

## EDITORIAL

La sexta Carta Técnica del Componente Descentralización y Administración Pública de la UCAC, inaugura dentro de esta serie el procesamiento de insumos para el diseño constitucional focalizado en el aparato del Estado, más específicamente, en sus recursos humanos. La actual Constitución contiene un título relativamente claro sobre el funcionario público que por cierto representa un subconjunto de estos recursos humanos y queda por investigar con detenimiento, de cara a la venidera Asamblea Constituyente, la medida en la cual el Estatuto del Funcionario Público ha sabido recoger el espíritu de la carta magna vigente, la cual claramente aboga por un blindaje de ciertos servidores públicos como cuerpo sometido al interés colectivo y no a parcialidad alguna. La posibilidad de modelaciones al respecto obliga a conocer primero la información básica sobre los recursos humanos del Estado, aspecto que se pretende aclarar con esta entrega.

Por mandato metodológico, está claro que la presente Carta Técnica no puede dejar de insistir en avanzar en un futuro hacia el procesamiento territorializado de la información, hasta donde se pueda, aunque se constata una vez más que suficiente logro sería, el de poder contar con un sistema de registro mínimo aunque no territorializado.

A pesar de los esfuerzos recurrentes en el país, éste es un desafío pendiente al cual se le vendrá encima la presión ya mencionada de un registro más territorializado de la información del sector público en general, como consecuencia del proceso autonómico. Un cierre original del análisis es contrastar la consistencia de los datos con aquellos provenientes de otra fuente, a saber, la que analiza los trabajadores asalariados por tipo de administración, mismos que ratifican *grosso modo* las estimaciones de este informe en cuanto a la cantidad de servidores públicos, amén de recordarnos que una de cada cuatro personas laboralmente activas y tres de cada cien ciudadanos en Bolivia, dependen de un empleo público.

## ESTADÍSTICAS DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO

### CUANTIFICACIÓN DEL PERSONAL QUE PRESTA SERVICIOS EN EL ESTADO

La labor de cuantificar el número global de personas que prestan servicios en el Estado boliviano, resulta bastante complicada, puesto que no existe un registro centralizado que abarque la totalidad de entidades que componen el sector público nacional. La única fuente de información que puede servir de punto de partida es la base de datos manejada por la Dirección General del Tesoro (DGT), la cual incluye a varias instituciones que centralizan sus planillas de pagos a través de esta repartición del Estado, reportando mensualmente los ítems que han sido abonados en todo el territorio nacional. Lamentablemente, la ausencia de algunas instituciones importantes en dicha base de datos como ser: Municipios, Prefecturas, Universidades Públicas, Fuerzas Armadas, Instituciones de Seguridad Social y algunas Empresas Públicas no Financieras (en suma el 27% del total del personal empleado en el Estado), obliga a recurrir a fuentes alternativas a fin de completar la información.

En el futuro, se espera que el procesamiento de esta información sea más sencillo, gracias a la emisión de tres normativas<sup>1</sup> en la Gestión 2004 (todavía en etapa de implementación), las cuales a pesar de obedecer principalmente a criterios de carácter fiscalizador, también permitirán la acumulación de datos con una cobertura mayor a la actual.

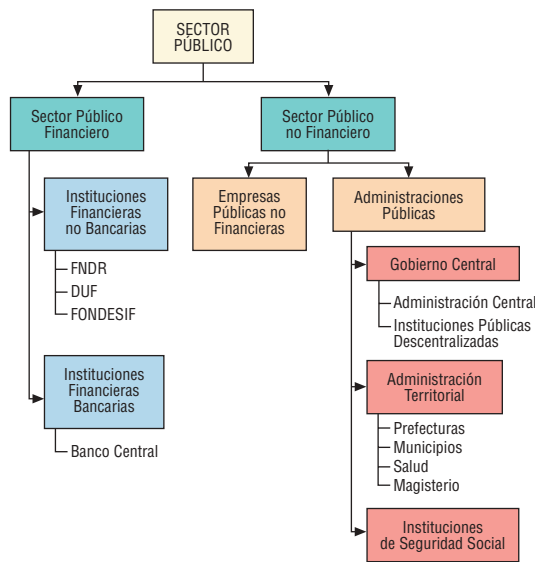
A fin de aclarar la terminología a ser empleada en esta Carta Técnica, se entenderá que dentro la categoría denominada: *Servidores Públicos*, se encuentran comprendidas absolutamente todas las personas que trabajan en el Estado (clasificación empleada en el Estatuto del Funcionario Público). Dentro de esta gran categoría es posible identificar dos subgrupos: a) los *Funcionarios Públicos* que corresponden a la

