

**MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACION
POPULAR**

VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACION DEPARTAMENTAL

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

PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE ORURO

Elaborado por: Reynaldo E. Diaz Albarracin – Consultor

Noviembre de 2005

INDICE GENERAL

	Pag.
1. INTRODUCCION – ANTECEDENTES	1
2. RESUMEN EJECUTIVO	3
3. CAPITULO 1 - HITO I: COMPETENCIAS PREFECTURALES	5
3.1. RELACION COMPETENCIAS ESTRUCTURA (ORGANIZACIÓN)	5
4. CAPITULO 2 – HITO 2	9
4.1. RELACION COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES - ORGANIZACIÓN – PRESUPUESTO	9
4.2. RELACION COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES - PRESUPUESTO - PERSONAL	12
4.3. RELACION ORGANIZACIÓN – EQUIPAMIENTO	16
4.4. CONCLUSIONES HITO I Y II	18
5. CAPITULO 3 – HITO 3	21
5.1. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS CENTRALES Y FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE LOS OCASIONAN	21
5.2. PLAN DE ACCION PARA MEJORAR LA GESTION DE LA PREFECTURA	25
6. CAPITULO 4 – HITO 4	27
6.1. IDENTIFICACION A COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS	27
6.2. IMPLICANCIAS FISCALES Y FINANCIERAS	30
7. CAPITULO 5 – CONCLUSIONES	33
8. CAPITULO 6 – RECOMENDACIONES	34
ANEXOS	

INDICE DE GRAFICOS

	Pag.
GRAFICO No. 1: PRESUPUESTO Y EJECUCION DE GASTO CORRIENTE	10
GRAFICO No. 2: PRESUPUESTO Y EJECUCION DE GASTO INVERSION	11
GRAFICO No. 3: PERSONAL PREFECTURAL POR NIVEL PROFESIONAL	15
GRAFICO No. 4: RELACION DE COMPETENCIAS ABSORBIDAS Y NO ABSORBIDAS	18
GRAFICO No. 5: ABSORCION DE COMPETENCIAS	20

INDICE DE CUADROS

	Pag.
CUADRO No. 1: ANALISIS DE COMPETENCIAS – ATRIBUCIONES – FACULTADES – PROGRAMAS - PRODUCTOS	7
CUADRO No. 2: EQUIPOS DE COMPUTACION	17
CUADRO No. 3: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	17
CUADRO No. 4: PROBLEMAS CENTRALES – FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS	22
CUADRO No. 5: IDENTIFICACION DE NUEVAS COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS A LA PREFECTURA	28
CUADRO No. 6: RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA ASUMIR LAS NUEVAS COMPETENCIAS	30
CUADRO No. 7: FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA ASUMIR LAS NUEVAS COMPETENCIAS	31
CUADRO No. 8: PERSONAL NECESARIO PARA ASUMIR NUEVAS COMPETENCIAS	32

1. INTRODUCCION - ANTECEDENTES

El Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular (MPP) creado mediante Decreto Supremo No. 27214 del 19 de octubre de 2003, cuya estructura y funciones son reglamentadas por Decreto Supremo No. 27230 del 29 de Octubre de 2003, en cumplimiento a lo establecido por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, es responsable de formular políticas para fortalecer la participación popular, profundizar la descentralización, el desarrollo municipal y mancomunitario, y la gestión departamental.

En el marco de la nueva gestión de gobierno, iniciada en junio de 2005, el Ministerio Sin Cartera de Participación Popular formuló un Plan de Trabajo orientado a profundizar el proceso de descentralización iniciado el año 1994, mediante la dotación de insumos técnicos e informativos para la optimización de la descentralización y el diseño de escenarios posibles para la creación de gobiernos departamentales autónomos, como forma de una mayor participación ciudadana y fortalecimiento a la democracia.

En este contexto, el MPP, a través del Viceministerio de Descentralización Departamental (VDD), está elaborando una propuesta de menú de competencias a ser transferidas o delegadas a las prefecturas de departamento, que sirvan de insumos técnicos para el proceso de transición de las prefecturas, en el marco de la futura elección de prefectos.

A través del menú de competencias y atribuciones diferenciado por departamento, las prefecturas, podrán asumir un nuevo marco competencial, en la perspectiva de mejorar su gestión, sobre la base de la identificación y análisis de sus capacidades de absorción de las competencias actuales y de otras posibles en la perspectiva de corto plazo de la elección de prefectos y en el mediano y largo plazo de un escenario de Estado descentralizado en el nivel intermedio.

En este contexto, se realizó el trabajo en coordinación con los funcionarios de la Prefectura del Departamento de Oruro, a quienes fue transferida la metodología para la validación y relevamiento de la información que se presentará a continuación, debido al conocimiento del funcionamiento de la Prefectura. (Anexo A, Lista de Participantes en la transferencia de la metodología).

En el Capítulo 1, se presentará las competencias y/o atribuciones que las Direcciones y Servicios Departamentales de la Prefectura del Departamento de Oruro determinaron que son asignadas mediante norma, además, de identificar sus facultades, productos, programas, objetivos de gestión 2004 y Direcciones o Servicios involucrados.

El Capítulo 2, presentará la ejecución de los recursos asignados a la Prefectura del Departamento de Oruro, tanto en Gasto Corriente como de Inversión por Direcciones y Servicios Departamentales. En el análisis no se tomó en cuenta el Gasto Corriente del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) y del Servicio Departamental de Salud (SEDES), debido a que incorpora en su presupuesto los recursos destinados al pago del personal de salud y educación del departamento, que representa un 91% del presupuesto inscrito en la gestión 2004. También, se presentará la distribución del personal, diferenciando entre el permanente y eventual, así como el personal profesional, técnico y de apoyo administrativo. Por último, se tendrá la relación del equipamiento e infraestructura con la que cuentan las Direcciones y Servicios Departamentales.

En el Capítulo 3, se identifican los problemas centrales que obstaculizan la absorción de las competencias o atribuciones de la Prefectura del Departamento de Oruro. En el Capítulo 4, se presenta el plan de acción para mejorar la gestión de la Prefectura en estudio, que llevará a una mejor absorción de competencias o atribuciones. Por último los, Capítulos 4 y 5 presentarán las conclusiones y recomendaciones del análisis realizado.

2. RESUMEN EJECUTIVO

De la información obtenida se determinó 196 competencias - atribuciones, 267 facultades, 104 programas, 448 productos y 55 objetivos de gestión, validadas con las Direcciones y Servicios Departamentales de la Prefectura.

Las Direcciones con mayores competencias son la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente con un 21% y con un 18% la Dirección Departamental de Desarrollo Productivo y la Dirección Superior. En los Servicios Departamentales se tiene que el SEDUCA tiene el 39%, el SEDEGES el 20% y SDFMC un 19% del total de las competencias y/o atribuciones. El 57% de las competencias y/o atribuciones asignadas a la Prefectura se encuentran en las Direcciones Departamentales y el 43% en los Servicios Departamentales.

En la gestión 2004, el presupuesto vigente de Bs. 294,746,218, de los cuales se ejecutaron Bs. 270,652,378.20, es decir, el 92%, lo que implica que hubo una eficiente ejecución de los recursos programados.

El presupuesto de gasto corriente en la gestión 2004 alcanzó a Bs.233,878,316 de los cuales se ejecutaron Bs.221,037,304.97, habiéndose ejecutado el 95%. Cabe señalar que este monto contempla los recursos asignados para el SEDUCA y SEDES, destinados al pago del personal del magisterio y de salud, sólo estos Servicios abarcan el 91% del presupuesto vigente y ejecutado de la Prefectura. El gasto de inversión asciende a un monto de Bs.60,867,902 de los cuales se ejecutaron el 82% de los recursos, que asciende a Bs.49,615,073.23. El 73% del presupuesto ejecutado de gasto de inversión se encuentra en las Direcciones Departamentales y el 27% los Servicios Departamentales

Del gasto de inversión se pudo determinar que solo el 4% de los recursos de inversión fueron asignados a proyectos que no responden a una competencia de

la Prefectura, que se encuentran en el 9% de programas y proyectos que no son de competencia prefectural.

La Prefectura del Departamento de Oruro cuenta con 719 funcionarios, de los cuales el personal permanente alcanza a 588 y personal eventual a 131, de los cuales, el 28.5% son Profesionales, 28.5% se clasificación como Técnicos y el 43% son Apoyo Administrativo, este último porcentaje debe ser analizado cuidadosamente debido a que existe personal que realiza actividades técnicas y operativas, y no solo de apoyo administrativo (la clasificación fue determinada de acuerdo a la escala salarial, sin considerar el tipo de responsabilidades de cada cargo).

Un aspecto importante a considerar es que solo el Servicio Departamental de Educación cuenta con personal institucionalizado el cuál alcanza al 48% del total del personal de dicho servicio.

