

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



PROYECTO DE GRADO

“CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
AUTÓNOMAS EN BOLIVIA. ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE COTOCA,
GESTIÓN 2014”

MENCIÓN DE GERENCIA POLÍTICA

Postulante: Álvaro I. Deuer Cenzano

Tutor: Lic. Diego Murillo Bernardis

La Paz – Bolivia

2016

INDICE

ACRÓNIMOS _____	i
DEFINICIONES _____	ii
Capítulo I: Tematización y Contextualización _____	1
1. Introducción _____	1
2. Contexto Político _____	2
3. Contexto Académico _____	4
3.1. Premisas sobre la Capacidad Institucional _____	5
3.2. Medición de la Capacidad Institucional _____	6
4. Marco Teórico Metodológico _____	7
4.1. Concepto de Capacidad Institucional _____	7
4.2. Evaluación de la Capacidad Institucional _____	7
4.3. Problema de Estudio _____	14
4.4. Objetivos de Investigación _____	14
4.4.1. Objetivo General _____	14
4.4.2. Objetivos Específicos _____	14
4.5. Diseño de la Investigación _____	14
Capítulo II: Factores Condicionantes de las Capacidades Institucionales de las ETA _____	15
1. Introducción _____	15
1.1. Factores que originan y condicionan las capacidades institucionales desiguales de las ETA _____	15
1.1.1. Disposición de Recursos Económicos _____	15
1.1.1.1. Factor Poblacional _____	17
1.1.1.2. Desarrollo de capacidades fiscales _____	21
1.1.1.3. Importancia de los recursos naturales en la generación de ingreso para las ETA _____	25
1.1.1.4. Otros determinantes del ingreso de las ETA _____	27
1.1.2. Aspectos Institucionales _____	28
1.1.2.1. Retribución económica que las ETA pueden ofrecer al mercado _____	28
1.1.2.2. Nivel de Profesionalización del recurso humano _____	31
1.1.2.3. Forma de reclutamiento y estabilidad del personal _____	33
1.1.2.4. Relaciones Institucionales _____	35
1.1.3. Gobernabilidad _____	38
1.1.3.1. Composición de sus Órganos _____	39
1.1.3.2. Nivel de Conflictividad _____	43
1.1.3.3. Conflictos de Límites _____	44
1.1.4. Características Físicas de las ETA _____	47
1.1.4.1. Extensión Territorial de las ETA _____	48
1.1.4.2. Geografía de las ETA _____	50
Capítulo III Operacionalización de Variables _____	51

1. Introducción	51
2. Contextualización	53
3. Análisis de la Capacidad Institucional del Municipio de Cotoca	56
3.1. Disposición de Recursos Económicos	56
3.1.1. Ejecución Presupuestaria	56
3.1.2. Nivel de Autonomía Fiscal	58
3.1.2.1. Independencia Fiscal	58
3.1.2.2. Dependencia Fiscal	60
3.1.3. Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios	61
3.1.4. Capacidad restante de endeudamiento	63
3.2. Recursos Humanos	65
3.2.1. Nivel de rotación del Personal	65
3.2.2. Recursos Humanos Disponibles	68
3.2.3. Recursos Financieros destinados a capacitación	70
3.2.4. Nivel de Remuneración	72
3.3. Gobernabilidad	74
3.3.1. Composición de los Órganos de Gobierno	75
3.3.2. Existencia de Conflictos de Límites	77
Capítulo IV: Conclusiones y Recomendaciones	84
Conclusiones Capítulo I	84
Conclusiones Capítulo II	85
Conclusiones Capítulo III	90
Recomendaciones	92
4. Bibliografía	94
ANEXOS	97
ANEXO 1: Ingresos de los GAD por Transferencias del NCE	97
ANEXO 2 Ingresos de los GAM por Transferencias del NCE	101
ANEXO 3: Revisión de estudios sobre Capacidades Institucionales	106
ANEXO 4: Ingresos de los GGAA por fuente	120
ANEXO 5: GAM con menores ingresos	122
ANEXO 6: GAM con menor población	123
ANEXO 8: Conformación de los Órganos Ejecutivos y Legislativos de los GAD y GAM	132
ANEXO 9: Grado de conflictividad de los municipios del Departamento de Santa Cruz	141
ANEXO 10: Entrevista Estructurada	142

ACRÓNIMOS

NCE	Nivel Central del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GAIOC	Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino
CPE	Constitución Política del Estado
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ETA	Entidad Territorial Autónoma
GGAA	Gobiernos Autónomos
TGN	Tesoro General de la Nación
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
SEA	Servicio Estatal de Autonomías
MA	Ministerio de Autonomías
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ITGB	Impuesto a la Transacción Gratuita de Bienes
IPBI	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles
IPVA	Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores;
IMTBI	Impuesto Municipal a la Transferencia de Bienes Inmuebles
IMTVA	Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores
FCD	Fondo de Compensación Departamental

DEFINICIONES

1. Entidad Territorial Autónoma: Institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la Ley¹.

2. Unidad Territorial: Forma de Organización Territorial. Puede ser entendida como: “*un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino*”².

3.-Niveles de Gobierno: Unidades Territoriales en las que se descompone el Estado y a las que se les reconoce cualidad gubernativa³. El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra conformado por dos Niveles de Gobierno: El Gobierno del Nivel Central del Estado y el Gobierno de los Niveles Autónomos. Estos pueden adoptar la forma de Gobiernos Autónomos Regionales, Gobiernos Autónomos Departamentales, Gobiernos Autónomos Municipales o Gobiernos Autónomos Indígenas Originario Campesinos respectivamente

4.- Tipos de Municipio: Agrupación de las entidades territoriales municipales en cuatro categorías (A, B, C y D) en función a criterios exclusivamente poblacionales.

5. Competencias: “Titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”⁴.

1 LMAD, Art. 6.II.2.

2 LMAD, Art. 6.I.1

3 Es el reconocimiento de la capacidad de una entidad territorial, como ser un municipio, para el ejercicio de sus competencias, sus elementos necesarios son: Capacidad legislativa o emisión desde leyes de un cuerpo deliberativo, capacidad reglamentaria o emisión de normas que detallan el alcance de las leyes, elección democrática de autoridades y recursos propios (Lopez, 2013).

4 LMAD, Art. 6. II. 4

CAPÍTULO I:
Tematización y
contextualización

Capítulo I: Tematización y Contextualización

1. Introducción

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) fue aprobada en julio de 2010 como un mandato de la Constitución Política de Estado para regular el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Sin embargo, esta no realiza ninguna modificación a la forma de asignación de las competencias realizada por la norma fundamental, ni introduce la posibilidad de que los GGAA puedan escoger del catálogo competencial constitucional, las competencias que ellos vieran convenientes según su capacidad de gestión. Es decir, desarrolla y precisa el régimen autonómico sobre la base de un diseño estructural simétrico.

En el presente trabajo se analiza las capacidades institucionales como aquel instrumento a través de cuya utilización se pueda realizar un diagnóstico y delinear un programa de fortalecimiento institucional que permita a las ETA ejercer efectivamente aquellas responsabilidades que les han sido asignadas.

El recorrido comienza con el análisis de la evolución del concepto desde su introducción en los años 80, su redefinición en los años 90, hasta la determinación de los factores que lo conforman en la actualidad, estableciéndose una definición orientadora que guía el desarrollo del trabajo, así como aquellas aproximaciones, premisas, consideraciones sobre las que se asienta y componentes y niveles que son necesarias tomar en cuenta para su medición.

Posteriormente se analizan aquellos elementos de contexto (macro influencias) que afectan la capacidad institucional de una ETA sobre los cuales esta tiene escaso control, y aquellos sobre los que tiene un amplio control (micro influencias), desarrollando un modelo que consta de 4 dimensiones y 12 factores, cuya incidencia sobre las capacidades institucionales de un GGAA es puesta de relieve a través del trabajo.

A continuación, se aplican los mismos a un estudio de caso, para lo cual el modelo propuesto es operativizado en tres dimensiones, nueve indicadores y nueve variables, que son calificados de acuerdo a escalas propuestas para cada indicador, lo que permite determinar un puntaje final agregado de la ETA en estudio, así como establecer una serie de recomendaciones de política para fortalecer su capacidad institucional por dimensión.

Finalmente se incluye un conjunto de conclusiones ordenadas por capítulo y recomendaciones orientadas a darle mayor fluidez y cobertura al estudio de esta herramienta tan necesaria como compleja.

2. Contexto Político

La historia política de Bolivia de los últimos años ha estado signada por la pugna existente entre dos modos de Estado: el modo simple y el modo compuesto (Barrios Suvelza, 2008)⁵. Si bien esta dialéctica es característica de la mayor parte de la historia de Bolivia, es con la consolidación del poder económico del Departamento de Santa Cruz en la segunda mitad del Siglo XX (Barbery, 2013), que ésta alcanza sus mayores niveles de tensión y de estructuración.

Sin embargo, más allá de los diversos hitos que caracterizan esta interacción y de las palabras que acompañaban y complementaban la definición y redefinición del modo de Estado en las diversas reformas realizadas a la CPE (Cordero, 2007), lo cierto es que ésta no sufrió una variación sustancial, puesto que siempre se lo concibió como esencialmente simple.

Es recién con la Constitución aprobada en 2009, que la categoría “*descentralizado y con Autonomías*” se indexa al modo de Estado prevaleciente hasta entonces⁶. Si bien la introducción de este término no es una primicia que corresponda a esta Constitución, la novedad radica en que en esta oportunidad la Norma Fundamental desarrolla toda una parte (la Parte Tercera) y toda una serie de normas para operativizar dicho modelo⁷. Vale decir, lo autonómico pasa a constituirse en una de las bases del nuevo tipo de Estado⁸.

Los principios que rigen la nueva organización territorial del Estado Plurinacional son introducidos en el Artículo 270 de la norma suprema y son precisados en el Artículo 5 de la LMAD. Uno de estos hace referencia a la igualdad. De acuerdo a dicha normativa, la relación entre ETA “*no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí*”. Este principio tiene su origen en el Artículo 276 de la CPE, mismo que establece que: “*Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional*”.

Se puede caracterizar entonces al modelo de descentralización adoptado por el Estado Plurinacional de Bolivia como simétrico y equipotente (Barrios Suvelza, 2008)⁹. No solo

5 La categoría modo de estado, tiene la intención de aislar, ante tantas otras definiciones relativas al estado, aquella que remite a la distribución estructural del poder en términos territoriales, determinando si un estado se organiza territorialmente de forma simple o compleja, lo que depende de si se rompe o no el monopolio de la legislación detentado por el nivel nacional. En el modo de estado simple el monopolio se mantiene incólume, independientemente si hay o no desconcentración. Por el contrario, en el modelo de Estado compuesto la facultad legislativa ya no es un monopolio del nivel nacional. En principio, no importa tanto quién del ámbito sub nacional reciba la opción de legislar. El hecho es que la territorialización del poder tenga una dimensión legislativa.

6 CPE, Art 1.

7 Por ejemplo, la elaboración de la LMAD que cuenta con un mandato en la Disposición Transitoria Segunda de la CPE aprobada en 2009, constituyéndose en una de las cinco normas fundamentales del estado plurinacional estado.

8 El PND instituido mediante el DS No. 29272 de 12 de septiembre de 2007 establece como uno de sus pilares la Bolivia Democrática, mismo que contiene 2 componentes: el Poder Social y Comunitario y la Descentralización.

9 El problema nace cuando la Constitución concede un peso constitucional comparable a la unión o federación y al nivel intermedio. Es decir, se trata siempre de un ejemplo de bisegmentación territorial. Se puede precisar que, tanto en los modelos federales como en los modelos autonómicos, absorben al nivel de gobierno local; es decir, minimizan su importancia ante el nivel central y el nivel intermedio, niveles a los cuales se encuentra subordinado. La configuración de un modelo autonómico en esos términos hubiera sido imposible para el Estado Plurinacional de Bolivia, que diseñó y gestionó su administración sobre la base de la municipalización, cuestión por la cual, la Norma Suprema, reconoce la misma jerarquía a todas las entidades territoriales autónomas, y por tanto constituye un Estado Plurinacional

las leyes de los niveles nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino tienen el mismo rango, en el que ninguno prevalece constitucionalmente sobre el otro, sino que inicialmente, la asignación de competencias es la misma para todas las ETA que administran una Unidad Territorial determinada y que se encuentran dentro de un mismo nivel de gobierno, independientemente del grado de desarrollo relativo que estas hayan podido alcanzar. En otras palabras, a diferencia del caso español (Serra, 2005)¹⁰, en el caso boliviano, los GGAA no solo pueden, sino que “deben” circunscribir su ejercicio competencial a todas las competencias expresamente establecidas en los diversos catálogos competenciales previstos por la Norma Suprema para su correspondiente nivel de gobierno¹¹, (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2012) repartición que, particularmente en el caso de las competencias exclusivas, ha sido homogénea. Esto responde a que el modelo de asignación competencial boliviano es de carácter cerrado¹² y a que la “asunción” y el “ejercicio competencial”, en este caso, se perfeccionan en un solo momento¹³.