1 a) **D.S. N° 27329 (31/01/2004)**. - *Transparencia y Acceso a la Información*. En su Art. 3 establece que todas las instituciones del Poder Ejecutivo (a nivel central, descentralizado, autárquico y desconcentrado), deberán hacer públicos, a través de sus respectivas páginas electrónicas y/o cualquier otro medio alternativo, el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN y por otras fuentes; b) **D.S. N° 27732 (15/09/2004)**. - *Readecuaciones al Reglamento de la Ley LOPE*. En su Art. 64, referido a la "Doble Percepción", instruye a todas las entidades e instituciones del Estado (incluidos los Poderes Legislativo y Judicial) la obligatoriedad de remitir mensualmente sus planillas de remuneración a la DGT; y c) **Resolución Ministerial N° 808 (10/11/2004)**. - Emitida por Hacienda que aprueba la Guía de Procedimientos Operativos para la Centralización de Planillas de Remuneraciones, misma que deberá ser aplicada obligatoriamente por todas las instituciones del Estado.

parte administrativa o técnica del Estado, encargada de ejecutar u operativizar las decisiones políticas (recuperando el espíritu del Art. 43 de la Constitución); y b) los *Servidores Jerárquicos* encargados de tomar las decisiones de política pública, relativas al funcionamiento del Estado (estos pueden ser electos, designados o de libre nombramiento).

Otro aspecto que resulta importante esclarecer, es la forma de organización institucional que será utilizada al presentar la información, misma que obedece a la estructura contable utilizada en el Ministerio de Hacienda y tiene las características mostradas en el Diagrama 1.

**Diagrama 1**  
**Organización institucional de acuerdo al clasificador presupuestario de hacienda**



Como se puede observar en el Diagrama, en primera instancia las instituciones del Estado se dividen en: a) Sector Público Financiero; y b) Sector Público no Financiero. En el primer caso, la identificación de entidades resulta sencilla dado que dentro la subcategoría de Instituciones Financieras Bancarias se encuentra solamente el Banco Central y dentro las Instituciones Financieras no Bancarias se tiene al DUF, FNDR y FONDESIF<sup>2</sup>.

Por otro lado, la estructura del Sector Público no Financiero presenta mayor complejidad, impidiendo mencionar a detalle cada una de las instituciones. Dentro de este grupo se encuentran: a) las Empresas Públicas no Financieras (en el presente análisis se tomará en cuenta únicamente algunas de estas empresas que tienen carácter nacional, debido a su representatividad en cuanto a cantidad de personal); y b) las Administraciones Públicas<sup>3</sup>. Esta última subcategoría se divide a su vez en Gobierno Central, Administración Territorial (Prefecturas, Municipios, Personal en

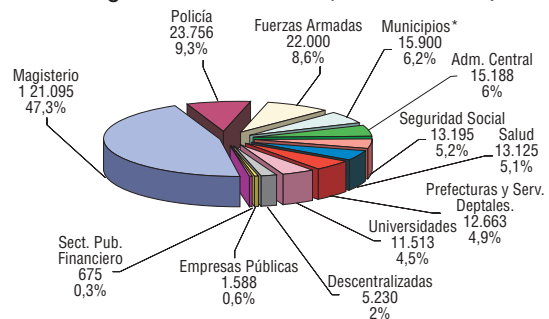
2 Dentro de esta subcategoría se encuentra también el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), mismo que es excluido del análisis por encontrarse en proceso de liquidación.  
3 Esta clasificación esta incluida en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 (segunda edición revisada del manual publicado en 1986) del Fondo Monetario Internacional y es la que normalmente adoptan la mayoría de los países a sugerencia de este Organismo Multilateral.