Como conclusiones de los Hitos I y II, se tiene que a nivel de la Prefectura ésta absorbió el 84% de las competencias asignadas por norma vigente, la que tiene una relación directa con el nivel de ejecución de gasto corriente y de inversión.

De las preguntas realizadas para determinar el grado de absorción de los productos, se tienen los siguiente resultados: 1) El 42% de los productos identificados se encuentran en el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la gestión 2001- 2005 de la Prefectura, es decir, que se determinaron mayores productos a los establecidos en el 2001, teniendo que actualizarse el PEI de la Prefectura; 2) El 90% de los productos cuentan con una unidad organizacional que se ocupa de su ejecución o implementación; 3) Para el 33% de los productos se están ejecutando programas y proyectos para su implementación; 4) Para el 76% de los productos, en la gestión 2004, se asignaron recursos tanto en gasto corriente como de inversión para su implementación; 5) Para el 76% de los productos se asigno personal permanente y profesional; 6) El 63% de los productos se

realizaron con equipamiento e infraestructura adecuada; y 7) Solo al 69% de los productos se realiza algún tipo de monitoreo y evaluación.

Los principales problemas encontrados, están centrados en la alta rotación de personal, burocracia en los procesos administrativos, en la falta de coordinación interna, falta de coordinación con los Ministerios de Estado, burocracia a nivel central en los procesos de inscripción y modificación de recursos de inversión.

Las acciones para mejorar la gestión de la Prefectura, se encuentran agrupadas en las siguientes áreas: Gestión Institucional, Gestión Administrativa Financiera y Coordinación Gubernamental.

En el análisis de la transferencia de nuevas competencias y/o atribuciones, se tendría un incremento en un 10% respecto a las actuales. El tipo de competencias a ser transferidas son en gran parte de operación (ejecutores) y de supervisión. A nivel de las Direcciones el incremento para asumir las nuevas competencias sería del 13.44% para gasto corriente y del 4.87% para inversión. En los Servicios Departamentales el incremento sería del 1.66% en gasto corriente y del 1.21% en inversión. El incremento en gasto corriente para la Prefectura estaría por el 8% de la ejecución realizada en la gestión 2004, y en inversión estaría alrededor del 4% (gasto que se realizaría por única vez para asumir las nuevas competencias). Se determinó que el 76% de los recursos sean financiados a través de transferencias del nivel central, el 14% con financiamiento externo y sólo el 9% con recursos propios.

3. CAPITULO 1 - HITO I: COMPETENCIAS PREFECTURALES

3.1. RELACION COMPETENCIAS ESTRUCTURA (ORGANIZACIÓN)

El objetivo de la relación de Competencias Estructura es la de determinar el grado de absorción de competencias y atribuciones prefecturales por Dirección y

Servicio Departamental. Es necesario mencionar que en el trabajo de campo, se estableció que, para determinar el grado de absorción, era necesario tener completos los insumos del Hito I como del Hito II, los mismos que se encuentran en el punto 4.4 de conclusiones de los Hitos I y II. Por lo que, el objetivo de la relación de competencias estructura será de establecer el número de competencias y atribuciones prefecturales por Dirección y Servicio Departamental, respecto al total de la Prefectura del Departamento de Oruro.

Previamente se presentará las Direcciones y Servicios Departamentales con las que se levantó la información:

DIRECCIONES DEPARTAMENTALES

1. Dirección Departamental Administrativa Financiera (DDAF).
2. Dirección Departamental de Infraestructura (DDI).
3. Dirección Departamental de Desarrollo Social (DDDS).
4. Dirección Superior¹ (DS).
5. Dirección Departamental Jurídica (DJD).
6. Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente (DDRNMA).
7. Dirección de Desarrollo Productivo (DDP).
8. Secretaría General² (SG).

SERVICIOS DEPARTAMENTALES

9. Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (SDFMC).
10. Servicio Departamental de Educación (SEDUCA).
11. Servicio Departamental de Salud (SEDES).

¹ Dentro de la Dirección Superior se encuentran: Consejo Departamental, Consejo Técnico, Asesoría General, Gabinete Prefectural, Dirección de Auditoría Interna, Unidad de Comunicación Social, Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO) y Seguridad Ciudadana.

² Dentro de Secretaría General se encuentra la Unidad de Estrategias y Desarrollo.

12. Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES).
13. Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM).
14. Servicio Departamental de Agricultura (SEDAG).

Del levantamiento de la información se determinó 196 competencias - atribuciones, 267 facultades, 104 programas, 448 productos y 55 objetivos de gestión, validadas con las Direcciones y Servicios Departamentales de la Prefectura (Anexo 1)³. La estructura por Direcciones y Servicios Departamentales de las facultades se presenta en el Cuadro No.1.

CUADRO No.1
ANALISIS DE COMPETENCIAS - ATRIBUCIONES - FACULTADES - PROGRAMAS -
PRODUCTOS
PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE ORURO

DIRECCION/SERVICIO	Competencia/ Atribución	INDICADOR (1) DE RESULTADO- DIRECCION O SERVICIO	INDICADOR (2) DE RESULTADO- PREFECTURA	Facultad	INDICADOR (3) DE RESULTADO- PREFECTURA Facultad	Programa	Productos	INDICADOR (4) DE RESULTADO PREFECTURA Producto
Dirección Departamental Administrativa Financiera	11	10%	6%	20	7%	1	36	8%
Dirección Departamental de Infraestructura	10	9%	5%	10	4%	30	23	5%
Dirección Departamental de Desarrollo Social	6	5%	3%	10	4%	3	24	5%
Dirección Superior	20	18%	10%	36	13%	2	58	13%
Dirección Jurídica Departamental	7	6%	4%	7	3%	1	9	2%
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	23	21%	12%	43	16%	5	59	13%
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	20	18%	10%	24	9%	17	47	10%
Secretaría General	14	13%	7%	19	7%	1	22	5%
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	111	100%	57%	169	63%	60	278	62%
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	16	19%	8%	17	6%	6	27	6%
Servicio Departamental de Educación	33	39%	17%	38	14%	4	51	11%
Servicio Departamental de Salud	9	11%	5%	10	4%	4	26	6%
Servicio Departamental de Gestión Social	17	20%	9%	17	6%	2	37	8%
Servicio Departamental de Caminos	4	5%	2%	6	2%	23	6	1%
Servicio Departamental de Agricultura	6	7%	3%	10	4%	5	23	5%
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	85	100%	43%	98	37%	44	170	38%
TOTAL PREFECTURA	196		100%	267	100%	104	448	100%

Indicador (1) : Competencias y/o Atribuciones por Dirección o Servicio/ Total Competencias y/o Atribuciones por Dirección o Servicio

Indicador (2) : Competencias y/o Atribuciones por Dirección y Servicio/ Total Competencias y/o Atribuciones de la Prefectura

Indicador (3) : Facultades por Dirección y Servicio/ Total Facultades de la Prefectura

Indicador (4) : Productos por Dirección y Servicio/ Total Productos de la Prefectura

Indicador (5) : Programas y Proyectos por Dirección y Servicio/ Competencias y/o Atribuciones por Dirección y Servicio

El indicador (1) de resultado por Dirección o Servicio Departamental, permite apreciar que las Direcciones con mayores competencias son la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente con un 21% y con un

³ En los Anexos 1.1 al 1.14, se presentan las matrices correspondientes a cada una de las Dirección y Servicios Departamentales, que son la base para el análisis realizado.

18% la Dirección Departamental de Desarrollo Productivo y la Dirección Superior. En los Servicios Departamentales se tiene que el SEDUCA tiene el 39%, el SEDEGES el 20% y SDFMC un 19% del total de las competencias y/o atribuciones.

El indicador (2) de resultado - Prefectura, permite apreciar que el 57% de las competencias y/o atribuciones asignadas a la Prefectura se encuentran en las Direcciones Departamentales y el 43% en los Servicios Departamentales; teniendo el SEDUCA la mayor cantidad de competencias y/o atribuciones asignadas a nivel Prefectural (17%), seguido de la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente con 12%, y con 10% tanto para la Dirección Superior como para la Dirección Departamental de Desarrollo Productivo. Los Indicadores (3) y (4) de Resultado (facultades y productos) tienen el mismo comportamiento que el Indicador (1), donde las Direcciones con mayores competencias tienen mayor cantidad de facultades y productos a nivel Departamental.

El Indicador (5) de Proceso, muestra que la Dirección Departamental de Infraestructura, tiene una relación de 3 programas o proyectos por cada una de las competencias y/o atribuciones asignadas por norma; con una relación mayor de 5.75 programas por competencia asignadas, las presenta el Servicio Departamental de Caminos, esto debido a que sus competencias y/o atribuciones establecen responsabilidades en el desarrollo de infraestructura que implica la elaboración y ejecución de programas y/o proyectos de impacto en el Departamento de Oruro, por lo que, no existe una relación directa entre competencias y programas.