Sin embargo, dado que el estado de desarrollo de las ETA que conforman el Estado Plurinacional es desigual (las diferencias pueden ser evidenciadas por ejemplo en términos de las capacidades administrativas, fiscales y/o financieras y Políticas (Ayo, 2012) y en relación a las capacidades institucionales heterogéneas resultantes de estas), la CPE, la LMAD y otras Leyes conexas prevén un conjunto de principios, garantías, mecanismos de naturaleza asociativa, con el objetivo de operativizar y hacer viable el principio de igualdad antes referido¹⁴.

con autonomías y no así un Estado autonómico en sí. Este principio ha sido plasmado en el Artículo 410 de la CPE, que establece que las Leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental e indígena tienen la misma jerarquía, estando subordinados solamente a la misma constitución ya los tratados internacionales.

10 El Artículo 148 de la Constitución española establece el catálogo de materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia. Esto da origen al Principio Dispositivo, por el cual las competencias asignadas por la Constitución Española se activan únicamente a través de los estatutos autonómicos de las comunidades autónomas. Por tanto, el acceso a la autonomía no está impuesto por la constitución, sino que pasa a depender de la voluntad de los diferentes territorios. Asimismo, el principio de igualdad, no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa la capacidad de cada región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias. Es el Estatuto el que determinarán las competencias que cada comunidad asumirá, es decir son las Comunidades Autónomas las que establecen libremente las competencias que asumirán: “Las Comunidades Autónomas asumen sus competencias una vez que las incorporan en sus estatutos autonómicos, y por tanto no tienen el mandato constitucional de ejercer todas las competencias establecidas en la Constitución”.

11 Lo que supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, que estas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad, en virtud del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades. En este marco, la Constitución Política del Estado no deja margen para que estas entidades territoriales tengan la potestad de elección de asumir o no las competencias exclusivas que le han sido asignadas (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2012).

12 (...) esto implica, que ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno, sino que deben circunscribirse al ejercicio de las competencias expresamente establecidas en el listado competencial previsto en la Norma Suprema para su Nivel de gobierno (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2012).

13 No es necesario asumir previamente la competencia exclusiva en el estatuto o carta orgánica para poder ejercer la competencia, pues la asunción de la competencia se activa una vez que la entidad territorial autónoma ejerce la competencia a través de una de sus facultades (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2012).

14 Entre otros mecanismos se puede citar: la garantía estatal de prestación de servicios públicos, el principio de subsidiariedad, el principio de gradualidad, las transferencias y delegaciones competenciales, la conformación de mancomunidades, regiones como espacio de planificación, regiones metropolitanas, el fomento a la fusión de municipios, la ejecución de proyectos concurrentes, el SEA y la implementación de acuerdos y convenios intergubernativos.

En una primera evaluación, parecería que este conjunto de herramientas, permitirían acortar las diferencias entre una y otra entidad. Empero, en Bolivia las asimetrías en las capacidades institucionales de las ETA son tan pronunciadas que la ausencia de un proyecto orientado a su fortalecimiento afecta el correcto funcionamiento del modelo de organización territorial razonado por el constituyente.

A continuación, se introducirá el concepto de capacidades institucionales, desarrollado a partir de una serie de estudios de carácter nacional y regional, para posteriormente explorar de forma enunciativa y no limitativa, diferentes factores que contribuyen a la aparición y desarrollo de capacidades heterogéneas entre las ETA (factores condicionantes), y finalmente aplicar los mismos a un estudio de caso.

3. Contexto Académico

En la actualidad existen, en la mayoría de los países del mundo, diversos esfuerzos enfocados a evaluar las políticas públicas. Sin embargo, existen pocas experiencias que se orientan a valorar si las estructuras gubernamentales, tanto nacionales como subnacionales, cuentan con la capacidad institucional para diseñar y aplicar políticas dedicadas a resolver problemas públicos; es decir, hay pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas.

La capacidad institucional (CI) es un tema que toma relevancia en la década de 1990, cuando se introduce la segunda generación de reformas del Estado y se da el "regreso" de éste a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo, tras recuperar terreno con relación a aquellas posturas que proponían su reducción.

Cuando "el Estado regresa al primer plano" se admite la necesidad de buscar un "mejor Estado" y, en consecuencia, una mejor capacidad de la administración pública mediante un conjunto de reformas que posibiliten que el mismo disponga de la capacidad para: a) mejorar las funciones y resolver problemas públicos; b) movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos y; c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública (Rosas, 2008).

Este aspecto adquiere mayor relevancia en países que atraviesan por procesos de descentralización, precisamente por qué estos procesos implican *“el otorgamiento de poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de gobierno local o regional”*. (Pizarroso, 2011)

Pero ¿cómo evaluar dicha capacidad?, ¿cuál es la ruta metodológica que permite el estudio y análisis de la capacidad institucional?

3.1. Premisas sobre la Capacidad Institucional¹⁵

Antes de definir el concepto de capacidad institucional se listarán, a continuación, algunas premisas y consideraciones sobre las que ésta se asienta.

La capacidad institucional se interpreta de diferentes maneras, las que pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- a) **Capacidad indicada** hace alusión al potencial para cumplir tareas.
 - b) **Capacidad efectiva**, se refiere a la actuación del gobierno o su desempeño
 - c) **Capacidad como producto o resultado** de un proceso, es decir como las habilidades producidas.
- **Capacidad como proceso**, es decir como los esfuerzos por mejorar la capacidad.

La capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente. Se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo, o hacia los objetivos planteados.

La capacidad institucional se explora a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (Central y Local), para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos.

Por ejemplo, si se desea analizar la capacidad institucional de un Gobierno Local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el Gobierno Local, pero está asociada con los otros ámbitos de Gobierno y Poderes del Estado. Es decir, la capacidad estará en manos de las instancias de Gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –"puertas adentro"– ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial. Además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto específico, caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional.

- La capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas, sino que los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores (por ejemplo, al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, etc.), por lo que su medición debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica.

¹⁵ "Una Ruta Metodológica para evaluar la Capacidad Institucional", Rosas, (2008)

- El concepto de capacidad institucional se distingue, por ser un concepto dinámico que se ha redefinido durante años; y ha sido interpretado de diversas maneras. Es uno de esos tantos conceptos “blandos” en la literatura de la administración pública que se puede interpretar de muchas maneras.

En los 80s, las intervenciones para mejorar las habilidades para cumplir las funciones del estado se manifestaron a través del concepto de políticas de “fortalecimiento institucional”; en los 90s el concepto emergente para aumentar capacidad fue el de “construcción de capacidad institucional” (*capacity building*), y en la actualidad hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (*governance*).

- La capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que un gobierno tiene, la cual a su vez se fundamenta en la preferencia por ciertos valores.

Esta aproximación puede ser **jurídica** en caso de que el accionar del Gobierno se rija mayormente por el hecho de que opera en el marco de una Constitución, bajo principios establecidos de legalidad, orden, protección de los derechos fundamentales; **económica** si el accionar se rige por demandas relacionadas con la ejecución efectiva de las tareas de gobierno o **política social** si el accionar del gobierno se rige por los valores que estructuran la democracia, tales como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social.

En este sentido, una entidad tendrá mayor capacidad dependiendo de lo que se valore como deseable según una de dichas aproximaciones.

3.2. Medición de la Capacidad Institucional

Los intentos por medir las capacidades institucionales de las entidades del sector público boliviano corresponden más a esfuerzos aislados y dispersos de ciertas instituciones, normalmente como contraparte de la cooperación internacional, que a investigaciones sistemáticas cuyos resultados sean presentados con una periodicidad determinada.

En otras palabras, en el ámbito académico nacional son escasos los estudios cuyo objetivo sea indagar la capacidad de una institución para absorber o ejercer atribuciones; en caso de existir, normalmente son estudios *ex post*. Es decir, lo que se evalúa no es si las estructuras gubernamentales cuentan o no con la capacidad institucional para ejercer una función, sino cómo las atribuciones previamente asignadas están siendo ejercidas.

Esta forma de atribuir responsabilidades a las instituciones impide vislumbrar, en un primer momento, los requerimientos y los niveles existentes en materia de capacidad administrativa. La falta de previsión en términos de dotación institucional frente a los niveles iniciales requeridos y la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades, han conducido a un déficit permanente para las administraciones debido a las presiones derivadas de la nueva carga de responsabilidades.

Esto se refiere principalmente a que el marco competencial (o funcional) se construye a partir de un mandato legal comprendido por leyes, decretos supremos y reglamentaciones ministeriales que en muchos casos no se emiten en coordinación con las organizaciones públicas que los implementarán y ejecutarán.

El proceso mismo (descentralización) se consideró un paso necesario y urgente para garantizar una adecuada readaptación del Estado con el fin de garantizar su permanencia como ámbito indispensable de representación social. Para ello era necesario fortalecerlo desde la base y reducir el protagonismo centenario de los otros niveles del Estado. Esta urgencia, que en realidad respondió más a propósitos de tipo político que administrativo, impidió vislumbrar, en un primer momento los requerimientos y los niveles existentes en materia de capacidad administrativa. Pero, además de la falta de previsión en términos de dotación institucional frente a los niveles iniciales requeridos antes de la descentralización destaca la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades (Duque, 2012).

A continuación, se presenta una síntesis de las investigaciones desarrolladas con el objetivo de medir capacidades institucionales en Bolivia en los últimos años. La Tabla 1 sintetiza los indicadores utilizados en los diferentes estudios ordenados en cuatro áreas, 20 dimensiones y 62 indicadores. En el ANEXO 3 del presente trabajo se muestran, en mayor detalle, una síntesis de los trabajos que sirvieron de fuente para su elaboración.

4. Marco Teórico Metodológico

4.1. Concepto de Capacidad Institucional

Es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva y sostenible. Está dada por el grado en que las estructuras organizativas de la administración pública sean exitosas para resolver los problemas administrativos y de la sociedad para los que fueron creadas. La construcción de capacidad ayuda a mejorar la habilidad del Estado para desempeñar dichas tareas (Rosas, 2008).
--

4.2. Evaluación de la Capacidad Institucional

Para evaluar la capacidad institucional se requiere observar los componentes (subtipos) de dicha capacidad en sus niveles y forma de expresión: las de carácter administrativo y las de carácter político.

Tabla 1: Indicadores de gestión y capacidades de acuerdo a estudios publicados en Bolivia (2001-2015)

Área	Variable	Dimensión	Indicadores
Fiscal financiera	Presupuesto	Gasto por sector competencial	Proporción de gasto en sectores sociales
			Proporción de gasto en servicios básicos
			Proporción de gasto en desarrollo productivo
			Ejecución Presupuestaria
			Proporción de competencias exclusivas con ejecución presupuestaria
			Proporción de competencias compartidas con ejecución presupuestaria
			Proporción de competencias concurrentes con ejecución presupuestaria
			Ejecución de Gastos de inversión
	Capacidad fiscal	Independencia fiscal	Relación de ingresos propios/Transferencias
			Generación de ingresos
Administrativa	Recursos humanos	Modalidad de reclutamiento	Grado de aprovechamiento de los dominios tributarios (por categoría) = Impuestos cobrados/Impuestos totales
			Volumen de recursos externos (créditos (externo e interno), donaciones, y otros) relación de recursos externos / total recursos (ejecución de gastos)
		Estabilidad funcionaria	Porcentaje de funcionarios de carrera administrativa
			Porcentaje de personal eventual y consultores de línea
		Incentivos	Tiempo promedio de antigüedad de los funcionarios
Profesionalización	Proporción de funcionarios promovidos en los últimos dos años		
		Profesionalización	Proporción de servidores profesionales en relación al total de profesionales requeridos de acuerdo al manual de funciones

Capítulo I: Tematización y Contextualización

Área	Variable	Dimensión	Indicadores
		Capacitación	Existencia/ejecución de presupuesto para capacitación
			Ejecución de actividades de capacitación
			Proporción de personas capacitadas
	Equipamiento	Cantidad	Cantidad de computadoras/cantidad de funcionarios
			Proporción de computadoras con acceso a internet
			Vida útil de los bienes muebles
	Infraestructura	Cantidad	Metros cuadrados por funcionario
			Vida útil de los bienes inmuebles
	Planificación	Planificación estratégica	Existencia de Plan de Desarrollo Municipal
			Existencia de Plan Estratégico Institucional
		Planificación operativa	Articulación POA con el PDM y PEI
			Articulación POA con planes de otros niveles
			Articulación con los mandatos y competencias
			Construcción participativa del PDM
			Construcción participativa del POA
			Índice de cumplimiento de actividades del POA
			Cumplimiento de plazos del POA
	Cumplimiento de metas de planificación		
	Normativa	Organización interna	Existencia de normas sobre organización del Órgano Ejecutivo
			Existencia de Gaceta Municipal
Acceso público a la normativa			
Proporción de competencias exclusivas legisladas (regulación de competencias)			
Proporción de competencias compartidas legisladas (regulación de competencias)			