Salud y Magisterio<sup>4</sup>) y finalmente Instituciones de Seguridad Social (Cajas de Salud y Seguros Universitarios).

Respecto a las instituciones que componen el Gobierno Central es preciso hacer dos aclaraciones, la primera relacionada al hecho de que no necesariamente todas las entidades que se encuentran dentro la categoría denominada "Administración Central" (Ministerios, Poder Judicial, Poder Legislativo<sup>5</sup>, Corte Nacional Electoral, Contraloría, Fiscalía General, Consejo Supremo de Defensa Nacional, Policía y Fuerzas Armadas<sup>6</sup>) tienen presencia exclusiva en el nivel nacional territorialmente hablando, ya que casi todas estas instituciones cuentan con agencias desconcentradas a nivel departamental (Ej. Fiscalías de Distrito, Cortes Superiores de Distrito, Cortes Departamentales Electorales, algunas agencias desconcentradas de los ministerios como ser el SIVEX, etc.), y la segunda aclaración tiene que ver con que no todas las entidades que se encuentran dentro la categoría denominada "Instituciones Públicas Descentralizadas" son evidentemente descentralizadas territorialmente hablando, puesto que el criterio que rige la inclusión de una entidad dentro de esta categoría es el de si se cuenta o no con "patrimonio propio", pudiendo en muchos casos existir instituciones que sí tienen patrimonio propio y son consideradas contablemente como descentralizadas, pero realizan sus actividades exclusivamente a nivel nacional y no cuentan con oficinas en el interior del país (Ej. UDAPE, Lotería, Instituto Nacional de Salud Ocupacional, etc.).

Una vez hechas estas aclaraciones y adicionando a la base de datos existente en la DGT, información recopilada por el Componente de Administración Pública de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, se obtiene la primera aproximación a la cantidad total de servidores públicos existentes en el Estado boliviano. El Gráfico 1 presenta los resultados de dicha recopilación de información.

**Gráfico 1**  
**Cantidad y proporción de servidores públicos por categoría institucional (Gestión 2004)**



(\*) El dato de municipios proviene de: Rubín de Celis, J. (2004), Funcionarios Municipales y Remuneraciones, en: *Municipalización: Diagnostico de una Década*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, Plural Editores, septiembre, primera edición, pp. 309-343.

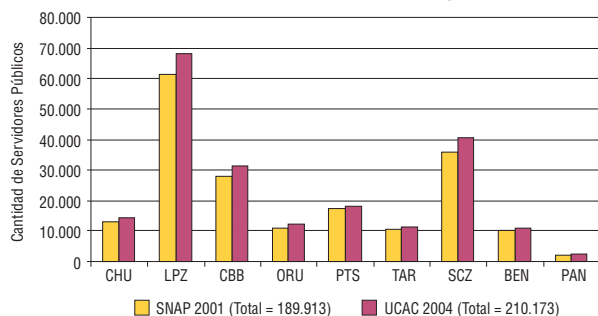
4 Normalmente el personal de Salud y Magisterio está incluido (contablemente) dentro de las Prefecturas, pero por tratarse de sectores importantes en cuanto a su magnitud, se optó por manejarlos de forma diferenciada.  
5 Contablemente la Defensoría del Pueblo se encuentra incluida dentro del Poder Legislativo.  
6 Si bien Policía y FFAA se encuentra contablemente dentro de los Ministerios de Gobierno y Defensa respectivamente, en este caso también resulta conveniente manejar ambos sectores de forma diferenciada debido a su magnitud.