4. CAPITULO 2 – HITO 2

4.1. RELACION COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES - ORGANIZACIÓN - PRESUPUESTO

La metodología usada para el relevamiento de información, fue de identificar la ejecución de los recursos tanto de gasto corriente y de inversión para cada una de las Direcciones y Servicios Departamentales, en base al presupuesto inscrito en el Ministerio de Hacienda y a las estructuras programáticas de la gestión 2004, en el que se encuentran los programas y proyectos⁴ ejecutados por la Prefectura.

En la gestión 2004, de acuerdo a la estructura programática⁵ se ejecutaron 104 programas y proyectos tanto de gasto corriente como de inversión, siendo el presupuesto vigente de Bs. 294,746,218, de los cuales se ejecutó un monto de Bs. 270,652,378.20, es decir el 92% del presupuesto vigente, lo que implica que hubo una eficiente ejecución de los recursos programados.

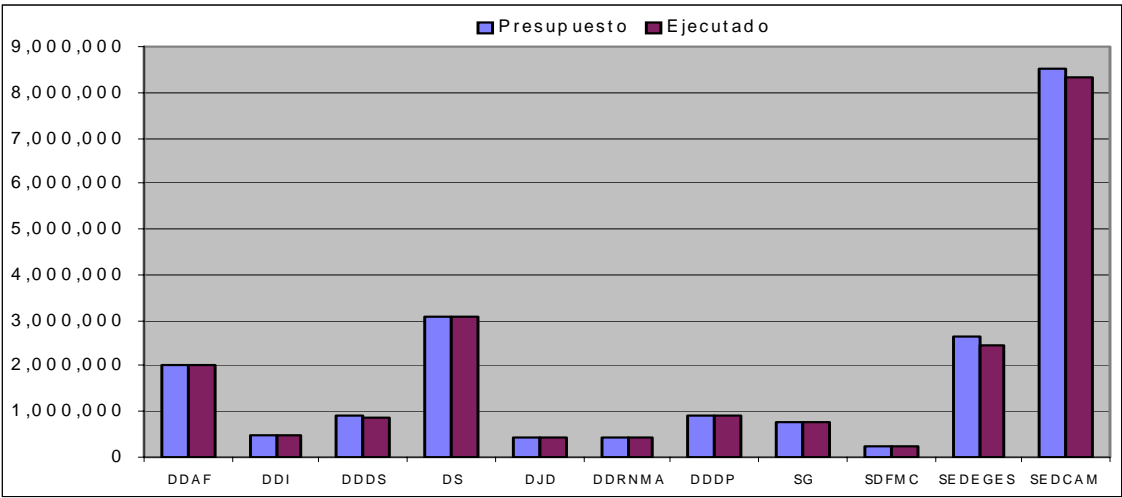
El presupuesto de gasto corriente en la gestión 2004 alcanzó a Bs.233,878,316 de los cuales se ejecutaron Bs.221,037,304.97, habiéndose ejecutado el 95%. Cabe señalar que este monto contempla los recursos asignados para el SEDUCA y SEDES, destinados al pago del personal del magisterio y de salud, sólo estos Servicios abarcan el 91% del presupuesto vigente y ejecutado de la Prefectura. El gasto de inversión asciende a un monto de Bs.60,867,902 de los cuales se ejecutaron el 82% de los recursos, que asciende a Bs.49,615,073.23 (véase Anexo 2).

⁴ En la Prefectura del Departamento de Oruro, sólo se inscribieron los siguientes programas: Programa de Deporte de Alto Rendimiento, Programa de Atención a la Niñez (PAN) y el Servicio Departamental de Gestión Social. De los 104 programas, se tienen inscritos como programas 3, gasto corriente 15 y 86 proyectos.

⁵ En el Anexo 2.4 se presenta el presupuesto vigente y la ejecución del gasto corriente y de inversión de acuerdo a la estructura programática aprobada.

En el Gráfico No. 1, se muestra el presupuesto vigente versus la ejecución del gasto corriente por Dirección y Servicio (no contempla el SEDUCA y el SEDES, por incorporar dentro de su presupuesto el pago a personal del magisterio y de salud, que distorsiona el análisis y comparación entre demás Direcciones y Servicios).

**GRAFICO No.1
PRESUPUESTO Y EJECUCION DE GASTO CORRIENTE**

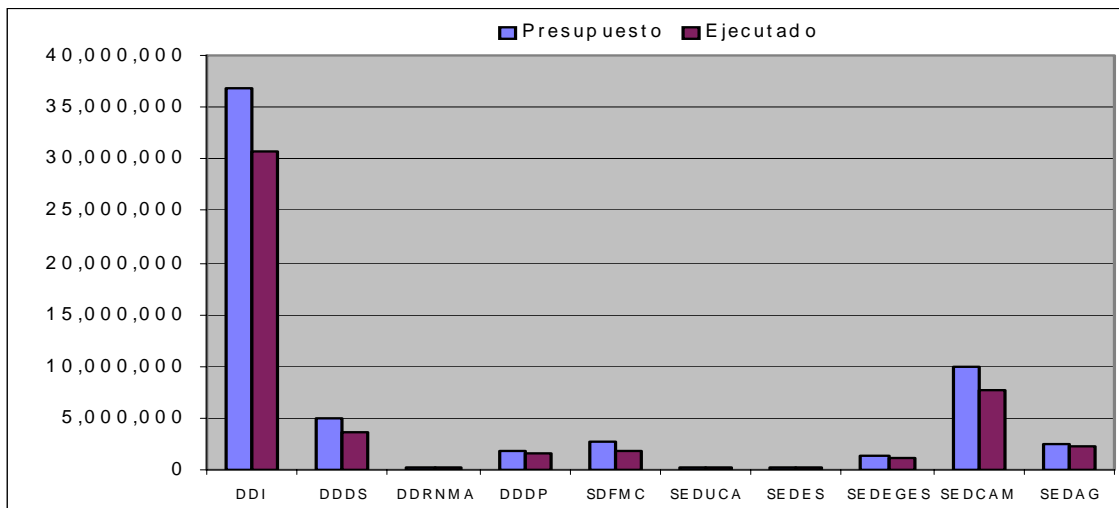


Las Direcciones o Servicios con mayor presupuesto en gasto corriente, son el SEDCAM, Dirección Superior, el SEDEGES (contempla el pago al personal que administra los albergues, pero por el monto presupuestado no implica una distorsión en el análisis comparativo) y la Dirección Departamental Administrativa Financiera. El 55% del presupuesto ejecutado de gasto de corriente se encuentra en los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, de Caminos y de Gestión Social (véase Anexo 2.1, Indicador de Proceso 6).

En el Gráfico No. 2 se muestra el presupuesto y ejecución del gasto de inversión por Dirección y Servicio, en el que se puede apreciar que la Dirección Departamental de Infraestructura tiene el mayor presupuesto que asciende al 55%

del presupuesto total de la Prefectura. El 73% del presupuesto ejecutado de gasto de inversión se encuentra en las Direcciones Departamentales y el 27% los Servicios Departamentales (véase Anexo 2.1, Indicadores de Proceso 7).

GRAFICO No.2
PRESUPUESTO Y EJECUCION DE GASTO DE INVERSION



En el Anexo 2.2 se presenta la ejecución física financiera de los Programas y Proyectos de Inversión de la gestión 2004, en el que se determinaron los programas que no son facultad de la Prefectura.

En el Anexo 2.3 se determinaron los indicadores de resultado y proceso, el Indicador 9 muestra que sólo el 4% de los recursos de inversión fueron asignados a proyectos que no responden a una competencia de la Prefectura, y el 96% son de competencia Prefectural (Indicador 11). El Indicador 10, muestra que de los 89 programas y/o proyectos el 9% no son de competencia prefectural, y el 91% son de competencia prefectural (Indicador 12).

Se determinó que solo la Dirección Departamental de Infraestructura tiene programas y/o proyectos que no son de competencia prefectural que alcanzan a un 24% del total de sus proyectos, y la Dirección Departamental de Desarrollo

Productivo con un 9% de programas y proyectos que no son de competencia prefectural. El Indicador 13 es mayor a 1 en ambas Direcciones y a nivel Prefectural, es decir, que se están ejecutando la mayor cantidad de programas y/o proyectos de competencia prefectural, siendo marginales aquellos que no son de competencia de la Prefectura. De los programas y/o proyectos que no son de competencia prefectural, se encuentran justificados debidamente, porque en algunos casos se ejecutaron para la preservación de patrimonio cultural, mejora de la infraestructura para incentivo al turismo, y de mejora de infraestructura pluvial para evitar las inundaciones y contaminación en la ciudad de Oruro.