Capítulo I: Tematización y Contextualización

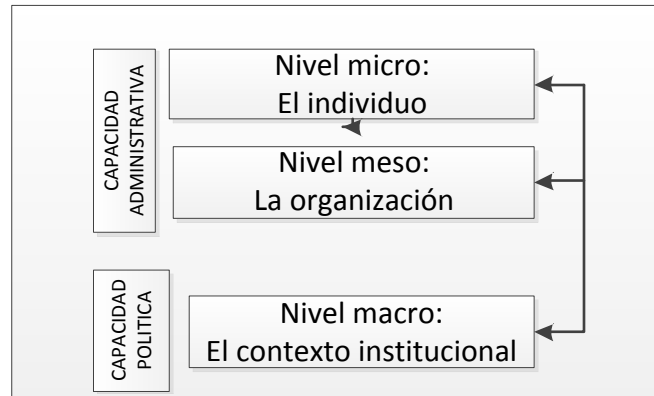
Área	Variable	Dimensión	Indicadores
			Proporción de competencias exclusivas reglamentadas
			Proporción de competencias compartidas reglamentadas
			Proporción de competencias concurrentes reglamentadas
			Reglamentos específicos SAFCO aprobados
			Existencia de manuales de funciones
	Organización del gobierno	Gestión en el territorio	Existencia de desconcentración o alternativas de atención en el territorio
			Existencia de sistema de seguimiento a proyectos
			Nivel de automatización de procesos internos
			Existencia de sistemas de trámites en línea
	Coordinación intergubernamental		Existencia de acuerdos o convenios intergubernativos para proyectos concurrentes o transferencia de recursos
			Existencia de acuerdos o convenios intergubernativos para delegación de competencias
			Participación en Consejos de Coordinación Sectorial
Transparencia	Rendición de cuentas	Ejecución de audiencias de rendición de cuentas ¿en qué periodo de tiempo por año?	
		Existencia de denuncias sobre transparencia	
	Acceso a la información	Existencia de página web con información actualizada (recurrencia de la actualización)	
Social	Mejora en servicios	Indicadores sociales	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
			Índice de Desarrollo Humano (IDH)
		Coberturas de servicios básicos	Número de personas por establecimiento educativo

Capítulo I: Tematización y Contextualización

Área	Variable	Dimensión	Indicadores
			Número de personas por establecimiento de salud
			Cobertura del servicio de agua potable
			Cobertura del servicio de electricidad
		Enfoques transversales	Existencia de políticas de discriminación positiva
		Percepción sobre los servicios básicos	Percepción positiva sobre los bienes y servicios otorgados por el GAM

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Estatal de Autonomías

Figura No. 1: Componentes y niveles de la Capacidad Institucional



Fuente: “Una Ruta Metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Rosas, 2008:

a) La capacidad administrativa hace alusión a las habilidades técnico – burocráticas del aparato estatal, requeridas para instrumentar sus objetivos. En este componente resaltan dos dimensiones: la primera enfocada en el individuo (recursos humanos) y la segunda a la organización.

Con respecto a la primera, se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón, la formación/capacitación de los recursos humanos; la contratación de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y a las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional a largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para desempeñar las funciones del cargo, entre otros aspectos.

El desarrollo del recurso humano para construir capacidad se enfoca en la oferta de personal profesional y técnico. Los tipos de actividades para lograr este propósito son capacitación y entrenamiento, manejo de salarios, condiciones de trabajo, procesos de selección, etc.

En este nivel se trabaja en torno a varias cuestiones: ¿los individuos están motivados?, ¿tienen una misión clara?, ¿tienen habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuentan con incentivos financieros y no financieros?, ¿la cantidad del personal es suficiente para realizar el trabajo?

Las habilidades y aptitudes de los individuos, determinan la base de actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política; sin embargo, sus acciones no son suficientes para lograr capacidad institucional relevante, de ahí que este nivel se relacione ampliamente con los otros niveles de capacidad. Así, por ejemplo, el poco personal dedicado a realizar alguna función puede deberse a los escasos recursos económicos con los que cuenta o la poca importancia que se le dé a un problema público en una organización.

b) En lo que concierne a la **organización**, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental.

La organización se expresa en los recursos económicos asignados para la realización de tareas previstas; en las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; en la cooperación y coordinación de las organizaciones ubicadas tanto en el mismo como en diferentes niveles.

Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.

Se pueden plantear las siguientes cuestiones: ¿Las organizaciones tienen misiones claras y compatibles?, ¿cuentan con los recursos para cumplirlas?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones?

El foco del fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad se encuentra en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas. Las actividades para lograr esto se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación y las estructuras gerenciales.

c) La **capacidad política** se refiere a la interacción política que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto.

En este nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio. Por tanto, el éxito de una política depende de las instituciones y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público, así como de las redes, organizaciones e individuos que se encuentran en dicho sector. De ahí que sea fundamental tomar en cuenta las normas, valores y prácticas sociales.

El foco de la reforma institucional como área de intervención para construir capacidad se encuentra en las instituciones y sistemas a nivel del sector público en su conjunto. Las actividades asociadas con esta dimensión se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional.

Quienes realicen evaluaciones de capacidad institucional deben decidir si abordan todos estos componentes o seleccionan sólo aquellos que puedan ser representativos o claves para una política pública, reconociendo siempre que existen limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo.

4.3. Problema de Estudio

¿Qué variables e indicadores podrían ser utilizados para medir las capacidades institucionales de las ETA en el Estado Plurinacional de Bolivia?

4.4. Objetivos de Investigación

4.4.1. Objetivo General

Desarrollar una metodología que permita visibilizar las capacidades institucionales de las ETA, para el ejercicio de sus competencias a través de un estudio de caso.

4.4.2. Objetivos Específicos

- Explorar en diferentes estudios (realizados a nivel nacional e internacional) la medición y conceptualización de las capacidades institucionales.
- Determinar aquellos factores que originan la asimetría en las capacidades institucionales entre las ETA en el Estado Plurinacional de Bolivia, agrupándolos por dimensiones y componentes (factores condicionantes).
- Probar, mediante un estudio de caso, la pertinencia y significancia de las variables e indicadores construidos para la medición de capacidades institucionales de las ETA.

4.5. Diseño de la Investigación

Tabla 2 Diseño de la Investigación

Objetivo Específico	Instrumentos	Método
Explorar en diferentes estudios (a nivel nacional e internacional) la medición y conceptualización de las capacidades institucionales.	Revisión de fuentes secundarias, especialmente artículos académicos y trabajos institucionales sobre conceptualización y medición de las capacidades institucionales.	Análisis comparado
Determinar aquellos factores que originan la asimetría de capacidades institucionales entre las ETAs en el Estado Plurinacional de Bolivia.	Fuentes primarias para la construcción de dimensiones de capacidad institucional y la correspondiente agrupación de sus componentes. Fuentes secundarias, especialmente estudios especializados elaborados por entidades sectoriales para la obtención de datos cualitativos y cuantitativos.	Análisis de caso Observación participante
Probar mediante un estudio de caso la pertinencia y significancia de las variables e indicadores construidos para la medición de las capacidades institucionales de las ETA.	Encuesta Estructurada Revisión de fuentes secundarias proporcionadas por la ETA priorizada.	Análisis de caso Observación participante

Fuente: Elaboración propia

**CAPÍTULO II: Factores
Condicionantes de la
Capacidad Institucional de
las Entidades Territoriales**

Capítulo II: Factores Condicionantes de las Capacidad Institucional de las ETA

1. Introducción

Toda organización es afectada por dos tipos de influencias: macro influencias y micro influencias.

Las **macro influencias** provienen del medioambiente en el que funciona una institución: son factores dados (*ceteris paribus*) cuya modificación, fruto de la influencia de la actividad de una institución, en particular, es limitada. Dentro de estos se tiene a factores como la homogeneidad cultural, la productividad o dotación de recursos naturales comercializables, y la demografía de un territorio (características de la población, tamaño, distribución y crecimiento).

Las **micro influencias** son aquellos factores cuyo origen se encuentra relacionado con las características de la administración de una institución determinada como ser: los criterios prevalecientes en la designación de cargos, la definición de proyectos a ser priorizados por la administración, etc. La influencia de una institución sobre este tipo de factores es amplia.

La interacción de ambas categorías determina la capacidad general de una institución: las capacidades institucionales, tienen su origen en la forma de gestión de estos factores por parte de los administradores de las ETA, aunque ciertamente el énfasis debe ponerse en aquellos elementos sobre los cuales se tenga mayor capacidad de influencia.

1.1. Factores que originan y condicionan las capacidades institucionales desiguales de las ETA

De acuerdo a la normativa vigente, las ETA deben circunscribir su ejercicio al mismo universo competencial, vale decir deben administrar las mismas responsabilidades. Sin embargo, su disposición de recursos económicos, la cantidad y cualificación profesional de los recursos humanos a los que pueden acceder (lo que depende de la retribución económica que sean capaces de ofertar al mercado laboral) y la disposición de recursos naturales explotables, entre otros, no es la misma. Estos aspectos son esquematizados en la siguiente Figura.

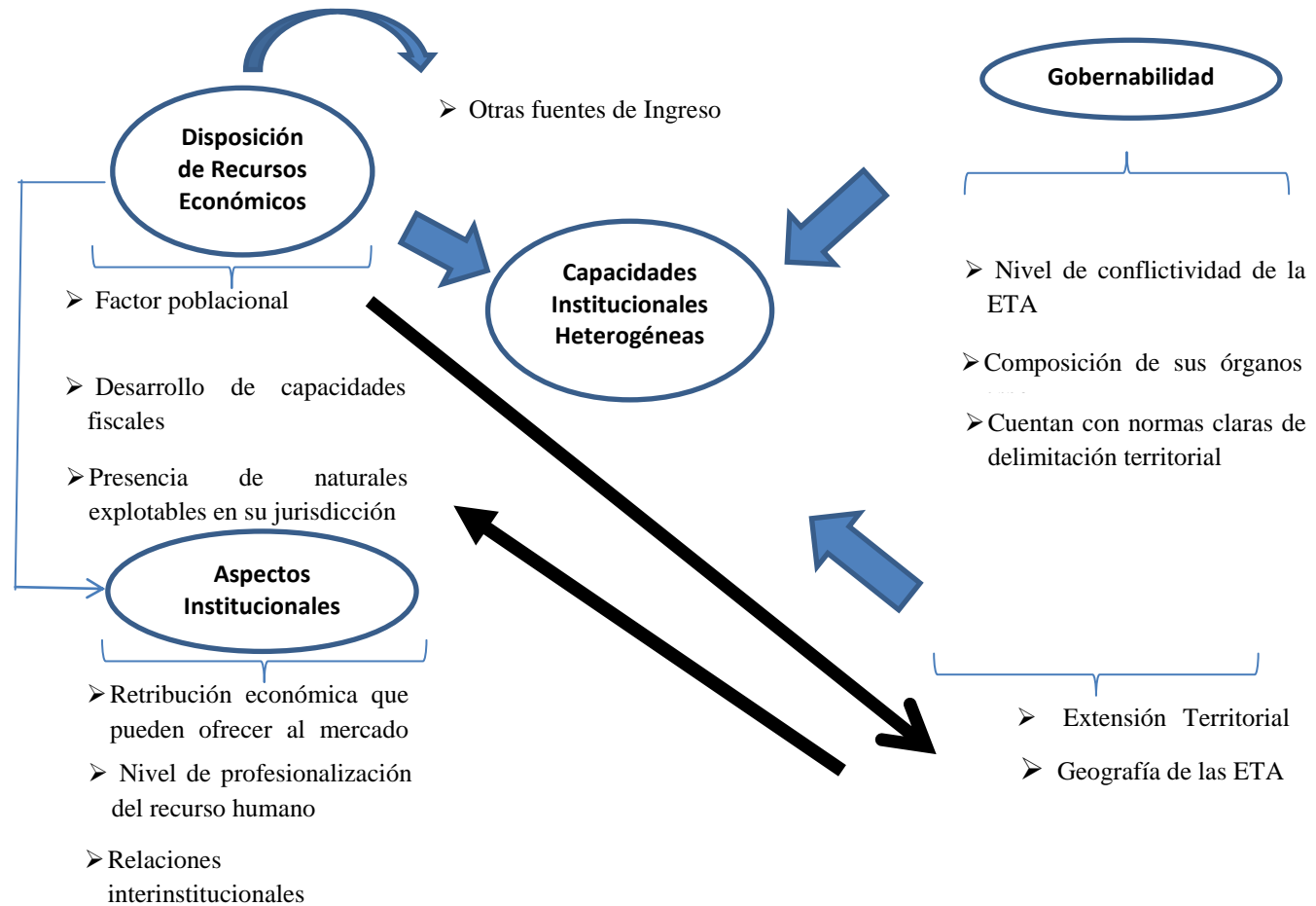
A continuación, se profundizará en el análisis de cada una de estos factores a partir de su agregación en cuatro dimensiones.

1.1.1. Disposición de Recursos Económicos

Para poder garantizar de manera efectiva la ejecución de las responsabilidades de gasto establecidas en la CPE, es necesario que la institución encargada de administrar una unidad territorial determinada disponga de una cantidad suficiente de recursos económicos¹⁶.

¹⁶ Como se verá más adelante otros aspectos institucionales como la cantidad y cualificación profesional de los recursos humanos a los que pueden acceder las ETA se encuentran fuertemente condicionados por la magnitud esta variable.