Agregando las cifras contenidas en el Gráfico 1, se obtiene un total de 255.929 servidores públicos, de los cuales 65.2% se encuentran concentrados en los sectores de Magisterio, Policía y Fuerzas Armadas. Aparte de estos tres sectores mayoritarios, es posible identificar dos grupos adicionales cuyas proporciones guardan cierta relación entre sí, en una primera instancia se encuentran los Municipios, la Administración Central, Seguridad Social, Salud, Prefecturas (incluidos los Servicios Departamentales) y Universidades, con porcentajes que oscilan entre 6.2% y 4.5%, y en una segunda instancia se tiene a las Instituciones Descentralizadas con un porcentaje menor que asciende a 2% seguidas por las Empresas Públicas no Financieras y el Sector Público Financiero que no alcanzan al 1% del total.

Otro análisis que resulta interesante es la comparación de resultados desagregados a nivel departamental. A este respecto, es bueno resaltar la investigación llevada a cabo por el SNAP el año 2001, la cual junto con la presente investigación se constituyen en los únicos intentos de registro departamentalizado a la fecha.

Un aspecto que es importante aclarar es que dadas las características de la información disponible, resulta sumamente complicado discriminar en los casos de La Paz y Chuquisaca<sup>7</sup>, la proporción de servidores públicos que pertenecen al nivel nacional, de los que corresponden al nivel departamental propiamente dicho. En este sentido, la información presentada en el Gráfico 2, contiene en todos los casos los servidores públicos a nivel Departamental, los servidores públicos a nivel Municipal, y en el caso de La Paz y Chuquisaca los servidores del nivel nacional inclusive. Se excluye de este análisis a la Policía<sup>8</sup> y Fuerzas Armadas para fines comparativos.

**Gráfico 2**  
Cantidad de servidores públicos dentro de cada departamento (Gestiones 2001<sup>9</sup> y 2004)



Como se puede apreciar, los datos (considerando todos los niveles territoriales) de ambos estudios son muy similares, con un leve incremento de la cantidad de servi-

7 Nótese que en el caso del Poder Judicial y la Fiscalía General, las oficinas del nivel nacional se encuentran en Chuquisaca.

8 Para la gestión 2004, la desagregación departamental de servidores públicos en la Policía es la siguiente: Oficina Nacional= 5.224; CHU=770; LPZ=7.909; CBB=2.481; ORU=858; PTS=897; TAR=1.080; SCZ=3.497; BEN=781; y PAN=259. De todos estos servidores, el porcentaje de personal civil en la Oficina Nacional asciende a 14.4% y en los departamentos en promedio a 3.5%, el resto de los servidores corresponden a personal uniformado.

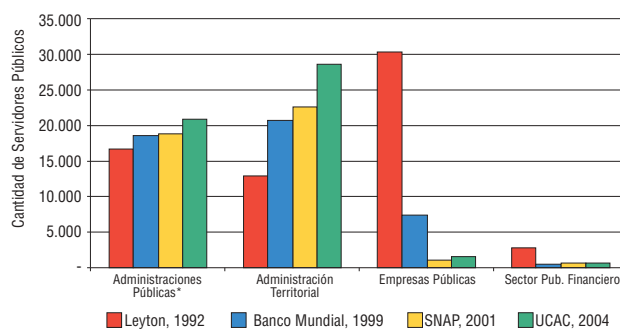
9 La información del SNAP ha sido complementada con datos provenientes de otras fuentes, en los casos de Magisterio, Salud, Universidades y Seguridad Social, para fines comparativos.

dores públicos en todos los departamentos para la gestión 2004, pero siendo rigurosos con el análisis y consientes de la dificultad que representa la recolección de datos en absolutamente todo el sector público, no parece correcto inferir de manera definitiva que la totalidad de dicho incremento se deba efectivamente a una mayor contratación de personal en las distintas instituciones, sino que podría asumirse que alguna parte de esta pequeña diferencia en cada caso, puede estar ligada a problemas de cobertura en el levantamiento de información o a omisiones en lo que respecta a personal eventual o consultores.

