceso: 4 de febrero de 2014).

Martínez, Erick. *La gestión de la renta de los recursos de hidrocarburos en Bolivia*. Reporte, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrícola, La Paz: CEDLA, 2011, 28-30.

Ministerio de Comunicación. *Informe de gestión 2013*. La Paz.

Miranda, Boris. *La mañana después de la guerra*. La Paz: El Cuervo, 2012.

Molina, Carlos Hugo. “Justificación de motivos”, En: *El pulso de la democracia. Participación Popular en Bolivia*, de la Secretaría Nacional de Participación Popular, 28. Caracas, 1997.

North, Douglas. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico citado en PNUD México. *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano Local*. México, 2009.

OCDE/CEPAL. *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*. Santiago de Chile, 2011

Porcel, Faviola. Entrevista de Rafael López. *Gacetas departamentales* (13 de noviembre de 2013).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Medición de la capacidad*. New York., 2010.

PNUD Bolivia. *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Cambios Detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*. La Paz, 2010.

PNUD Bolivia. *Informe sobre Desarrollo Humano*. La Paz, 1998.

PNUD México. *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano Local*. México, 2009.

PNUD México. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local*. México, 2005.

Renjel, Marcelo. "Desafíos y avances de la capacitación al funcionario público en Bolivia". En: *Desafíos y avances de la capacitación al funcionario público en América Latina*, de GIZ/CADE-SAN, 53-62. Lima, 2013.

RIMISP – BID-PNUD. *Fortalecimiento de capacidades institucionales de gobiernos intermedios para la gestión y gobernanza territorial*. La Paz, 2015.

Roca, José Luis. *Fisonomía del regionalismo boliviano*. Santa Cruz: El País, 2007.

Salame, Iván. *Descentralización Administrativa en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1995.

Servicio Estatal de Autonomías. *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*. Oficial, La Paz: Servicio Estatal de Autonomías, 2013.

UDAPE. *Caminos hacia el desarrollo en Bolivia*. La Paz, 2014

Vargas, Pamela. Entrevista de Rafael López. *Estructuras orgánicas* (30 de enero de 2014).

Viceministerio de Descentralización. *Política nacional de regionalización*. La Paz: Viceministerio de Descentralización, 2008.

Viscarra, Daniel. Entrevista de Rafael López. *Gacetas departamentales* (7 de enero de 2014).

----- Entrevista de Rafael López. *Norma independiente* (8 de enero de 2014).

Villarroel. Entrevista de Rafael López. *Inapropiabilidad del trabajo* (14 de agosto de 2013).

Yaksic, Fabián. Entrevista de Rafael López. *Regionalización* (13 de diciembre de 2013).

# RECURSOS WEB

Comunica Bolivia. *Youtube*.

<https://www.youtube.com/watch?v=bXF6IBKPTeg> (último acceso: 11 de noviembre de 2013).

<http://www.netindex.com/download/allcountries/>.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Boletín estadístico. [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/RAF/2013/Julio2013/Superavit\\_030713.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/RAF/2013/Julio2013/Superavit_030713.pdf) (último acceso: 11 de noviembre de 2013).

Red Nacional y Popular de Noticias Nac&Pop. "Bolivia celebra ley con voto en el extranjero y representación legislativa de minorías étnicas". [http://www.nacionalypopular.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11308&Itemid=116](http://www.nacionalypopular.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11308&Itemid=116) (último acceso: 13 de diciembre de 2013).

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Sistema de Información Legal del Estado Plurinacional. <http://www.silep.gob.bo/silep/inicio> (último acceso: 26 de septiembre de 2013).