4.2. RELACION COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES - PRESUPUESTO - PERSONAL

La Prefectura del Departamento de Oruro cuenta con 719 funcionarios, de los cuales el personal permanente alcanza a 588 y personal eventual a 131. Los Servicios Departamentales de Educación, Salud y de Caminos administran de forma desconcentrada sus recursos humanos; además, la escala salarial para cada uno de ellos se ajusta a la normativa del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Deportes y el Servicio Nacional de Caminos, respectivamente.

En el caso de las demás Direcciones y Servicios Departamentales la administración de los recursos humanos la realiza directamente la Prefectura. De acuerdo a las planillas salariales a diciembre del 2004, la contratación del personal eventual se destina a programas y/o proyectos como contra parte para la ejecución de los mismos; otro aspecto importante a mencionar es que la escala salarial del personal permanente es diferente al personal eventual.

Otro aspecto que se debe destacar es que sólo el SEDUCA tiene personal institucionalizado, que fue incorporado por convocatoria pública o por antigüedad en funciones, las demás Direcciones y Servicios Departamentales no cuentan con

personal institucionalizado; el personal del SEDCAM se rige bajo la Ley General del Trabajo y no así bajo la Ley del Estatuto del Funcionario Público.

En el Anexo 3 se presenta el personal eventual y permanente por Dirección y Servicio, en el que se evidencia que sólo la Dirección Departamental de Infraestructura, el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y el Servicio Departamental de Agricultura, cuentan con personal eventual que es mayor al personal permanente, como muestra el Indicador de Resultado 14; a comparación del total de las Direcciones y Servicios Departamentales el Indicador de Resultado es menor a 1. En la Dirección Departamental de Infraestructura, el SDFMC y el SEDAG, se contrato personal eventual como contra parte de la Prefectura para la ejecución de los programas y/o proyectos.

El Indicador de Proceso 15, muestra que el Servicio Departamental de Caminos concentra el 39% del personal respecto al total de la Prefectura, debido a que la mayor cantidad de personal es operativo, que debe encargarse de ejecutar obras de construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos, de acuerdo a la competencia asignada por norma. La Dirección Departamental de Infraestructura tiene el 11% y el Servicio Departamental de Salud el 12% del personal de la Prefectura.

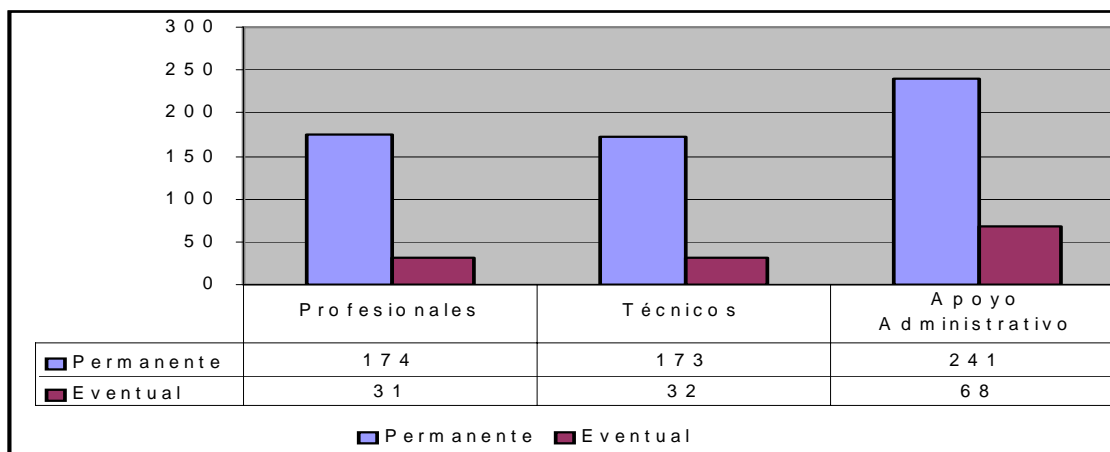
Como se mencionó anteriormente, solo el Servicio Departamental de Educación cuenta con personal institucionalizado el cuál alcanza al 48% del total del personal de dicho servicio. Comparando con el total del de la Prefectura, sólo alcanza al 3% del total del personal de la Prefectura.

Del total del personal de la Prefectura, se determinó que el 28.5% son Profesionales, con el mismo porcentaje se encuentran en la clasificación de Técnicos y el 43% son Apoyo Administrativo (Véase Anexo 3.1 - Indicadores 17, 18 y 19). Este último porcentaje de 43% en Apoyo Administrativo daría a entender

que existe una deficiente distribución de recursos humanos, porque sólo se contaría con el 57% del personal profesional y técnico que realiza actividades específicas para el cumplimiento de las competencias y/o atribuciones delegadas a la Prefectura. En el caso de la Dirección Departamental de Infraestructura, el personal contratado de Apoyo Administrativo se aboca a tareas operativas, como la de operar maquinarias para la ejecución de proyectos; en el caso de la Dirección Superior con el nivel de asistente de oficina se encuentra los Sub Prefectos; en el caso del Servicio de Caminos, por el tipo de trabajo realizado (construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red caminera departamental), se concentra en operadores y choferes de maquinaria; en el Servicio Departamental de Agricultura el personal contratado realiza actividades de mantenimiento de los proyectos agrícolas. Realizando una reclasificación contemplando las actividades que efectúan y no así el nivel salarial, el número de personal técnico incrementaría. En el caso de la Dirección Departamental de Desarrollo Social, el Indicador de Resultado 19, refleja adecuadamente la cantidad de personal de acuerdo a la clasificación realizada, existiendo mayor personal de apoyo administrativo (serenos de los centros deportivos) que profesional y técnico.

Comparando el número de profesionales versus el personal técnico existe una relación de 1, es decir, por cada profesional existe un técnico (Véase Anexo 3.1 - Indicador 20), el mismo que se puede apreciar en el Gráfico No. 3. Como se explicó anteriormente, al realizar una nueva reclasificación por las actividades realizadas el número de personal de Apoyo Administrativo disminuiría y se incrementaría el personal Técnico.

GRAFICO No.3
PERSONAL PREFECTURAL POR NIVEL PROFESIONAL



En el Anexo 3.2 se presenta la relación entre el costo del personal permanente y eventual respecto al gasto corriente (Indicadores 21 y 22, para el análisis de estos indicadores no se contemplo al SEDUCA, SEDES y SEDEGES, por ocasionar una distorsión en el análisis) que alcanza al 60% del gasto corriente de la Prefectura; cabe señalar, que el presupuesto para el pago del personal del SEDAG, se encuentra inscrito dentro la Dirección Departamental de Desarrollo Productivo (por lo que, en el Anexo 3.2, se sumó el costo del personal del SEDAG a dicha Dirección). El Indicador 22, para el propósito de determinar el porcentaje que representa el costo sobre el gasto corriente, no tiene ninguna validez debido a que el personal eventual contratado es financiado con los recursos de contra parte para la ejecución de proyectos de inversión (los mismos que están inscritos como inversión).

Los Indicadores 23 y 24 (Anexo 3.2), muestran la relación entre el total del personal y profesionales respecto al número de competencias y/o atribuciones. Las Direcciones Departamentales Administrativa Financiera y de Infraestructura, los Servicios Departamentales de Salud, de Caminos y de Agricultura tienen una relación de más de un profesional por competencia asignada por norma a cada una de ellas; en el caso del SEDCAM, la relación es de 14, debido a que las actividades realizadas son de supervisión y ejecución de obras (Indicador 23). La

Dirección Departamental de Desarrollo Productivo, Recursos Naturales y Medio Ambiente, el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y el de Gestión Social, tienen una relación menor a uno, es decir, que existe mayor competencias que personal permanente (Indicador 24). En los Anexos 3.3 al 3.16 se presentan las planillas salariales por fuente de financiamiento por Dirección y Servicio Departamental.

4.3. RELACION ORGANIZACIÓN - EQUIPAMIENTO

En el Cuadro No.2, se presenta el número de equipos de computación en relación al personal que hace uso intensivo de los mismos (para el efecto se determinó que el personal que realiza uso intensivo son los profesionales y técnicos). La Dirección Departamental de Infraestructura y la Secretaria General tienen una relación menor a 1, es decir, que no todo el personal que hace uso intensivo de los equipos tiene uno a su cargo. En cambio en los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, Salud y Gestión Social, tienen más de un equipo por funcionario que hace uso intensivo del mismo (véase Anexos 4 al 4.13, se presenta en detalle las Matrices de Equipos de Computación). Cabe señalar, que el Indicador presentado tiene un sesgo, debido a que no mide el grado de antigüedad de los equipos, los mismos que pueden haber cumplido su vida útil, y no responden a los requerimientos de las actividades o trabajos especializados.