Por último, a fin de enriquecer el análisis y evaluar (en la medida de las posibilidades) el comportamiento del tamaño del sector público en un periodo de tiempo más extenso, es bueno rescatar otras investigaciones de más larga data, que también incorporaron cifras sobre la cantidad de servidores públicos en el Estado boliviano. Los documentos más sobresalientes en este sentido vendrían a ser el de Leyton (1994) y el del Banco Mundial (2002)<sup>10</sup> –ambos debidamente citados al pie del Gráfico 3– además del ya mencionado censo del SNAP para el año 2001.

Esquematizando esta evolución del tamaño del Estado de acuerdo a sus distintas categorías institucionales, y sin tener en cuenta los sectores de Policía y Fuerzas Armadas, se obtiene el Gráfico 3.

**Gráfico 3**  
Evolución de la cantidad de servidores públicos en el Estado (Gestiones 1992, 1999, 2001 Y 2004)



Fuente: Aparte de SNAP 2001 y UCAC 2004, los datos provienen de: para el año 1992 de Leyton, A. (1994), Administrative Reform Program: The Case of Bolivia, en: Civil Service Reform in LAC, Chaudhry, S. A., Reid, G. J. y Malik, W. H. (ed.), Washington D.C., World Bank T.P. N° 259, 1ª Ed.; y para el año 1999 de Banco Mundial (2002), Civil Service Reform. Strengthening World Bank and IMF Collaboration, W.B. Washington D.C., junio, 1ª Ed.

(\*) Los datos de *Administraciones Públicas* están expresados en decenas (divididos entre 10) a fin de permitir el uso de una sola escala de medición en el gráfico.

Tal como se evidencia en el Gráfico 3, las Empresas Públicas no Financieras habrían experimentado una contracción significativa luego de la gestión 2002, naturalmente como consecuencia del proceso de privatización emprendido a comienzos de la década pasada. En menor magnitud, pero también mostrando un proceso de achicamiento, se encuentra el Sector Público Financiero, el cual a lo largo de los años ha pasado a jugar un rol regulador y fiscalizador antes que de prestación de servicios, en lo que a Instituciones Financieras Bancarias se refiere.

10 Cabe recalcar que en el caso de estos dos documentos y para fines comparativos, los datos faltantes han sido completados con información proveniente de otras fuentes alternativas.

Otro aspecto interesante es que en términos absolutos, la cantidad total de servidores públicos en el Estado boliviano no parece haberse reducido significativamente, manteniendo en todo momento una cifra cercana a los 200.000 (excluyendo Policía y Fuerzas Armadas). Una de las categorías que sí habría experimentado un incremento es la de Administración Territorial, compensando de esta manera la reducción observada, tanto en las Empresas Públicas, como en el Sector Público Financiero.

Otra señal de que la concentración de servidores públicos podría haberse volcado hacia diferentes categorías institucionales dentro del Estado, es la creciente importancia que adquieren las entidades comprendidas dentro de la

categoría de Administraciones Públicas (ver Diagrama 1), siempre teniendo en cuenta (como se explica en la nota aclaratoria al pie del Gráfico) que esta última categoría, a diferencia de las demás, está expresada en decenas.

En síntesis, se puede concluir que todavía queda mucho camino por recorrer, en lo que a la instauración de un mecanismo adecuado de registro de servidores públicos se refiere, pero no cabe duda que los beneficios que podrían obtenerse en términos de identificación de sectores objetivo susceptibles de ser incorporados a un régimen de carrera administrativa, control de gasto y determinación de la magnitud del segmento correspondiente a servidores jerárquicos, justificaría ampliamente cualquier inversión de tiempo y recursos.

## Relación de servidores públicos respecto al total de la población ocupada en el país

Para complementar el análisis de cuantificación de servidores públicos en el Estado boliviano, resulta conveniente recurrir a una última fuente de datos procesada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el marco del Programa MECOVI. Esta base de datos permite obtener la clasificación de trabajadores asalariados por tipo de administración, abriendo la posibilidad de calcular ratios en función a la población total del país, en función a la población ocupada y en función a la población económicamente activa. El Cuadro 1 presenta dicha información para el periodo 1999-2002.