Figura No. 2: Factores que originan la aparición de capacidades Institucionales heterogéneas en las ETA

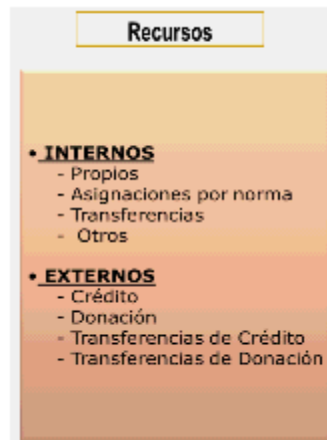


Fuente: Elaboración propia

En el caso boliviano existen **cuatro** elementos que determinan el volumen de recursos (Y) con los que cuenta una ETA: la cantidad de población; (P), el nivel de desarrollo de sus capacidades fiscales (CF)¹⁷, la existencia de recursos naturales explotables en su jurisdicción (RN) y otros (O) entre los que se incluyen su capacidad de endeudamiento, el acceso a donaciones y la disposición de empresas subnacionales.

$$F(Y) = P + CF + RN + O \quad (1)$$

Gráfico 1: Fuentes de ingreso de las ETAS



Fuente: Guía de Formulación Presupuestaria, VIPFE

1.1.1.1. Factor Poblacional

De acuerdo a la normativa nacional vigente, una parte de los recursos públicos que el NCE transfiere a las ETA se distribuyen en base poblacional¹⁸. En este marco, un primer elemento que podría explicar la heterogénea capacidad que tienen las instituciones que administran las diferentes jurisdicciones territoriales en las que se organiza el territorio nacional, es **el factor poblacional**, vale decir la relación que la población de ésta tenga respecto al conjunto.

El axioma es simple: a mayor cantidad de habitantes, mayor el porcentaje de recursos públicos que serán transferidos a una ETA, y a priori, más amplio el espectro de servicios que ésta podrá brindar.

En las Tablas No. 39 y No. 40 del ANEXO 1 se enlistan los ingresos más importantes en cuanto a magnitud que reciben los GAD y los GAM por transferencias del NCE y se los ordena de acuerdo al criterio o criterios que orientan su distribución, para determinar si la variable poblacional se utiliza o no como criterio de distribución.

El criterio que prima en la distribución de ingresos a los GAD es el territorial. De los ocho recursos más importantes que reciben por transferencias del NCE, tan solo tres utilizan a la

¹⁷ Esto suponiendo con que los Gobiernos Autónomos cuentan con dominios tributarios que les permiten obtener recursos propios y desarrollar su capacidad tributaria.

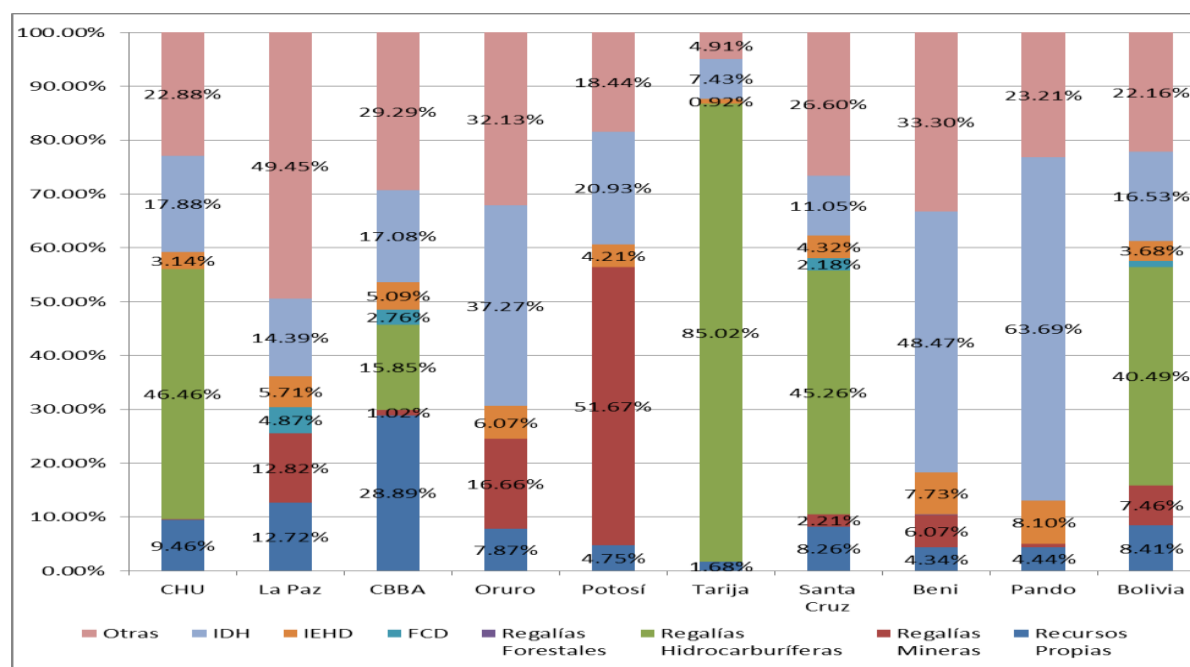
¹⁸ En Bolivia son 3 los criterios en base a los cuales se realiza la distribución de recursos a las ETA: Territorio, Población y Pobreza.

población como un criterio de distribución (FCD, IEHD, IPJ), representando el 4,74%¹⁹ de los mismos.

En el caso de las Gobernaciones, los criterios de distribución se asocian a transferencias cuyo origen se vincula fundamentalmente a la explotación de recursos naturales (Minerales, Hidrocarburos), siendo la magnitud de estos recursos fuertemente asociada a factores externos²⁰

En el siguiente gráfico se evidencia la alta dependencia de los ingresos de los GAD de los recursos por Regalías e IDH, llegando a representar las Regalías hidrocarburíferas, en promedio, un 40,5 % del total de ingresos de los GAD a nivel nacional y un 85% del total de ingresos del GAD de Tarija.

Gráfico No. 2: Estructura de los Recursos de los Gobiernos Autónomos Departamentales por fuente de financiamiento en porcentaje, año 2014^P



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

El caso de los GAM es distinto. De los ocho recursos más importantes que reciben por transferencias del NCE, tres utilizan a la población como criterio de distribución (Coparticipación, IPJ, e IDH), representando el 67,1% del ingreso total que reciben las municipalidades²¹.

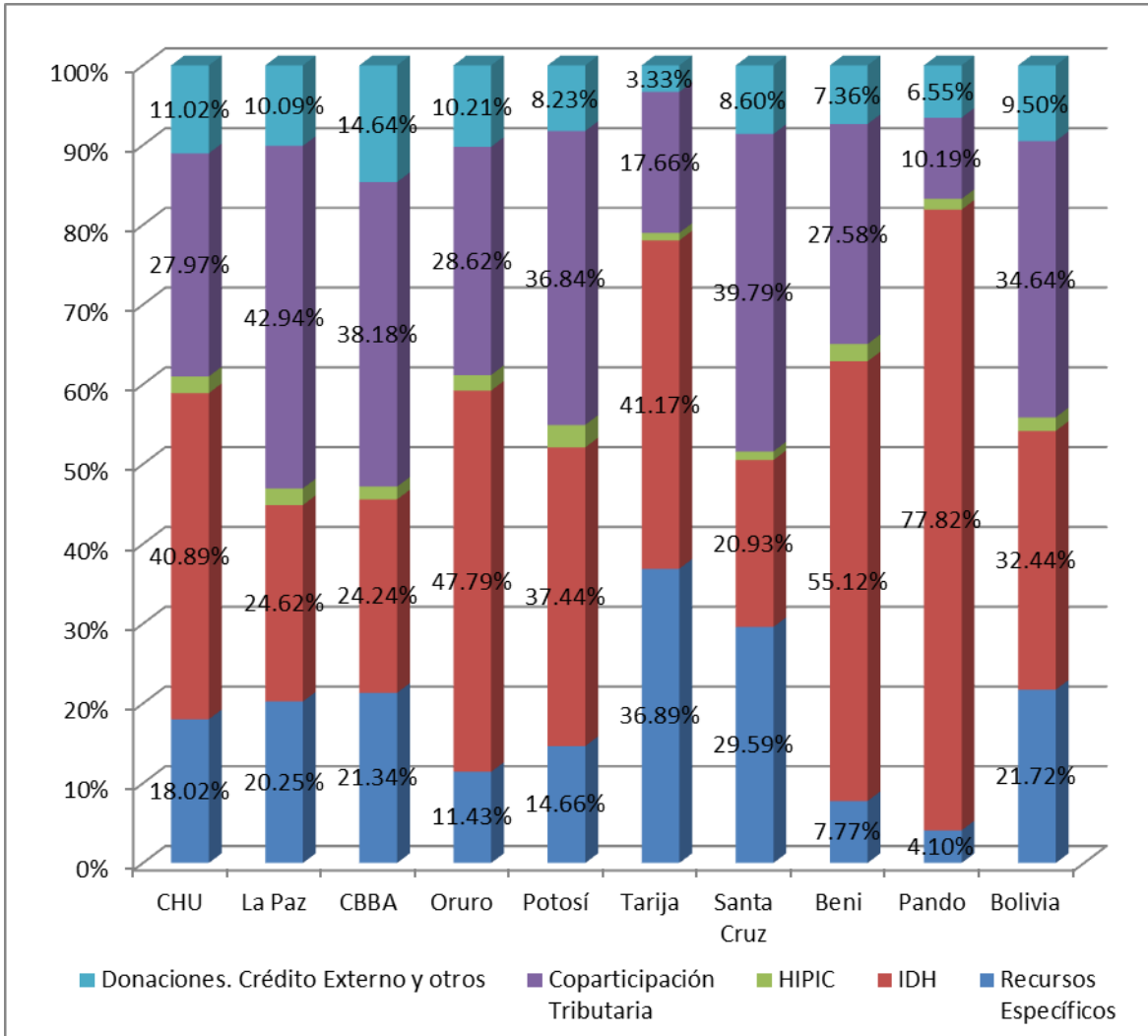
19 Ver el ANEXO 4

20 Durante el primer cuatrimestre de 2015 los recursos por IDH disminuyeron 16%, en relación al mismo periodo de 2014 (<http://www.paginasiete.bo/economia/2015/5/13/hasta-abril-ingresos-bajaron-millones-56452.html>), y los recursos por Regalías en el caso de Chuquisaca en un 20%. http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/24062015/chuquisaca_recibe_20_menos_de_regalias_hidrocarburiferas, como efecto de la baja del precio del barril de petróleo.

21 Ver el ANEXO 4

En el siguiente gráfico se evidencia que la estructura de ingresos de los GAM es altamente dependiente de los ingresos por Coparticipación Tributaria y del IDH, llegando a representar el primero, un 34,65% en promedio del total de ingresos de los GAM a nivel nacional y un 32,44% del total de ingresos de las ETA municipales ubicadas dentro del Departamento de La Paz.

Gráfico No. 3: Estructura de los Recursos de los Gobiernos Municipales por fuente de financiamiento en porcentaje, año 2014^P



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Este aspecto llama la atención, dado que las entidades locales en Bolivia, revelan tener – mayoritariamente - una base poblacional disminuida. Si se define como municipio pequeño a todo aquel que registre un máximo de 15.000 habitantes, como se muestra en la Tabla No. 3, cerca de dos tercios de las unidades territoriales locales (64%) se encuentran en esta situación, debido a que 217 municipios, de los 339 que existen, no rebasan el techo poblacional considerado²².

22 Ver ANEXO 6

Este factor, asociado a las debilidades financieras, plantea limitaciones para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de las tareas del desarrollo y lucha contra la pobreza. Como regla general, pero no forzosa, los municipios pequeños se encuentran en regiones alejadas de los grandes centros urbanos y adolecen por ello, de importantes déficits en infraestructura productiva y social, todo lo cual tiende a disminuir su capacidad institucional y financiera.

La elevada heterogeneidad poblacional es percibida como un obstáculo para la descentralización, por lo que surge la necesidad de impulsar planes de ordenamiento territorial (Carlos Bohrt et al, 2011).

Tabla 3 : Cantidad de GAM por tipo de Municipio, Año 2014

Tipo de Municipio	Población	Cantidad	Porcentaje
A	entre 1 y 5.000 habitantes	63	18,58%
B	entre 5.001 y 15.000 habitantes	154	45,43%
C	entre 15.001 y 50.000 habitantes	98	28,91 %
D	más de 50.000 habitantes	24	7,08 %
Total Municipios		339	100%

Fuente: Elaboración propia en base datos del SEA

Como se muestra en la Tabla siguiente, el 90% de los Municipios de los Departamentos de Oruro y Pando cuentan con menos de 10.000 habitantes. Por otro lado, más del 70% de los Municipios localizados en el Departamento de Tarija cuenta con al menos 15 mil habitantes.

Tabla 4: Tipo de Municipio en relación al Departamento

Departamento	A	B	C	D
Chuquisaca	17%	55%	24%	3%
La Paz	11%	61%	23%	5%
Cochabamba	11%	40%	34%	15%
Oruro	49%	40%	9%	3%
Potosí	23%	33%	43%	3%
Tarija	0%	27%	55%	18%
Santa Cruz	9%	39%	41%	11%
Beni	21%	42%	26%	11%
Pando	53%	40%	7%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Esta forma de distribución de los recursos económicos tuvo como dato curioso que días antes de la realización del último Censo Nacional de Población y Vivienda, previsto para el 21 de noviembre de 2012, autoridades de diversos municipios del país exigieron a sus ciudadanos retornar a sus lugares de origen, dando lugar a una disputa por migrantes entre las zonas rurales y urbanas del país²³.