CUADRO No. 2
EQUIPOS DE COMPUTACION

DIRECCION / SERVICIO	EQUIPOS DE COMPUTACION	PERSONAL	INDICADOR (25) DE RESULTADO
		PROFESIONAL Y TECNICO	
Dirección Departamental Administrativa Financiera	38	32	1.19
Dirección Departamental de Infraestructura	26	36	0.72
Dirección Departamental de Desarrollo Social	6	6	1.00
Dirección Superior	23	19	1.21
Dirección Jurídica Departamental	9	7	1.29
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	7	6	1.17
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	11	8	1.38
Secretaría General	11	12	0.92
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	131	126	1.04
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	25	15	1.67
Servicio Departamental de Educación	43	32	1.34
Servicio Departamental de Salud	62	64	0.97
Servicio Departamental de Gestión Social	15	4	3.75
Servicio Departamental de Caminos	45	170	0.26
Servicio Departamental de Agricultura	21	27	0.78
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	211	312	0.68
TOTAL PREFECTURA	342	438	0.78

Indicador (25): No.de Equipos de Computación / Total Funcionarios (requiere uso intensivo del equipo)

El Cuadro No. 3, presenta la infraestructura y equipamiento en mobiliario por Direcciones y Servicios. El Indicador 1 muestra que no existe problemas de hacinamiento en las oficinas de las diferentes reparticiones de la Prefectura, ya que en promedio se tendría 11m² por funcionario (Anexo 5 al 5.13).

CUADRO No. 3
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

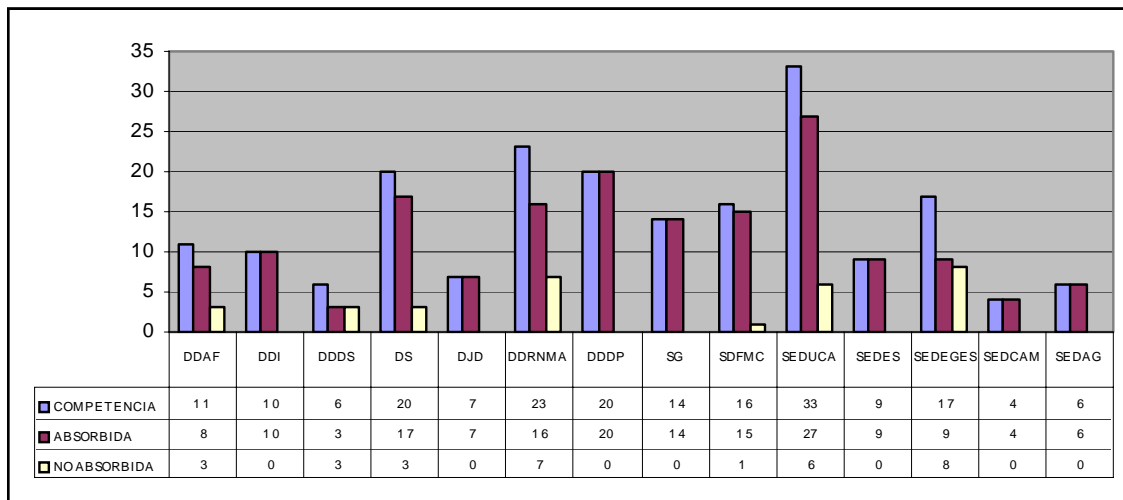
DIRECCION / SERVICIO	No. de Ambientes	Area en m2	No. de Personas	No. de Escritorios	No. de Sillas	No. de Estantes	INDICADOR (26) DE RESULTADO
Dirección Departamental Administrativa Financiera	21	764.5	46	65	90	34	16.62
Dirección Departamental de Infraestructura	28	575.1	54	49	109	43	10.65
Dirección Departamental de Desarrollo Social	5	160	15	10	47	11	10.67
Dirección Superior	10	471.23	29	38	78	18	16.25
Dirección Jurídica Departamental	5	30	9	9	16	5	3.33
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	7	136.25	10	12	38	7	13.63
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	9	146	13	16	52	13	11.23
Secretaría General	4	113.5	11	10	17	4	10.32
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	89	2396.58	187	209	447	135	12.82
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	18	388.28	26	37	62	17	14.93
Servicio Departamental de Educación	32	548.84	45	64	137	57	12.20
Servicio Departamental de Salud	38	1071.46	73	58	101	45	14.68
Servicio Departamental de Gestión Social	15	213.5	28	37	46	16	7.63
Servicio Departamental de Caminos	38	806	76	77	209	58	10.61
Servicio Departamental de Agricultura	13	189.5	34	30	38	13	5.57
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	154	3217.58	282	303	593	206	11.41
TOTAL PREFECTURA	243	5614.16	469	512	1040	341	11.97

Indicador (26): M2 de la Dirección o Servicio / No. de Funcionarios

4.4. CONCLUSIONES HITO I Y II

El Indicador de Resultado 27 de Competencias/Atribuciones absorbidas⁶ sobre el Total de Competencias/Atribuciones, muestra el grado de absorción de las Competencias/Atribuciones delegadas por norma vigente. En este contexto se presenta en el Gráfico No. 4, las Competencias y/o Atribuciones absorbidas por Dirección y Servicio Departamental, así como de la Prefectura del Departamento de Oruro.

GRAFICO No.4
RELACION DE COMPETENCIAS ABSORBIDAS Y NO ABSORBIDAS



Como se puede apreciar la Dirección Departamental de Desarrollo Social y el Servicio Departamental de Gestión Social, tienen un grado de absorción del 50% y 51% respectivamente, y el resto de las Direcciones y Servicios tienen un grado de absorción mayor al 70% hasta el 100%. A nivel de la Prefectura ésta absorbió el 84% de las competencias asignadas por norma vigente (véase Anexo 6).

⁶ Para determinar el número de competencias absorbidas se siguieron los siguientes pasos: 1) Se determinó el promedio del grado de absorción de los productos (clasificados en Absorbido, Parcialmente Absorbido, Mínimamente y No Absorbida); 2) Se considera absorbido cuando se encuentra en la clasificación de Absorbido y Parcialmente Absorbido.

La Dirección Departamental de Infraestructura y el Servicio Departamental de Caminos, de acuerdo al Indicador 27, tienen el 100% de sus competencias y/o atribuciones absorbidas, que tienen una relación directa con la ejecución de los recursos en gasto corriente (Indicador 6) y gasto de inversión (Indicador 7).

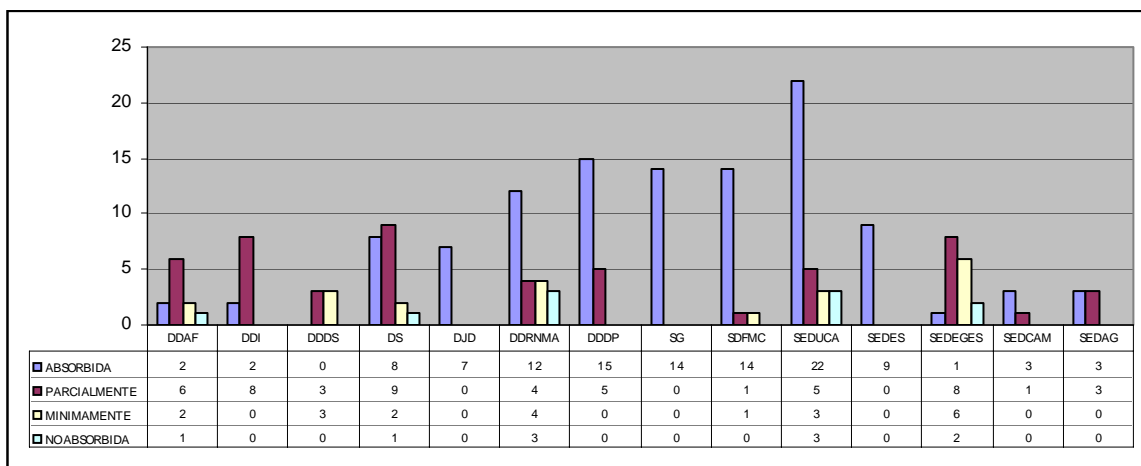
Este comportamiento no se aplica en las demás direcciones y servicios; en la Dirección Departamental de Desarrollo Productivo tiene casi el mismo presupuesto que la Dirección Departamental de Desarrollo Social, pero el grado de absorción del primero es del 100% y del segundo es del 50%. Comparando entre el SDFMC y el SEDEGES, no se da la relación directa entre recursos y absorción de competencias, debido a que el SEDEGES con mayor gasto corriente (Indicador 6) que el SDFMC tiene un menor grado de absorción (Indicador 27).