**Cuadro 1**  
**Población ocupada asalariada por tipo de administración**  
**en el periodo 1999-2002**

Detalle	1999	2000	2001	2002
Total población ocupada asalariada*	1.051.283	1.055.128	1.142.664	1.117.466
Población ocupada sector privado	802.911	786.280	854.058	850.278
Población ocupada sector público	248.372	268.848	288.606	267.188
Total población económicamente activa	3.802.361	3.820.208	4.099.151	4.046.536
Población total país	7.833.853	8.050.675	8.274.325	8.505.040
Empleo público como % población ocupada	23,6%	25,5%	25,3%	23,9%
Empleo público como % población total	3,2%	3,3%	3,5%	3,1%
Empleo público como % población ec. activa	6,5%	7,0%	7,0%	6,6%

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística  
(\*) No incluye trabajadoras/empleadas del hogar.

Como primer punto sobresaliente, se puede observar que de acuerdo a esta fuente de datos, la cantidad promedio de servidores públicos en el Estado estaría alrededor de los 268.000, con un pico registrado en el año 2001 que adiciona a esta cifra cerca de 20.000 servidores públicos más.

Estos registros son mayores a los presentados en el Gráfico 3, principalmente porque incluyen al personal de la Policía y las Fuerzas Armadas, sin embargo, si se aumentan los datos de estas dos instituciones (disponibles para el año 1999 en el documento del Banco Mundial citado en la Fuente del Gráfico 3 y asumiendo como aproximaciones para

la gestión 2004 los datos contenido en el Gráfico 1) a los montos totales de las gestiones 1999 y 2004, se obtienen las cantidades de 257.711 y 255.929 respectivamente. En ambos casos, la diferencia con respecto a las cifras mostradas en el Cuadro 1, es de aproximadamente 4%, lo cual representa un margen de error tolerable, si se tiene en cuenta las limitaciones de cobertura, en el caso de las investigaciones, y de representatividad de la muestra, en el caso de la encuesta MECOVI.

Una vez aclaradas estas diferencias, es posible pasar al análisis de los ratios más representativos, señalando que en el primer caso (referido a la relación de empleo público como porcentaje de la población ocupada) el hecho de que el dato oscile entre 24% y 25%, implica que de cada cuatro personas ocupadas en el país, una trabaja en el sector público. Respecto a la relación entre empleo público y población total del país, se puede evidenciar que el porcentaje habría mantenido siempre una pequeña fluctuación por encima del 3%, revelando nuevamente un comportamiento casi constante a lo largo de todo el periodo de análisis, y planteando el hecho de que tres de cada cien ciudadanos a nivel nacional, prestan servicios en el sector público.

Finalmente, uno de los ratios más difundidos a nivel internacional, es el que relaciona el empleo público con la población económicamente activa. En este caso, la información mostrada en el Cuadro 1, ratifica algunos estudios comparados internacionales en los que se señala que Bolivia estaría alrededor del 7%, en lo que a esta proporción se refiere. Por lo general, los valores de este último indicador en Latinoamérica fluctúan entre un 5,5% para Chile y un 22,9% para Barbados, con Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Brasil, República Dominicana y El Salvador exhibiendo porcentajes más cercanos al mínimo, mientras que Bahamas, Colombia, Argentina, Uruguay y Venezuela estarían más próximos al máximo. En un nivel intermedio se encuentran Honduras y Belice, ambos con 10%, junto con Costa Rica y Panamá que alcanzan valores cercanos al 13%.

*Se agradecen los comentarios de los árbitros independientes Sra. Liliana Riveros Haydar y Sr. Hernán Zenteno Pereira. Las opiniones presentadas en esta Carta Técnica no comprometen a los árbitros independientes.*

**Componente de Descentralización y Administración Pública - UCAC:**  
Franz X. Barrios Suvelza (responsable) / Sergio Villarroel Böhrh y Drina Saric Yaksic (técnicos)



Apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional & DDPC3



**Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente**

Av. 16 de Julio N° 1769, 3er. piso • Fono-Fax: 2152351-2152184 • <http://www.constituyente.bo> • [www.descentralizacion.org.bo](http://www.descentralizacion.org.bo)