23 De acuerdo al Periódico La Razón de 20 de Noviembre de 2012 miles de ciudadanos fueron obligados a retornar a sus comunidades antes del 21, día del censo, para hacerse censar en estas, siendo advertidos por las autoridades de las mismas que “si el día del censo existía alguna casa

En la siguiente Tabla se muestra de forma resumida, el criterio que orienta la distribución de las principales transferencias del NCE a los GAD y a los GAM.

Tabla 5: Criterios de Distribución de los Recursos Departamentales y Municipales

Recurso	Entidad Territorial	
	Gobierno Autónomo Departamental	Gobierno Autónomo Municipal
FCD	Poblacional	*****
IEHD	Poblacional	*****
IPJ	Poblacional	Poblacional
Patente de Aprovechamiento Forestal	Territorial	Territorial
Patente de Desmonte Forestal	Territorial	Territorial
Patente Hidrocarburífera	*****	Territorial
Regalía Minera	Territorial	Territorial
Regalía Hidrocarburífera	Territorial y por Pobreza ²⁴	*****
IDH	Territorial	Territorial y Poblacional
Coparticipación Tributaria	*****	Poblacional
HIPIIC	*****	Población Recalculada y por Pobreza
Fondo de Compensación Municipios y Universidades	*****	Poblacional

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente

1.1.1.2. Desarrollo de capacidades fiscales

Otra variable que determina la cantidad de recursos económicos de los que dispone una ETA, es la proporción de recursos que es capaz de generar por concepto de Recursos Específicos, específicamente de los rubros Tasas y Patentes e Ingresos por Impuestos, es decir aquellos que devienen de un esfuerzo fiscal propio.

Desde la promulgación de la Ley N° 843, de 20 de mayo de 1986, de Reforma Tributaria y posteriormente de la Ley N° 1551, de 20 Abril de 1994, de Participación Popular, el NCE cede a los GAM, para su financiamiento y funcionamiento, la administración de los dominios tributarios de los Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) y a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores (aspecto

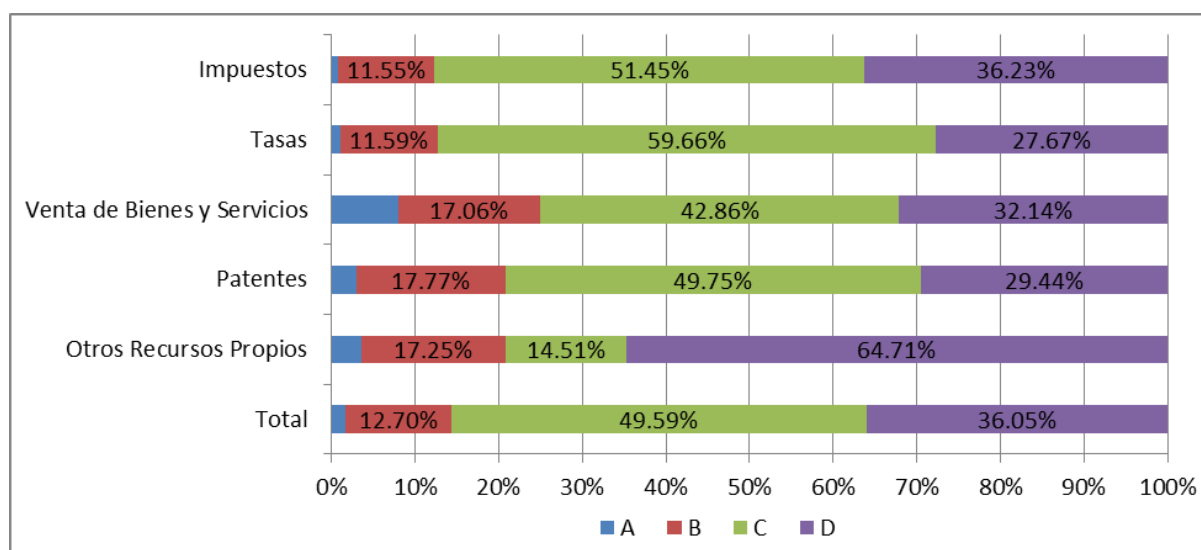
desocupada, ésta sería expropiada” Estas presiones surgieron debido a que el censo cuantifica la cantidad poblacional de cada municipio y comunidad, distribuyéndose los recursos económicos de la coparticipación tributaria de acuerdo a este dato. (http://www.la-razon.com/sociedad/censo_2012/ciudadanos-obligados-retornar-lugares-origen_0_1727827243.html)

²⁴ El criterio de pobreza se aplica para el caso de los Departamentos de Beni y Pando.

refrendado por la LMAD)²⁵, siendo asignada a su vez por la CPE vigente la competencia exclusiva de creación y administración de impuestos de carácter municipal²⁶.

Dada la larga data de cesión de dichos dominios tributarios, cabría esperar que los recursos que se generen por su cobro, fuesen significativos. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico No. 4, los ingresos provenientes de esta fuente de financiamiento no sobrepasan el 0,77% de los recursos propios de los GAM de Categoría A y el 11,5% en el caso de los Municipios de Categoría B, siendo el comportamiento similar en el caso del cobro de tasas y patentes de carácter municipal.

Gráfico 4: Participación de Recursos Específicos por Categoría Municipal 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos consignados en “Estado de la Situación Económica Financiera de los Gobiernos Autónomos 2010 – 2014”

Son los municipios de categoría “C” y “D” (con poblaciones mayores a 15.000 habitantes) los que ejercen mayormente la facultad ejecutiva de la competencia de creación y administración de impuestos, representando entre ambos el 87,68% de las recaudaciones por concepto de impuestos municipales, 87,33% por concepto de Tasas Municipales y el 79,19% por concepto de Patentes Municipales, reflejando este hecho las asimetrías horizontales en las capacidades institucionales de las entidades territoriales en la recaudación de recursos cuyo dominio es de su titularidad.

Estos Ingresos (Ingresos Tributarios de las ETA) en relación al volumen total de ingresos municipales, representan - en el caso de los municipios capitales del eje central del país - en promedio, 27.24% **de sus ingresos** mientras que en el caso de los municipios capitales del resto del país solo llega - en promedio - al 10.90%. Esta situación es muy compleja en el resto de los

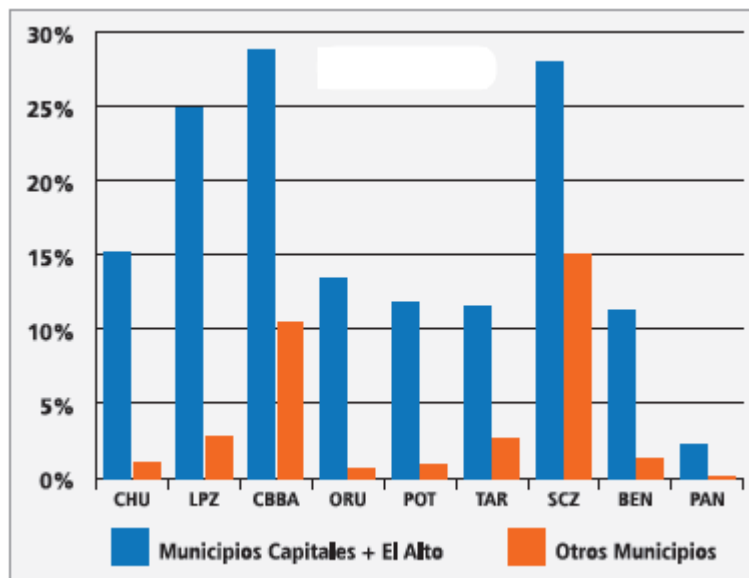
²⁵ Ver los artículos 55 y 62 de la Ley 843, de Reforma Tributaria de 28/5/1986, el inciso e) del Artículo 19 de la Ley 1551, de participación Popular de 30 de junio de 1994 y la Disposición Transitoria Primera de la LMAD.

²⁶ 302.I.9, CPE

municipios no capitales (excepto El Alto). En aquellos municipios del eje central, representan 9.46% mientras que en los municipios del resto del país llegan apenas al 1.06%. Este hecho indica que los municipios rurales - fundamentalmente - dependen de manera definitiva de las transferencias del nivel central (Barbery, 2013)

Como se muestra en el Gráfico N°5, la relación de ingresos por concepto de impuestos propios es siempre negativa para los municipios rurales en comparación con los municipios capitales, siendo la recaudación de los municipios no capitales localizados dentro de las jurisdicciones de los Departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca y Pando casi nula.

Gráfico 5: Comparación de Recursos Tributarios en relación a ingresos Totales Municipios Capitales vs Otros Municipios, en porcentaje 2013



Fuente: Propuesta metodológica para el pacto fiscal en Bolivia (Barbery, 2013)

La Tabla siguiente resume la cantidad de Municipios que recaudan impuestos, tasas y patentes municipales según el tipo de tributo²⁷.

Tabla 6 Número de GAM por Departamento que recaudan Impuestos y tributos, 2014

Departamento	IPBI	IPVA	IMTBI	IMTVA	Tasas	Patentes
Chuquisaca	27	16	20	7	22	19
La Paz	64	21	37	11	37	41
Cochabamba	43	31	38	25	44	37
Oruro	19	13	9	5	12	9
Potosí	24	18	19	11	27	21
Tarija	11	11	11	9	10	9
Santa Cruz	56	39	52	54	51	49

²⁷ Los tributos son las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Se clasifican en: impuestos, tasas, contribuciones especiales; y Patentes Municipales (Servicio Estatal de Autonomías, 2015)

Departamento	IPBI	IPVA	IMTBI	IMTVA	Tasas	Patentes
Beni	19	9	15	5	16	16
Pando	3	1	3	0	2	5
TOTAL	266	159	204	127	221	206

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

La CPE también asignó como competencia exclusiva de los GAD, la creación y administración de impuestos de carácter departamental. En este marco y de la legislación básica de la competencia compartida de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos²⁸, la Ley No. 154, de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, de 14 de Julio de 2011, determina como impuestos de dominio tributario de éste nivel de gobierno, la sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público (ITGB²⁹), anteriormente de dominio de los GAM, la propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática, y la afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos (impuestos medio ambientales), empero hasta la gestión 2014 las Gobernaciones no registran ingresos por estos conceptos.

Tabla 7 Ingresos de los GAD por concepto de Recursos Propios, 2014 (en miles de Bs.)

GAD	Venta de bienes y servicios	Alquiler de edificios y/o equipos	Intereses y otras rentas a la propiedad	Multas	Otros Recursos Propios	Total recursos propios
Chuquisaca	66,803	38	50,650		2,514	120,005
La Paz	110,621	4,283		1,503	10,207	126,614
Cochabamba	82,307	2,365	267	4,577	15,493	105,009
Oruro	21,105	1,123		1,188	1,909	25,325
Potosí	20,773	854		4,722	2,004	28,353
Tarija	39,154	3,555		2,101	6,853	51,663
Santa Cruz	130,436	614	331	230	4,455	136,066
Beni	15,479	402	13		3,828	19,722
Pando	6,308			163	206	6,677
Total	492,986	13,234	51,261	14,484	47,469	619,434

Fuente: Estado de Situación Económico Financiera de los Gobiernos Autónomos 2010 – 2014, SEA

El sistema tributario en Bolivia está integrado por numerosos gravámenes, los cuales son aplicados por el nivel central del Estado y por los gobiernos municipales autónomos; los gobiernos

28 Art. 299.I.7, CPE.

29 Sin embargo, la Disposición Transitoria Primera de la Ley No. 154 estipula que el NCE continuará con la administración de éste impuesto de acuerdo a la ley vigente, hasta que los GAD creen su propio impuesto, de acuerdo a la presente Ley.

departamentales autónomos a la fecha no administran competencias ni potestades tributarias. La Ley 154 de 14/07/2011 de Clasificación y Definición de Impuestos, autoriza crear impuestos que tengan los siguientes hechos generadores (i) sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles; (ii) propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática y, (iii) afectación del medio ambiente. Los mismos que aún no se encuentran en aplicación (Pizarroso, 2011).

La estrechez de los recursos asignados a los GAD no solo profundiza la dependencia de este nivel de gobierno de las transferencias del NCE sino que inhibe y/o retarda el desarrollo de sus capacidades fiscales dando lugar a la aparición del fenómeno conocido como *Pereza Fiscal*³⁰ y potencia la posibilidad de que otro nivel de gobierno pueda incidir sobre el gasto del nivel meso a través de instrumentos de control como la condicionalidad del gasto³¹, o el otorgamiento de subvenciones condicionadas al buen o mal relacionamiento que se tenga con la ETA.

Finalmente, es importante resaltar que si bien el nivel de recursos que una entidad es capaz de generar por concepto de impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales es directamente proporcional a la actividad de su administración tributaria (lo que depende de la cantidad de recursos humanos y financieros que tiene a su disposición, y de la disposición de las autoridades de una ETA a asumir el costo político de implementar una medida que incremente la presión fiscal³² sobre sus ciudadanos, medida que ciertamente puede ser vista como anti popular, su cuantía también depende del nivel de ingresos que los habitantes de una jurisdicción territorial dispongan, vale decir de su capacidad de tributación, aspecto que es asimétrico entre ETA del mismo nivel de gobierno.