Esto es debido a factores que no pueden ser captados por los indicadores, como ser la alta rotación de personal que se dio en la Dirección Departamental de Desarrollo Social y el Servicio Departamental de Gestión Social. Otro aspecto importante es que la Dirección de Desarrollo Social, encargada de formular políticas sociales y de coordinar actividades con el SEDUCA, SEDES y SEDEGES, sólo cuenta con el siguiente personal profesional un Director, Jefe de Unidad de Políticas Sociales, Jefe de Unidad de Género y Jefe de Unidad de Deportes, estos dos últimos se dedican a actividades específicas a sus temáticas, quedando solo dos profesionales para abarcar las temáticas sociales para el Departamento de Oruro. Los programas y proyectos de inversión no son ejecutados directamente por la Dirección sino tienen una temática específica o tienen una administración desconcentrada.

En el caso del SEDEGES, se da la alta rotación de personal, y el presupuesto en gasto corriente e inversión son destinados para el pago de salarios del personal, gastos de alimentación, mantenimiento de infraestructura y otros de los hogares para niños, albergues infantiles y gestorias.

En el Gráfico No.5, se presenta en forma desagregada la clasificación por absorción de competencias (véase Anexo 7).

GRAFICO No.5
ABSORCION DE COMPETENCIAS



Las Direcciones Departamentales Administrativa Financiera, Infraestructura, Desarrollo Social, la Dirección Superior y el SEDEGES, centran su absorción de competencias y/o atribuciones asignadas por norma, en parcialmente absorbidas, lo que implica que el grado de absorción sino se realiza un seguimiento continuo al cumplimiento de los productos de cada Dirección o Servicio de la Prefectura puede disminuir, implicando retrocesos en el grado de avance actual.

En el Anexo 7.1, se presenta el resumen de las preguntas realizadas para determinar el grado de absorción de los productos, teniendo los siguientes resultados a nivel Prefectural: 1) El 42% de los productos identificados se encuentran en el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la gestión 2001- 2005 de la Prefectura, es decir, que se determinaron mayores productos a los establecidos en el 2001, teniendo que actualizarse el PEI de la Prefectura; 2) El 90% de los productos cuentan con una unidad organizacional que se ocupa de su ejecución o implementación; 3) Para el 33% de los productos se están ejecutando programas y proyectos para su implementación; 4) Para el 76% de los productos, en la gestión 2004, se asignaron recursos tanto en gasto corriente como de inversión

para su implementación; 5) Para el 76% de los productos se asignó personal permanente y profesional; 6) El 63% de los productos se realizaron con equipamiento e infraestructura adecuada; y 7) Solo al 69% de los productos se realiza algún tipo de monitoreo y evaluación.

De las siete preguntas realizadas para determinar el grado de absorción de los productos los que tienen menor porcentaje es la pregunta 3, con un 33%, debido a que no necesariamente, para la ejecución del producto, se necesita de un programa o proyecto específico (ejemplo elaboración de PDDES, PEI, POAS, etc.). Respecto a la pregunta 6, se puede inferir una falta de equipamiento e infraestructura de un 37%, que no significa un factor determinante para la no ejecución de los productos. Un aspecto importante es que al 31% de los productos no se realiza ningún tipo de monitoreo y evaluación que determina el grado de avance y las medidas correctivas a realizar para su ejecución.

5. CAPITULO 3 – HITO 3

5.1. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS CENTRALES Y FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE LOS OCASIONAN

En el Cuadro No. 4⁷, se presentarán los principales problemas que son coincidentes entre las Direcciones y Servicios Departamentales de la Prefectura del Departamento de Oruro.

⁷ Véase Anexo 8 al 8.12.

CUADRO No. 4
PROBLEMAS CENTRAL - FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	FACTOR INTERNO	FACTOR EXTERNO
Falta de aplicación de los instrumentos para la incorporación a la carrera administrativa	Politización en la designación de cargos y personal	Presiones por convenios políticos y sociales
	Falta de decisión del ejecutivo prefectural para la institucionalización del personal	
Inestabilidad Laboral	Constante rotación del personal	Constantes cambios de gobierno, autoridades nacionales y departamentales
	No existe personal calificado para la realización de tareas técnicas	
	Falta de capacitación al personal	
	Falta de contratación de personal profesional	
	Falta de compromiso del personal con los objetivos de la Prefectura	
Falta de manuales de procesos y procedimientos	Falta de personal y conocimiento técnico en la parte financiera y de otras áreas en la UDO	Falta de Presupuesto para la contratación de personal
	Falta de difusión de las Normas y Reglamentos al interior de la Prefectura	
Existen normas que limitan la libre disponibilidad de recursos en proyectos de preinversión		Burocracia para tramitar la aprobación de Decretos Supremos en el Ministerio de la Presidencia y CONAPE, para la disponibilidad de recursos
Emisión de Leyes, Decretos y otras normas sin consulta a las Prefecturas.	Presupuesto limitado para asumir nuevas competencias	Falta de coordinación entre el ejecutivo nacional y la Prefecturas.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	FACTOR INTERNO	FACTOR EXTERNO
		Limitaciones normativas para la inscripción o modificación del presupuesto para asumir competencias
		Débitos automáticos realizados por el Ministerio de Hacienda sin consulta a las Prefecturas
		Reducción de recursos por compromisos asumidos por el gobierno nacional para la aplicación de políticas económicas.
La Prefectura no puede realizar la inscripción de proyectos de inversión, por falta de presupuesto. Ocasionando un desfase entre el PDDDES y el POA de gestión.		El Ministerio de Hacienda establece techos presupuestarios sin contemplar las necesidades de la región.
		Morosidad a nivel central para la inscripción de proyectos de preinversión e inversión, que dificulta la ejecución oportuna de los recursos.
Falta de Apoyo Logístico para el cumplimiento de las actividades	No se cuenta con vehículos para la realización de inspecciones y supervisión de obras u otras actividades	Movilidades obsoletas
	Falta de renovación de equipos de computación	
	Falta de equipamiento en las Direcciones y Servicios Departamentales	
Procesos administrativos burocráticos	Demoras en el tiempo de contratación de bienes y servicios	

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	FACTOR INTERNO	FACTOR EXTERNO
	Demoras en la entrega de material, accesorios, repuestos y otros por parte del área de almacenes	
	Demoras en el desembolso de recursos a las Direcciones y Servicios Departamentales	
Disminución del presupuesto asignado a las Direcciones	Recortes en las partidas presupuestarias (pasajes, viáticos, comunicaciones, etc.)	
Falta de coordinación entre las Direcciones y Servicios	Falta de remisión de información oportuna para la toma de decisiones	
Falta de coordinación con los Ministerios de Estado		Falta de comunicación por parte del gobierno central para la atención y resolución de conflictos.
		El gobierno central asigna cargas económicas que no se encuentran previstas en el presupuesto de la Prefectura para la resolución de conflictos
		Ineficiencia en la revisión y aprobación de los documentos por los Ministerios
La estructura organizacional de la Prefectura no responde a las demandas del Departamento	No se tiene un análisis de la estructura organizacional de la Prefectura, de acuerdo al grado de responsabilidades. (Existen áreas que deberían convertirse en unidades)	
	Los Servicios Departamentales no se enmarcan en la estructura jerárquica de la Prefectura.	

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	FACTOR INTERNO	FACTOR EXTERNO
	No se tiene un estudio del personal necesario para las Direcciones, Unidades y Areas de acuerdo al grado de responsabilidad y competencias.	

5.2. PLAN DE ACCION PARA MEJORAR LA GESTION DE LA PREFECTURA

A continuación, se presentan las principales acciones para mejorar la gestión de la Prefectura⁸, las que no tienen una prioridad asignada por conglomerar a las Direcciones y Servicios Departamentales de la Prefectura del Departamento de Oruro, que se las agrupo en las siguientes áreas: Gestión Institucional, Gestión Administrativa Financiera y Coordinación Gubernamental.

Gestión Institucional

- a) Implementar la carrera administrativa e institucionalización de cargos en la Prefectura.
- b) Fortalecimiento de la UDO, para la elaboración de reglamentos, manuales de acuerdo a lo establecidos en la Ley 1178.
- c) Coordinación al interior y entre las Direcciones y Servicios Departamentales, para el desarrollo de las actividades, para consolidar la imagen institucional de la Prefectura.
- d) Establecer un sistema de información (seguimiento y monitoreo) y comunicación oportuna para evitar medidas de presión o inicio de conflictos.
- e) Elaboración y/o ajuste del PEI de la Prefectura para el periodo 2006-2010

⁸ Véase Anexo 9 al 9.12, en que se presentan las acciones para mejorar la gestión por Dirección y Servicio Departamental.

- f) Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo para el PDDES, PEI, POA, programas y proyectos
- g) Capacitación al personal de la Prefectura.