1.1.1.3. Importancia de los recursos naturales en la generación de ingreso para las ETA

Otro elemento que determina la cuantía de ingresos de una ETA, y por ende se constituye en un elemento de asimetría, es la presencia de recursos naturales comercializables en la Jurisdicción territorial de una Unidad Territorial.

De acuerdo a la CPE “*Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado*”³³. En este marco, es el NCE, en calidad de administrador de los mismos, el que recibe un pago de los usufructuarios, por su explotación y producción, que luego distribuye en los porcentajes estipulados por Ley a los beneficiarios de los mismos bajo la forma de regalías y de patentes por recursos naturales.

La legislación boliviana reconoce tres tipos de regalías: las hidrocarburíferas, las mineras, y las forestales³⁴, como “*compensación económica obligatoria pagadera al Estado, en dinero o en*

30 Fenómeno que se da cuando las autoridades locales prefieren financiarse por medio de transferencias en lugar de ingresos recaudados en el ámbito local (Revollo, 2011)

31 Consiste en fijar límites entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esta restricción significa que se permita a cada nivel de gobierno emplear el dinero únicamente para fines que figuran dentro de sus propias atribuciones o de la restricción establecida. (Aghon, 1993)

32 Se refiere al porcentaje de los ingresos que los particulares deben aportar al Estado en concepto de impuestos

33 Numeral II del Parágrafo 1 del Artículo 311 de la CPE.

34 En la Ley No. 1700, los términos Patente por aprovechamiento y Patente de desmonte son utilizados como sinónimo de regalías forestales.

especie, en favor de los departamentos productores por la explotación de sus recursos naturales no renovables” (Jubileo, 2012).

Por su naturaleza, a excepción de las regalías mineras de las que coparticipan los Municipios, estos recursos tienen un carácter eminentemente Departamental. En el siguiente cuadro se muestra la importancia de las regalías por tipo en el presupuesto de las Gobernaciones.

Como se puede observar en la Tabla N°8, si bien la importancia de las regalías varía de acuerdo a la Región, por ejemplo en el caso del Departamento de Tarija el orden de importancia de las mismas es regalías hidrocarburíferas, regalías mineras y regalías forestales, mientras que en el Departamento de La Paz el orden es regalías mineras, regalías forestales y regalías hidrocarburíferas, a nivel agregado, y en función de su cuantía, las regalías hidrocarburíferas se constituyen en las más importantes, representando el 42,61% del ingreso agregado de las Gobernaciones en 2014³⁵.

Tabla 8: Importancia de las Regalías en los Ingresos Departamentales en porcentaje (2015)

Tipo de Regalía	Departamentos									Agregado GAD
	GAD CHU	GAD LPZ	GAD CBBA	GAD ORU	GAD POT	GAD TAR	GAD SCZ	GAD-BENI	GAD-PAN	
Regalías Mineras	0.17%	12.82%	1.02%	16.66%	51.67%	0.02%	2.21%	3.63%	0.39%	7.20%
Regalías Forestales	0.00%	0.04%	0.01%	0.00%	0.00%	0.01%	0.11%	0.06%	0.00%	0.03%
Regalías Hidrocarburífera	46.46%	0.00%	15.85%	0.00%	0.00%	85.02%	45.26%	40.18%	30.62%	42.61%

Fuente: Unidad de apoyo a la Gestión Pública Departamental, MA

Los recursos por regalías son coparticipables, transfiriéndose a aquellas regiones en las se realice la extracción de los mismos, como compensación a la pérdida de la riqueza de sus territorios, lo que da lugar a la existencia de Departamentos o Municipios que no coparticipan en la distribución proveniente de ciertas regalías. Por ejemplo, los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí no coparticipan en la distribución proveniente de regalías hidrocarburíferas. A su vez los Departamentos de Oruro y Potosí no coparticipan de la distribución de recursos provenientes de las regalías forestales. Este hecho genera asimetrías en los ingresos y por ende en las capacidades de las ETA.

Si bien con el espíritu de compensar a aquellos Departamentos que por su geografía u otros factores no gozan de los beneficios de poseer yacimiento de hidrocarburos, mineros y forestales, y por tanto regalías de las mismas características, se creó el FCD, reconociendo la necesidad de nivelar los desequilibrios horizontales que se producen en los ingresos de las Regiones por la dotación natural de sus jurisdicciones, por la baja cuantía del mismo, los desequilibrios horizontales no desaparecen.

³⁵ Si bien Beni y Pando no se constituyen en Departamentos productores de hidrocarburos, son beneficiarios de la regalía hidrocarburífera compensatoria, aspecto previsto en la normativa vigente con el objetivo de “contribuya su desarrollo regional, en igualdad de condiciones con otros departamentos del país”.

Por otro lado, los GAM, se constituyen en beneficiarios de patentes por el pago que deviene las autorizaciones que se tramitan ante las entidades competentes del NCE por la realización de actividades económicas relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales en su jurisdicción³⁶.

En este caso, las patentes por explotación de recursos naturales se transfieren a aquellos Municipios en cuyas circunscripciones se encuentran las concesiones petroleras y/o forestales³⁷, generándose así una asimetría horizontal entre municipios.

1.1.1.4. Otros determinantes del ingreso de las ETA

Para finalizar con la dimensión de disposición de recursos económicos como factor condicionante de las capacidades institucionales es importante mencionar que las ETA pueden acceder a recursos públicos y por ende incrementar el volumen de recursos de que disponen, a través de otras cuatro fuentes de ingresos: empresas públicas sub nacionales, fondos fiduciarios, créditos (internos y externos) y donaciones.

Las donaciones son recursos que provienen de países, organismos y entidades residentes o no en el país, y que son percibidos en calidad voluntaria, sin contraprestación de bienes y servicios por parte de la entidad receptora. Estas pueden ser corrientes si se aplican a gasto corriente o de capital, si su uso se destina a gasto de capital.

Asimismo, la actual CPE, asigna tanto a las ETA Municipales como Departamentales (al igual que al NCE), la competencia exclusiva de creación de empresas públicas en su jurisdicción³⁸, pudiendo transferir los recursos generados por estas entidades al Tesoro del Gobierno Autónomo, ya sea a través de la venta de acciones, o a través de la distribución de dividendos y/o utilidades que hayan obtenido durante un año fiscal.

Por otro lado, las ETA Municipales y Departamentales tienen asignada como competencia exclusiva la creación de fondos fiduciarios y fondos de inversión³⁹, como mecanismos para la obtención de recursos necesarios inherentes a los ámbitos de sus competencias.

Finalmente, los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público⁴⁰, se constituyen en otra fuente adicional de ingresos de las ETA.

Por la amplitud y especificidad de la temática, estos elementos no serán desarrollados en el presente documento, recomendándose sin embargo su estudio, como aspectos que pueden influir en las capacidades institucionales de una ETA.

36 Artículo 9.III Ley No. 2492, Código Tributario Boliviano, de 2 de agosto de 2003.

37 Llama la atención de acuerdo a la Ley No. 535, de Minería y Metalurgia, de 19 de mayo de 2013, los Municipios mineros NO son beneficiarios de estos recursos sino instituciones descentralizadas del NCE.

38 Art. 302.I.26 (Municipios) y Art. 300.I.29 (Departamentos) de la CPE.

39 Art. 300.I.27 (Departamentos) y 302.I.24 (Municipios) de la CPE.

40 Art.341.6 de la CPE.

1.1.2. Aspectos Institucionales

La debilidad institucional de gran parte de las ETA del territorio nacional, determina que el presupuesto anual de muchos Municipios de categoría A sea menor a 3.500.000 de Bs. por año (41.900\$ mensuales en promedio), lo que no solo acentúa su dependencia de las transferencias del NCE, sino que limita y determina su capacidad de acción y gestión.

Como se puede observar en el ANEXO 5, en 2014, 10 Municipios de Categoría A se encontraban bajo este umbral, es decir que en los municipios de Coipasa en Oruro, Mojinete y Tahuá en el Departamento de Potosí, existían disponibles 2.177 Bs., 1.559 Bs., y 1.809 Bs. al año, respectivamente, para atender a un ciudadano.

El caso es llamativo, si se toma en cuenta que con los recursos públicos se debe financiar, no solo el sueldo de los funcionarios y el mantenimiento de instituciones encargadas de administrar unidades territoriales, sino el desarrollo de competencias cuya ejecución requiere de la disposición de recursos humanos con conocimientos específicos y de una inversión intensiva de recursos financieros como ser proyectos de infraestructura productiva, servicio de alumbrado público en su jurisdicción, sistemas de micro riego, construcción de caminos vecinales, y creación y administración de Fondos Fiduciarios y Fondos de Inversión⁴¹.

La posibilidad de hacer un ejercicio efectivo de las competencias asignadas constitucionalmente, especialmente en el caso de aquellas que requieren de un mayor nivel de especialización, queda entonces condicionada por la capacidad que tienen las ETA de atraer y retener personal calificado (dotación y mantenimiento de recursos humanos), lo que en última instancia depende del nivel de retribución (Y) que las ETA sean capaces de ofertar al mercado laboral sintetizándose aquello en la siguiente ecuación:

$$RRHH = F(Y)$$

La disposición de recursos económicos, entonces limita la capacidad de las ETA en términos de inversión, restringiendo su ejercicio competencial a competencias de carácter administrativo (como la elaboración, aprobación y ejecución de sus programas de operaciones y/o la administración de sus recursos por regalías⁴²), y condicionando su desarrollo institucional y capacidad administrativa en términos de recursos humanos impactando así sobre sus capacidades institucionales.

1.1.2.1. Retribución económica que las ETA pueden ofrecer al mercado

Las habilidades y aptitudes de los individuos, determinan la base de actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización, y hacen referencia a las siguientes preguntas: los funcionarios ¿tienen habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿El personal es suficiente para realizar el

41 Numerales 7, 31, 27 del Artículo 300 de la CPE en el caso de los GAD y 7, 21, 24, 30, 38 del Artículo 302 de la CPE en el caso de los GAM.

42 Numerales 26 y 36 del Artículo 300 en el caso de los GAD y 23 del Artículo 302 en el caso de los GAM.

trabajo? El desarrollo del recurso humano para construir capacidad se enfoca en la oferta de personal profesional y técnico.

En lo que concierne a la **organización**, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades y hacen referencia a las siguientes preguntas: ¿las organizaciones tienen misiones claras y compatibles?, ¿cuentan con los recursos y prácticas de gestión apropiados para cumplirlas?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones? (Rosas, 2008).

De acuerdo a lo establecido en la LMAD⁴³, las ETA deben establecer y aprobar su escala salarial y planilla presupuestaria, en el marco de los criterios y lineamientos de política salarial, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

Sin embargo, en la práctica la política salarial que una ETA pueda establecer, queda condicionada no solamente por las disposiciones legales vigentes (emitidas anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), sino a su vez, por: la cantidad de presupuesto que éstas dispongan en una vigencia determinada (aspecto analizado en el anterior acápite) y por las políticas conocidas como “límite del gasto” y “condicionamiento del gasto”.

En el caso de la primera política se establece que:

Para mantener la relación entre inversión pública y gasto de funcionamiento⁴⁴, la LMAD establecen límites del gasto a los gobiernos autónomos; en el caso de los GAD y GAR 15% para gasto corriente y 85% para gastos de inversión y para el caso de los GAM y GAIOC 25% para gasto corriente y 75% para gastos de inversión.

En el caso de los GAD, el porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento es del 15% sobre el total de ingresos provenientes de Regalías Departamentales, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados. En el caso de los GAM el porcentaje máximo de gastos de funcionamiento es de 25% que para efectos de cálculo se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial del Diálogo 2000 (HIPC II); pero para financiar los gastos de funcionamiento solo pueden utilizar recursos específicos y de la Coparticipación Tributaria (Servicio Estatal de Autonomías, 2015).

En este marco, se puede observar que el presupuesto de que disponen las ETA para utilizar en Servicios Personales⁴⁵ es una fracción del presupuesto total que se les transfiere y queda circunscrito a determinadas fuentes de financiamiento⁴⁶, limitándose así no solamente la retribución que pueden ofertar al mercado sino la cantidad de recursos humanos a los que pueden acceder.

43 Art. 113.II de dicho cuerpo normativo.

44 Los Gastos Corrientes o de Funcionamiento son aquellos referidos al financiamiento de Servicios Personales de los gobiernos autónomos (Órgano Ejecutivo, Asamblea Departamental y Regional, Concejo Municipal y Órgano Legislativo de las AIOC según usos y costumbres), así como el financiamiento de servicios como: Luz, Agua, Teléfono, Pasajes, Combustibles, etc. (Servicio Estatal de Autonomías, 2015)

45 Gasto por concepto de servicios prestados por el personal del sector público (remuneraciones, así como aportes patronales al sistema de previsión social y otros) (Fundación Jubileo, 2008)

46 En el marco de lo establecido en la Disposición Transitoria Novena de la LMAD, no se incluye a los recursos específicos cuya utilización es completamente discrecional.

En el caso de la segunda política (condicionalidad del gasto) se establece que:

Si bien la LMAD garantiza recursos a los gobiernos autónomos para el financiamiento de sus competencias, en muchos casos su utilización se encuentra condicionada. Es decir, éstos deben utilizar destinar éstos recursos a sectores priorizados por el Estado (Salud, Educación, Seguridad Ciudadana, entre otros).

Esta condicionalidad se la establece a través de leyes específicas, determinando porcentajes que deben ser asignados por parte de los diferentes niveles de gobiernos a los diferentes sectores. (Servicio Estatal de Autonomías, 2015).

Esta segunda política, en muchos casos es utilizada discrecionalmente por el titular de los recursos sin medir su grado de efectividad, también influencia en la cantidad de recursos de que esta puede disponer efectivamente las ETA. Al respecto Aghon realiza la siguiente disquisición:

Los gastos que figuran en el presupuesto de una jurisdicción pueden subdividirse, al menos, en los gastos incurridos durante la realización de las funciones de tipo voluntario, obligatorio y realizados por encargo o delegación de otro nivel.

Las funciones “voluntarias” son aquellas que determinada jurisdicción puede realizar con entera libertad. Los gastos relacionados con esa función reflejan de hecho una autonomía fiscal descentralizada. Las “funciones obligatorias” simplemente conducen al gobierno descentralizado a actuar en conformidad con las normas generales que fija la ley o el nivel superior (condicionalidad), mientras que las funciones ejecutadas por encargo de otro nivel deben realizarse estrictamente de la manera que establece el nivel que da la orden. Así las funciones obligatorias dejan un margen substancial a la interpretación a ingeniosidad del nivel descentralizado. Si una jurisdicción asume funciones por encargo, actúa sencillamente como agente de otra jurisdicción. Tal actividad no implica que la política este descentralizada. Por el contrario, estas actividades deben atribuirse a las actividades de la dependencia fiscal que da la orden (Aghon, 1993).

Si bajo estas premisas y con la idea del saldo disponible resultante fruto de las políticas de condicionalidad y límite del gasto, se compara la cantidad de recursos disponibles para destinar al grupo de Gastos 1000, Servicios Personales, de municipios de diferentes categorías (A, B, C, D) se notará que estas son bastante heterogéneas constituyéndose así en un factor que determina las posibilidades de una ETA para contratar recursos humanos y que influye en el surgimiento de capacidades institucionales heterogéneas entre las ETA.

Las Tablas 51 y 52 del ANEXO 7 muestran la escala salarial por nivel jerárquico⁴⁷ de los órganos ejecutivos y legislativos de los municipios del Montero, Cotoca, Cuevo y Pucara, ubicados todos en el Departamento de Santa Cruz.

47 De acuerdo al DS No. 26115, Normas Básicas de Administración del Personal, los puestos en las entidades de la administración pública se clasifican en categorías y se agrupan en hasta 8 niveles, siendo la clasificación de puestos el ordenamiento de éstos en categorías, considerando su jerarquía dentro de la estructura organizacional de la entidad (Superior –conformada por el primer y segundo nivel de la entidad-, Ejecutivo -conformado por el tercer y cuarto nivel de la entidad y Operativo –conformado por los puestos comprendidos entre el quinto al octavo nivel de la entidad). En cada categoría, los puestos se agruparán en niveles (clases) constituidos por puestos de naturaleza similar diferenciados por el grado de complejidad de las actividades asignadas.

En el caso del Órgano Ejecutivo de Montero su escala salarial para la Gestión 2014 varía entre 11,981 Bs. en el caso del Alcalde (Nivel 1) y 2,587.16 Bs. en el caso del Mensajero que ocupa el Nivel 8. En el caso del Órgano Ejecutivo de Cotoca su escala salarial para la Gestión 2014 varía entre 14,100 Bs. en el caso del Alcalde (Nivel 1) y 1.800 Bs. en el caso del Encargado de Limpieza de Mercado que ocupa el Nivel 37. El caso de Cuevo y de Pucara es diametralmente opuesto. En Cuevo, la escala va de 5.624 Bs. en el caso del Alcalde Municipal, cargo catalogado como de Nivel 1, a 1,878 Bs en el caso del Encargado de Limpieza catalogado como de Nivel 6. En el caso de Pucara, la escala va de 4.200 Bs en el caso del cargo catalogado como de Nivel 1 (Alcalde Municipal) a 1,584 Bs en el caso del Intendente Municipal catalogado como de Nivel 5.

La situación es similar en el caso del Órgano Legislativo. En el caso de Montero la escala va de 11,263.04 Bs en el caso del Nivel 1 (Concejales) a 2,587.2 en el caso del Mensajero que ocupa el Nivel 7 de la Escala Salarial. En el caso de Cotoca la escala va de 12.700 Bs en el caso del Nivel 2 (Concejales) a 1.800 Bs. en el caso de la Encargada de Limpieza que ocupa el Nivel 37 de la Escala Salarial. Asimismo, de acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el caso de Cuevo su Órgano Legislativo se encuentra conformado solamente por Concejales agrupados todos en el Nivel 1, con una remuneración mensual de 3,437 Bs. Finalmente, en el caso de Pucara la escala va de 2,700 Bs. en el caso del Nivel 2 (Presidente del Consejo) a 1,584 Bs en el caso de la Secretaria del Consejo catalogada como de Nivel 6.

Ciertamente existe una diferencia entre un GAM que dispone de 20.254.837,94 de Bs. o 7.989.600 de Bs para disponerlo en la contratación de personal, como es el caso de los Municipios de Montero o de Cotoca, y otros GAM, que, si bien de acuerdo a la normativa deben administrar las mismas competencias, disponen de un presupuesto total de 12 millones de Bs. que deben ser repartidos entre todos los grupos de Gasto consignados en el Clasificador Presupuestario, cual es el caso de Cuevo y Pucara.

En este marco es más probable que en el caso de que a uno de los funcionarios que se desempeñe en Pucara o Cuevo se les presente una mejor oportunidad laboral en términos de retribución salarial, éste tiende a cambiar de trabajo para satisfacer de mejor forma sus expectativas, más aún si se trata de un funcionario con cierto nivel de cualificación profesional.

1.1.2.2. Nivel de Profesionalización del recurso humano

En este marco, los recursos humanos a los que puede acceder la mayoría de las ETA del país, especialmente aquellas catalogadas como de categoría A y B, quedan signados por aquellos de carácter local y/o los de carácter itinerante y que no siempre poseen una formación formal en el área en que se desempeñan⁴⁸. El costo de oportunidad para un funcionario especializado es simplemente muy alto, más aún si se trata de poblaciones alejadas de los principales ejes económicos del Departamento y del país.

48 En este estudio, se considera como un valor de la carrera administrativa tener un mayor nivel educativo (especializaciones, cursos, etc.), por lo que su desarrollo es deseable.

El análisis realizado permitió evidenciar debilidades importantes relacionadas en primer lugar con la presencia en un alto porcentaje de recursos humanos cuya formación no está relacionada con los asuntos que son propios de la administración pública, lo que obliga al aprendizaje en la práctica. (Duque, 2012)

En otros términos, una de las principales dolencias de las ETA tiene que ver con la presencia de personal cuya formación de base no está relacionada, en la mayoría de los casos, con temas de la administración pública, por lo que estos conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo.

Si bien los efectos de ello podrían ser administrados a partir de una política de desarrollo de carrera y de formación profesional asumida por las Áreas de Recursos Humanos⁴⁹ de la entidad, estando prevista dentro del clasificador por objeto la partida 25700 referida a Capacitación del Personal⁵⁰, el uso de la misma es generalmente escaso debido a los limitados recursos económicos con los que cuentan la mayoría de las ETA en Bolivia, la falta de incentivos y a la poca importancia que se le otorga a esta variable por la elevada rotación del personal que se desempeña en el sector público.

La capacitación a los Funcionarios Públicas 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”. Asimismo, no existe un programa de capacitación integrado para los funcionarios públicos que trascienda la explicación de los cambios estructurales del Estado: CPE, leyes estratégicas, etc. , por lo que es necesario promover políticas públicas que retomen e impulsen el tema, y que desde el Estado se fomente la profesionalización y capacitación del servidor público, desarrollando un sistema que incentive la especialización en los servidores públicos, y por el cual las instituciones que la promuevan sean reconocidas (Ministerio de Autonomías et al, 2015).

En este punto es importante resaltar que la magnitud presupuestaria también tiene un efecto directo en la cantidad de personal que una institución determinada puede disponer y en muchos casos la imposibilidad de poder cumplir con ciertos mandatos contenidos en la normativa⁵¹.

El poco personal con el que cuenta una institución da lugar a una acumulación de funciones para cada cargo: el personal debe asumir bajo su autoridad varias funciones al mismo tiempo (...). Estas limitaciones en materia fiscal se reflejan en la práctica, en estructuras administrativas insuficientes,

49 El concepto de desarrollo de los recursos humanos surge de la idea que la capacitación y el entrenamiento es funcional al puesto de trabajo mientras que el desarrollo permite el crecimiento profesional. El desarrollo de los recursos humanos incluye oportunidades como el entrenamiento del personal, el desarrollo de carrera, la gestión del desempeño, el coaching, el mentoring, el plan de sucesión, la identificación del talento y el desarrollo organizacional (<http://www.losrecursoshumanos.com/desarrollo-de-los-recursos-humanos/>).

50 Gastos por Servicios destinados a la capacitación y adiestramiento del personal permanente, eventual, y consultores individuales en línea, de acuerdo a contrato establecido, cuando corresponda, en cursos de formación o instrucción, que son necesarios para la actividad de la entidad. Comprende inscripciones, matrículas, cuotas, en cursos, seminarios y otros similares (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

51 Por ejemplo, la implementación de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), tiene un costo de 297.743 BS -108.037 Bs para Servicios Personales, y el de la Casa de Acogida de Refugio Temporal de 1.331.357 Bs. -240.083 Bs. Para Servicios Personales. Ambos servicios se encuentran previstos en la Ley No. 348, de 9 de marzo de 2013, Ley Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Servicio Estatal de Autonomías, 2013). Dados que como se vio existen al menos 10 municipios que disponen de menos de 42.000 mensuales de presupuesto, estos estarían inhibidos de ejercer estos mandatos.

porque cuentan con plantas de personal reducidas donde se concentran la totalidad de las funciones asignadas, tanto desde lo misional como desde lo operativo (Duque, 2012).

De acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en el Órgano Ejecutivo de Montero se desempeñan 307 funcionarios, mientras que en los Órganos Ejecutivos de Cuevo y de Pucara se desempeñan 11 funcionarios en cada uno de ellos (Ver Tabla 51 del ANEXO 7)

El caso del Órgano Legislativo es similar, dado que éste cuenta con 32 funcionarios en el caso de Montero, mientras que los Órganos Legislativos de Cuevo y Pucara cuentan con 5 y 6 Funcionarios respectivamente (Ver Tabla 52 del ANEXO 7).

A su vez, debido a la escasez de recursos financieros, ni en Cuevo ni en Pucara se observa la existencia de sub alcaldes. En el caso de Cuevo éste no cuenta con funcionarios distintos a los Concejales y en el caso de Pucara, tan solo cuenta con una Secretaria para coadyuvar en el trabajo de los Concejales⁵².

Esto llama la tensión por el escaso desarrollo institucional que genera, y porque limita la capacidad de una institución para desconcentrarse o descentralizarse funcional o territorialmente⁵³. En otras palabras, si una ETA no dispone de suficientes recursos económicos, su gestión tenderá a concentrarse en la capital de Departamento o de Municipio, favoreciéndose así el desarrollo de capacidades en los núcleos urbanos en detrimento de los rurales.

Existe una relación entre la proximidad física del municipio a la capital del Departamento y el desempeño de sus capacidades de gestión. La proximidad a la capital hace que gran parte de la clase gobernante del municipio, vivan y se desenvuelvan en la capital. En segundo lugar en los municipios cercanos existe una alta presencia de instituciones públicas y privadas dada la accesibilidad que permite la cercanía. **Sin embargo, el anverso de esta situación es que no existe presencia institucional, sea de la Gobernación o del Gobierno Central, en los municipios o comunidades alejadas de los centros urbanos importantes (...).**

Este hecho incide en que los PDM y POA incorporen fundamentalmente demandas priorizadas por los actores sociales del área urbana y solo parcialmente del área rural (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

1.1.2.3. Forma de reclutamiento y estabilidad del personal

En Bolivia, existe un límite adicional a la capacidad administrativa para la dotación de recursos humanos calificados: el “clientelismo político”.

52 Estos datos no toman en cuenta a los funcionarios que se desempeñan como consultores en Línea o personal eventual

53 Desde el punto de vista de la autonomía, la desconcentración es algo deseable, dado que permite mejorar la prestación de servicios públicos y acercar la gestión pública a la población quebrando así la idea de organización administrativa concéntrica. Se entenderá por desconcentración territorial al despliegue que realiza el OE de la ETA al interior de su jurisdicción territorial a través de subgobernaciones en el caso de los GAD o sub alcaldías y Distritos Municipales en el caso de los GAM; las mismas que reciben un conjunto de atribuciones y responsabilidades, para el ejercicio efectivo de las competencias del Gobierno Autónomo; mientras que por desconcentración funcional se entenderá a aquella institucionalidad bajo dependencia o tuición de la ETA a cargo de programas, proyectos u otras competencias o atribuciones y que por su naturaleza, desconcentrada o descentralizada, gozan de mayores libertades (Ministerio de Autonomías et al, 2015).

Uno de los dilemas centrales para el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos es de naturaleza política, debido a que su adopción ocasionaría que los líderes partidistas y gubernamentales tengan que renunciar a incurrir en prácticas clientelistas basadas en el intercambio de favores políticos. Pudiendo la creación de capacidades institucionales ser contraria a un estilo de gobierno fundado en el uso político de los aparatos burocráticos.