Gestión Administrativa Financiera

- h) Elaboración y difusión de reglamentos específicos y manuales al interior de la Prefectura de la Ley 1178 y Ley 2027.
- i) Las modificaciones presupuestarias deben ser realizadas directamente en las Prefecturas con la aprobación del Consejo Prefectural, notificando para su conocimiento al Ministerio de Hacienda.
- j) Elaboración de manuales de procesos que optimicen los tiempos de los trámites administrativos financieros.
- k) La Dirección Departamental Administrativa Financiera debe establecer procedimientos para realizar desembolsos a los Servicios Departamentales y/o proyectos.
- l) Gestionar recursos para el equipamiento de las Direcciones y/o Servicios Departamentales.

Coordinación Gubernamental

- m) Establecer procedimientos concretos y menos burocráticos a nivel central para la realización de modificaciones presupuestarias.
- n) Coordinación entre los Ministerios con participación de las Prefecturas, en la promulgación de Leyes, decretos y otros instrumentos normativos.
- o) Coordinación entre el ejecutivo central y la Prefectura para asumir competencias y cumplir con convenios de acuerdo a sus capacidades físicas y financieras
- p) Coordinación entre el Ministerio de Hacienda y la Prefectura para el débito de recursos.

- q) El Gobierno Central debe definir una estrategia para la resolución de conflictos en coordinación con las Prefecturas.
- r) Realizar un estudio de la estructura organizacional de la Prefectura (Direcciones y Servicios), en el que se incluya la cantidad de personal necesario para el cumplimiento de las actividades, y elaborar una escala salarial de acuerdo a las responsabilidades.

6. CAPITULO 4 – HITO 4

6.1. IDENTIFICACION A COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS

Las Direcciones Departamentales Administrativa Financiera, de Infraestructura, de Desarrollo Productivo, de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Dirección Superior y los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, de Gestión de Social y Salud⁹, identificaron competencias y/o atribuciones a ser transferidas a la Prefectura. En el Cuadro No. 5 se presenta la cantidad de competencias y/o atribuciones nuevas comparando, con las existentes en la Prefectura.

⁹ Véase Anexo 10 al 10.7.

CUADRO No. 5
IDENTIFICACION DE NUEVAS COMPETENCIAS
A SER TRANSFERIDAS A LA PREFECTURA

DIRECCION / SERVICIOS	Competencia / Atribución Actuales	Competencia / Atribución Nuevas	INDICADOR (29)
Dirección Departamental Administrativa Financiera	11	1	9%
Dirección Departamental de Infraestructura	10	1	10%
Dirección Departamental de Desarrollo Social	6	0	0%
Dirección Superior	20	1	5%
Dirección Jurídica Departamental	7	0	0%
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	23	7	30%
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	20	5	25%
Secretaría General	14	0	0%
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	111	15	14%
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	16	1	6%
Servicio Departamental de Educación	33	0	0%
Servicio Departamental de Salud	9	2	22%
Servicio Departamental de Gestión Social	17	1	6%
Servicio Departamental de Caminos	4	0	0%
Servicio Departamental de Agricultura	6	0	0%
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	85	4	5%
TOTAL PREFECTURA	196	19	10%

Indicador (29): Nuevas Competencias y/o Atribuciones por Direcciones y/o Servicios / Competencias y/o Atribuciones Actuales por Direcciones y/o Servicios

Con las nuevas competencias y/o atribuciones se incrementaría en un 10% respecto a las actuales, siendo la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente, de Desarrollo Productivo y el Servicio Departamental de Salud las que incrementarían en mayor proporción las competencias a su cargo. El tipo de competencias a ser transferidas son en gran parte de operación (ejecutores) y de supervisión.

De las competencias identificadas en los Anexos 10 al 10.7, se pueden resaltar dos de ellas:

- 1) La administración autónoma de los recursos financieros (gasto corriente y de inversión) de las distintas fuentes de financiamiento. Actualmente, existe una fuerte dependencia del Ministerio de Hacienda y sus Viceministerios (entre ellos el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo), debido a que las modificaciones presupuestarias de gasto corriente y de inversión, o modificaciones en los proyectos de inversión (inscripción de nuevos o cambios

de proyectos) deben ser aprobados por el VIPFE (que en muchos casos provoca retrasos en la ejecución de los proyectos, así como la transferencia de recursos de forma oportuna). Otro aspecto importante, para la inscripción de nuevos recursos financieros debe pasar en primera instancia por el Ministerio de la Presidencia, CONAPE y ser aprobado por el Congreso de la República, implicando retrasos en la ejecución de dichos recursos. En el caso de darse la administración autónoma de los recursos los directos responsables de su ejecución y modificaciones financieras son el Prefecto del Departamento y el Consejo Departamental; para lo cual se deberían diseñar mecanismos de control y monitoreo a nivel nacional.

- 2) La transferencia de los procesos técnicos administrativos para la evaluación del impacto ambiental, aunque se refiera específicamente a un sector este puede ser replicado a varios sectores, debido a que el orden normativo establece que el nivel nacional es el normador de las políticas nacionales y sectoriales, y el nivel intermedio y local son los ejecutores de dichas políticas. Teóricamente se da este ordenamiento, pero en la práctica debido a las contradicciones entre las Leyes y los Decretos Reglamentarios, en las que establecen las mismas competencias para los niveles nacionales y departamentales (o en su caso es interpretado de diferente manera por el nivel central), siendo estos últimos sólo intermediarios de la recepción de la documentación para que el nivel central realice las tareas operativas o ejecutoras. Otro aspecto que va en el mismo sentido, se da que a nivel central se manejan y ejecutan programas y proyectos con una misma política y sin diferenciar las realidades de los departamentos, obviando en muchos casos a las Prefecturas, quienes tienen la capacidad y el conocimiento del nivel departamental y quienes deberían ser los ejecutores de dichos programas y proyectos.

6.2. IMPLICANCIAS FISCALES Y FINANCIERAS

El Cuadro No. 6, muestra los recursos financieros tanto en gasto corriente como en inversión para hacer frente las nuevas competencias a ser transferidas a la Prefectura (en dicho cuadro no se consideran a los Servicios que son el SEDUCA, SEDES y SEDEGES, en lo concerniente a gasto corriente).

Las Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente, necesitaría incrementar su gasto corriente en un 125% y en inversión¹⁰ en un 163%. A nivel de las Direcciones el incremento para asumir las nuevas competencias sería del 13.44% para gasto corriente y del 4.87% para inversión. En los Servicios Departamentales el incremento sería del 1.66% en gasto corriente y del 1.21% en inversión. El incremento en gasto corriente para la Prefectura estaría por el 8% de la ejecución realizada en la gestión 2004, y en inversión estaría alrededor del 4% (gasto que se realizaría por única vez para asumir las nuevas competencias).

CUADRO No. 6

RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA ASUMIR LAS NUEVAS COMPETENCIAS

DIRECCION/ SERVICIOS	GASTO CORRIENTE ACTUAL EN BS.	GASTO CORRIENTE REQUERIDO EN BS.	INDICADOR (30)	GASTO DE INVERSION ACTUAL EN BS.	GASTO DE INVERSION REQUERIDO EN BS.	INDICADOR (31)
Dirección Departamental Administrativa Financiera	2,001,621.97	12,120.00	0.61%	0.00	0.00	0.00%
Dirección Departamental de Infraestructura	481,622.89	176,386.40	36.62%	30,686,447.31	1,321,403.20	4.30%
Dirección Departamental de Desarrollo Social	848,396.06	0.00	0.00%	3,675,432.40	0.00	0.00%
Dirección Superior	3,061,012.36	81,923.12	2.68%	0.00	0.00	0.00%
Dirección Jurídica Departamental	411,249.25	0.00	0.00%	0.00	0.00	0.00%
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	433,917.45	541,360.00	124.76%	233,955.76	379,760.00	162.32%
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	907,513.96	387,840.00	42.74%	1,628,328.35	64,640.00	3.97%
Secretaría General	782,914.38	0.00	0.00%	0.00	0.00	0.00%
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	8,928,248.32	1,199,629.52	13.44%	36,234,163.82	1,765,803.20	4.87%
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	242,889.06	40,400.00	16.63%	1,768,284.53	40,400.00	2.28%
Servicio Departamental de Educación	0.00	0.00	0.00%	160,851.09	0.00	0.00%
Servicio Departamental de Salud	0.00	101,808.00	0.00%	235,176.50	121,200.00	51.54%
Servicio Departamental de Gestión Social	0.00	0.00	0.00%	1,236,927.80	0.00	0.00%
Servicio Departamental de Caminos	8,335,954.86	0.00	0.00%	7,627,792.11	0.00	0.00%
Servicio Departamental de Agricultura	0.00	0.00	0.00%	2,351,877.38	0.00	0.00%
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	8,578,843.92	142,208.00	1.66%	13,380,909.41	161,600.00	1.21%
TOTAL PREFECTURA	17,507,092.24	1,341,837.52	7.66%	49,615,073.23	1,927,403.20	3.88%

Indicador (30): Gasto Corriente requerido para absorber nuevas Competencias y/o Atribuciones por Direcciones y/o Servicios / Gasto Corriente actual por Direcciones y/o Servicios

Indicador (31): Gasto de Inversión requerido para absorber nuevas Competencias y/o Atribuciones por Direcciones y/o Servicios / Gasto de Inversión actual por Direcciones y/o Servicios

¹⁰ El gasto en inversión se haría por única vez, para la transferencia de las nuevas competencias.

El financiamiento de estos recursos puede darse de diferentes fuentes que son transferencias del TGN, donaciones o créditos y recursos propios. De acuerdo a la Ley de Descentralización Administrativa las transferencias del TGN están condicionadas a que el 85% se asignen a programas y proyectos de inversión, y en el caso de créditos se asigne la totalidad de los recursos. Quedando sin condicionamiento los recursos propios o las donaciones para asignar en gasto corriente o de inversión. Pero cuando se trata de asumir compromisos a largo plazo o financiar gastos recurrentes (corriente), es aconsejable y sostenible en el tiempo el financiamiento con recursos propios. Debido a que las donaciones y créditos son fuentes para un uso y tiempo determinado, y las transferencias normalmente están condicionadas a las metas de recaudación tributaria.

En este contexto se presenta el Cuadro No.7, en el que se determinaron las posibles fuentes de financiamiento para absorber las nuevas competencias.

CUADRO No. 7
FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA ASUMIR LAS NUEVAS COMPETENCIAS

DIRECCION / SERVICIOS	Fuentes de Financiamiento			TOTAL En Bs.
	Transferencias nivel central (institución) En Bs.	Recursos Propios En Bs.	Financiamiento Externo (institución) En Bs.	
Dirección Departamental Administrativa Financiera	0.00	8,080.00	4,040.00	12,120.00
Dirección Departamental de Infraestructura	1,497,789.60	0.00	0.00	1,497,789.60
Dirección Departamental de Desarrollo Social				0.00
Dirección Superior	81,923.12	0.00	0.00	81,923.12
Dirección Jurídica Departamental				0.00
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	541,360.00	0.00	379,760.00	921,120.00
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	310,272.00	142,208.00	0.00	452,480.00
Secretaría General				0.00
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	2,431,344.72	150,288.00	383,800.00	2,965,432.72
%	82%	5%	13%	100%
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	64,640.00	16,160.00	0.00	80,800.00
Servicio Departamental de Educación				0.00
Servicio Departamental de Salud	0.00	142,208.00	80,800.00	223,008.00
Servicio Departamental de Gestión Social	0.00	0.00	0.00	0.00
Servicio Departamental de Caminos				0.00
Servicio Departamental de Agricultura				0.00
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	64,640.00	158,368.00	80,800.00	303,808.00
%	21%	52%	27%	100%
TOTAL PREFECTURA	2,495,984.72	308,656.00	464,600.00	3,269,240.72
%	76%	9%	14%	100%

Como se puede apreciar se determinó que el 76% de los recursos sean financiados a través de transferencias del nivel central, el 14% con financiamiento externo y sólo el 9% con recursos propios.

El 9% de los recursos propios sólo financiaría el 23% de los gastos corrientes necesarios para asumir las nuevas competencias, por lo que, no sería sostenible financieramente. Sobre todo para cubrir al nuevo personal en el Prefectura, que incrementaría en un 6% al personal permanente. En el Cuadro No. 8, se presenta la cantidad de personal requerido para asumir las nuevas competencias. Siendo la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente la que incrementaría el número de personal en un 150%.

CUADRO No. 8
PERSONAL NECESARIO PARA ASUMIR NUEVAS COMPETENCIAS

DIRECCION / SERVICIOS	PERSONAL PERMANENTE ACTUAL	PERSONAL REQUERIDO	INDICADOR (32)
Dirección Departamental Administrativa Financiera	46	0	0.00%
Dirección Departamental de Infraestructura	11	5	45.45%
Dirección Departamental de Desarrollo Social	15	0	0.00%
Dirección Superior	41	2	4.88%
Dirección Jurídica Departamental	9	0	0.00%
Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente	10	15	150.00%
Dirección Departamental de Desarrollo Productivo	12	8	66.67%
Secretaría General	14	0	0.00%
TOTAL DIRECCIONES PREFECTURA	158	30	18.99%
Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario	6	2	33.33%
Servicio Departamental de Educación	44	0	0.00%
Servicio Departamental de Salud	88	3	3.41%
Servicio Departamental de Gestión Social	7	0	0.00%
Servicio Departamental de Caminos	277	0	0.00%
Servicio Departamental de Agricultura	8	0	0.00%
TOTAL SERVICIOS DEPARTAMENTAL	430	5	1.16%
TOTAL PREFECTURA	588	35	5.95%

Indicador (32): Personal requerido para absorber nuevas Competencias y/o Atribuciones por Direcciones y/o Servicios / Personal actual por Direcciones y/o Servicios

En el caso de la Prefectura de Oruro, no se generan recursos propios, debido a que sus ingresos provienen de las transferencias del nivel central por concepto del de regalías, IEH y del Fondo de Compensación Departamental de los que se debe asignar sólo el 15% para gasto corriente. Esto implicaría que para asumir nuevas competencias debería existir flexibilidad, por parte del nivel central, en las normas que restringen el uso de los recursos financieros.

7. CAPITULO 5 – CONCLUSIONES

Es importante destacar que la Prefectura del Departamento de Oruro llegó a un grado de absorción de las competencias asignadas por norma del 84%, que tiene una relación directa con el grado de ejecución presupuestaria en gasto corriente como de inversión que alcanza al 95% y 82% respectivamente en la gestión 2004. Es decir, que existe una eficiente ejecución presupuestaria para el logro de los objetivos del PDDES, PEI y POA's de gestión, que se refleja en el logro de los productos de la Prefectura. Existiendo debilidades en la Dirección Departamental de Desarrollo Social y el Servicio Departamental de Gestión Social, debido a la falta de personal profesional y a la alta rotación de personal, además, de la falta de presupuesto en gasto corriente y de inversión dirigido específicamente a la absorción de las competencias asignadas por norma.

Un aspecto a destacar es que en la Dirección Departamental de Infraestructura, el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y de Agricultura existe una relación mayor a 1 entre personal eventual y el permanente, es decir, que para el cumplimiento de sus competencias y atribuciones, recurren a la contratación de personal eventual, lo que en el tiempo puede generar problemas en el cumplimiento de las mismas.

Existen factores externos que ocasionan problemas en la absorción de las competencias y atribuciones asignadas a las Prefecturas, que son: 1) Normas que establecen restricciones para el uso de los recursos financieros tanto en gasto corriente como en inversión; 2) Emisión de normas asignando competencias sin considerar la transferencia de recursos financieros; 3) Normas que establecen la creación de Direcciones, o la transferencia de unidades y servicios entre Direcciones, sin contemplar la estructura organizacional de la Prefectura; 4) Contradicciones entre los Decretos Reglamentarios a las Leyes que ocasionan que el nivel central sea tanto el normador como el ejecutor, limitando las acciones de las Prefecturas.

El excesivo grado de dependencia de Ministerio de Hacienda, ocasiona problemas en la definición de políticas para el desarrollo del Departamento, causando que no se cumpla con la ejecución de los PDDES, es así, que el aspecto crítico es la administración autónoma de los recursos asignados a las prefecturas, donde el Prefecto y el Consejo Prefectural tomen las responsabilidades por este manejo. Quedando a cargo del nivel central la supervisión y control del manejo de los recursos.

8. CAPITULO 6 – RECOMENDACIONES

De acuerdo a las competencias y/o atribuciones asignadas por Dirección y Servicio Departamental, se debe fortalecer aquellas que tengan un menor grado de absorción de competencias, en el caso de la Dirección Departamental de Desarrollo Social y el Servicio Departamental de Gestión Social, se debe reforzar con personal profesional y técnico para el logro de las competencias delegadas.

Los niveles salariales del personal eventual no se adecuan a la escala salarial aprobada para el personal permanente. De acuerdo a la normativa vigente, todo el personal permanente, eventual o consultores deben regirse a una sola escala salarial.

Un aspecto importante para mantener el grado de absorción de competencias y/o atribuciones actual, es la institucionalización del personal de la Prefectura del Departamento de Oruro.

La metodología de Análisis de Absorción de Competencias Prefecturales es un instrumento, que no sólo es válido para determinar el grado de absorción de competencias, sino puede ser un insumo importante para establecer y definir la estructura organizacional, que contemple un análisis del personal necesario en cada Dirección y Servicio Departamental, para el cumplimiento de las

competencias y atribuciones asignadas mediante norma sean sostenibles en el tiempo.