Un estilo clientelista de gobierno implica que los políticos que detentan el poder distribuyen recursos a los votantes en forma de bienes o servicios individuales (licencias, permisos, empleos públicos, contratos, créditos), en lugar de hacerlo como bienes auténticamente públicos; transfieren bienes materiales divisibles a sus clientelas a cambio de servicios y lealtad política (Jaimes, 2007).

En este sentido, si bien, en una primera instancia, contar con burocracias públicas altamente capacitadas parecería facilitar la implementación de políticas, la instauración de servicios profesionales de carrera, por la importante redistribución de poder que conlleva, podría ser contraria a una cultura política basada en el uso político de los aparatos burocráticos.

Esta forma de vinculación del personal al sector público, es predominante en Bolivia, donde la confianza, relación interpersonal y afinidad política que se tenga con los funcionarios jerárquicos de turno son variables más importantes que su idoneidad profesional para desempeñar las funciones que demanda el puesto, siendo las incorporaciones o designaciones mayormente producto de invitaciones directas, haciéndose un uso discrecional y laxo de esta modalidad de reclutamiento⁵⁴, y recurriendo en un muy reducido porcentaje al concurso de méritos, aspecto que incide desfavorablemente en la capacidad institucional de una entidad.

El dilema estratégico inherente a la construcción de capacidad institucional ha hecho suponer que los intentos de reforma administrativa de corte meritocrático, principalmente en países con gran tradición clientelista, tienen pocas posibilidades de éxito, a menos que existan condiciones políticas propicias para que los actores clave decidan cooperar en la adopción de este tipo de reformas (Jaimes, 2007).

Dado que el origen de la designación en el cargo en la mayoría de los casos no deviene de un proceso formal e impersonal de reclutamiento, no es de sorprender que esto incida sobre la eventualidad, estabilidad y rotación del personal, puesto que su permanencia en un cargo del sector público, depende más de la decisión de la autoridad de turno, que de los méritos profesionales del servidor público.

La divisibilidad de los bienes transferidos es un elemento importante en el clientelismo, ya que brinda al gobernante la capacidad de excluir a sus opositores políticos de los beneficios del bien provisto. El empleo público constituye un bien típicamente utilizado en intercambios clientelistas (sobre todo si la selección burocrática no está regulada por las reglas impersonales de un sistema de servicio civil meritocrático), al constituir un instrumento creíble, excluyente y reversible mediante el cual los políticos en el poder aseguran la cooperación continua de sus allegados (Jaimes, 2007).

54 El reclutamiento se podrá realizar mediante dos modalidades: Invitación Directa o Convocatoria Pública, siendo la primera aquella 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 (Ministerio de Autonomías et al, 2015).

En este punto es importante recordar la relación existente entre estabilidad e idoneidad del personal con la capacidad de las ETA de absorber una mayor cantidad de competencias:

El estudio establece una pregunta orientadora del análisis en relación a ¿cuáles son los factores significativos en tanto a la explicación del grado de absorción de las competencias?; y determina de manera empírica la importancia de variables esencialmente referidas a la calificación, estabilidad e idoneidad del personal con respecto al grado de absorción de las competencias por parte de las Prefecturas y las instancias organizacionales al interior de estas.

Las conclusiones muestran una ineficiencia en la asignación de los recursos humanos, en especial de aquellos calificados, y que sean idóneos con respecto a los cargos que se deben ejercer en las instancias organizacionales de las Prefecturas. Los recursos humanos carecen de condiciones de trabajo, desde que son contratados por periodos cortos, sin estabilidad, y sin acceso a procesos de institucionalización. Asimismo, la inestabilidad del personal, tiene sus repercusiones sobre el conocimiento del mandato legal que cada instancia en las Prefecturas debe asumir y gestionar.

Por otra parte, se puede establecer que existen Prefecturas en las que se evidencia una alta concentración de personal eventual; que supera en cantidad al personal permanente⁵⁵. En este caso es importante mencionar el caso de la Prefectura de Chuquisaca; donde se pudo identificar que en promedio el personal permanente solamente cuenta con 2,3 años de antigüedad, tiempo en el que su condición de permanente queda en duda. Mientras tanto el personal eventual en promedio es contratado 11,4 meses al año lo que prácticamente implica que este personal sea de carácter permanente. Este es un resultado particular que puede generalizarse a todas las prefecturas que cuentan con una relación de personal eventual -permanente desfavorable.

Considerando que la calidad de este empleo no es la requerida con respecto a la estabilidad, las condiciones y la remuneración, se cuestiona sobre la sostenibilidad de esta situación (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

1.1.2.4. Relaciones Institucionales

Las relaciones institucionales están condicionadas y condicionan a la vez el desempeño de las Capacidades del Gobierno Municipal. Una de las relaciones institucionales que el gobierno tiene que desarrollar es la relación con la prefectura departamental. De acuerdo al modelo de descentralización implementado en el país esta debería ser una de las relaciones prioritarias y de mayor importancia para los gobiernos municipales (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en contextos institucionales más amplios. Por ello, la capacidad institucional de una ETA depende también de la calidad y fluidez de las relaciones institucionales e intergubernamentales que sea capaz de establecer y sostener en el tiempo especialmente con los actores más importantes con los que se vincula: Gobierno e instituciones del NCE, otros GGAA

⁵⁵ 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. 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 interino o personal eventual (Ministerio de Autonomías et al, 2015).

(Gobernaciones y Municipios), especialmente aquellos con los que tienen frontera en común y Asociaciones o Foros de Gobiernos Autónomos de las que puedan formar parte.

Sin embargo, es importante recordar que muchas veces las relaciones entre instituciones se encuentran supeditada a determinados factores externos.

Las relaciones de los gobiernos municipales con las prefecturas están demasiado condicionadas por factores político – partidarios. El Municipio que no tiene una relación positiva, no cuenta con apoyo de la Prefectura, debido a que el alcalde no comparte militancia política con el Prefecto, es decir su apoyo se maneja políticamente (existen líneas políticas de no trabajar con determinados municipios que se encuentran en manos de la “oposición”).

Sin embargo, ni la militancia compartida brinda la seguridad de apoyo y de una relación positiva con las prefecturas departamentales, ya que existen casos donde, a pesar de compartir la militancia partidaria, por razones de lejanía geográfica o diferencias personales, los municipios se encuentran abandonados. En el mejor de los casos, con militancia política compartida, la prefectura apoya a algunos municipios en algunos proyectos (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Una forma de atenuar el elemento político de las relaciones interinstitucionales es formalizar estas, a través de mecanismos que reconozca la legislación vigente. Entre estos se puede mencionar a los acuerdos y convenios inter gubernativos, los consejos de coordinación sectorial y las mancomunidades⁵⁶.

Los primeros son mecanismos de coordinación convencional destinados al ejercicio coordinado de competencias y a la implementación conjunta de planes, programas o proyectos concurrentes⁵⁷ en el marco de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas y el financiamiento de las competencias privativas. La negociación y suscripción de los mismos debe enmarcarse en el principio de voluntariedad, y contar con la predisposición de las partes involucradas.

Este mecanismo permite ampliar los campos de acción a los que las ETA podrían aspirar si es que actuarán de forma individual, lo que es harto conveniente en el caso de proyectos donde la inversión financiera es cuantiosa y cuyos efectos atañen a varios niveles de gobierno, lo que los hace corresponsables.

El federalismo clásico (*dual federalism*) implica una rígida separación vertical de poderes. En el subyace una filosofía política de “compartimentos estancos”. Existen dos campos de acción del poder perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos: el del Gobierno central y el de los Gobiernos de los Estados. El federalismo cooperativo (*new federalism*) por el contrario, trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias, evitando centrar su atención en la división constitucional de la autoridad entre el Gobierno central y los

56 No se analiza al CNA, mecanismo de coordinación política previsto en el Artículo 121 de la LMAD dada su reciente conformación y estar su funcionamiento aún vinculado principalmente al Pacto Fiscal y solo parcialmente relacionado a otras temáticas de interés del NCE y las ETA.

57 Los planes, programas o proyectos de ejecución concurrente, aquellos en los que el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos o éstos entre sí, tienen obligaciones recíprocas en la ejecución, financiamiento o desarrollo de actividades específicas (Ley No. 492, de 25 de enero de 2014, de Acuerdos y Convenios Intergubernativos).

Gobiernos de los Estados, resaltando la actual interdependencia y mutua influencia que cada nivel de gobierno es capaz de ejercer sobre el otro. En pocas palabras el federalismo dual responde a la idea de independencia y el federalismo cooperativo a la de interdependencia.

El federalismo cooperativo se caracteriza por el entrecruzamiento de las competencias del poder central y las de los poderes territoriales, que conduce a actuar cada vez más de forma conjunta, mediante acuerdos en los que diseñan un modelo de actuación común, que luego serán ejecutados en función de la titularidad de la competencia que se ejerza en cada caso.

Las enseñanzas del Federalismo Cooperativo pueden trasladarse a nuestro Estado de las Autonomías para situarlo en la senda del “autonomismo cooperativo (Tajadura, 2010).

En cuanto a los Consejos de Coordinación Sectorial, éstos se constituyen en instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales, estando conformados por la Ministra o Ministro cabeza de sector de la materia, y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos, en caso que corresponda, constatándose sin embargo que muchas ocasiones la coordinación sectorial se da más bien de manera esporádica.

Por otro lado, en el caso de los GAM, el relacionamiento horizontal también se materializa a través de su participación en foros como la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), la Asociación de Municipio de Bolivia (AMB), la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL), la conformación de regiones metropolitanas en aquellas conurbaciones con más de 500.000 habitantes y de mancomunidades.

En este último caso cabe resaltar que si bien esta asociación voluntaria de ETA se encuentra prevista en la normativa vigente⁵⁸, su conformación aún sigue siendo regulada por una norma preconstitucional que data del año 2001⁵⁹. Entre sus rasgos característicos, las mancomunidades en Bolivia presentan como rasgo característico debilidades de carácter financiero y logístico:

Si bien prácticamente la mayoría de los municipios integran alguna mancomunidad, dado que la mayoría de las mismas no fueron conformadas desde “la base”, vale decir desde los municipios, sino inducidas desde “arriba”, en algunos casos por instancias del gobierno central, muy pocas tienen claro cuál es el objeto de su conformación y participan activamente de ellas (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Desde la conformación de las primeras Mancomunidades en Bolivia ha existido una tendencia a la agrupación de municipios de forma voluntaria, si bien en algunos casos esto ha sido impulsado al calor de recursos económicos de cooperación, estas no han podido consolidarse durante mucho tiempo y han terminado por disolverse por diversos problemas internos (Ministerio de Autonomías, 2009).

Las Gobernaciones también pueden conformar en su interior regiones como espacios de planificación que preceden a la conformación de autonomías regionales, mismas que también

58 Art. 273 de la CPE y Art. 29 de la LMAD.

59 DS N° 26142, Reglamento a la constitución legal, desarrollo y disolución de la Mancomunidad de Municipios, 6 de abril de 2001.

pueden constituirse por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas municipales o indígena originaria campesinas.

Como se puede observar, el fortalecimiento de las capacidades institucionales no debe limitarse solamente al aparato organizacional, a aspectos técnico–administrativos, es decir, "puertas adentro" del aparato estatal, ya que ello pone énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico–burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad, sino también, a partir del reconocimiento de su interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema en el logro de resultados, en construir, promover y crear redes de interacción entre organizaciones con las que se relaciona. Esto le permite a la entidad ampliar sus márgenes de acción, a la vez que materializar el principio de coordinación previsto en la normativa⁶⁰.

En este sentido, la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes, y avanzar así hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política). En conclusión, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una necesidad analítica para evaluar la capacidad institucional, pero también es necesario tomar en cuenta la capacidad política (Huerta, 2008).

1.1.3. Gobernabilidad

La gobernabilidad puede ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta definición, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente.

Sin descuidar las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, la definición destaca la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político; sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello, el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político; para producir la gobernabilidad de la sociedad, se incorpora también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones (Camou, 2001).

Por otro lado, es importante también tener en mente que la gestión de un gobierno (cualquiera que sea), es también una gestión política, una gestión de representación política, de decisiones políticas, de relaciones políticas.

El Concejo Municipal es un espacio de representación política, pero, simultáneamente, es un componente del Gobierno Municipal que hace parte de la gestión municipal. Por lo tanto, el Concejo Municipal, conformado por militantes de partidos políticos o de dirigentes ciudadanos con patrocinio de algún partido político, es expresión representativa de la correlación de fuerzas

60 Numeral 14 del Parágrafo I del Artículo 5 de la LMAD.

políticas al interior del municipio, a la vez que lo representa y se corresponsabiliza por los resultados de gestión pública del Gobierno Municipal. Es así que el Concejo Municipal es el espacio de deliberación y representación de intereses ciudadanos, al mismo tiempo que es un espacio de ejercicio del gobierno local. (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001)

Esta doble dimensión, no puede dejar de considerarse como uno de las más importantes y complejas de la gestión de los GGAA. Los representantes elegidos están presionados por el factor político partidario (aunque en ocasiones utilicen este factor para disfrazar intereses personales y particulares) y por la necesidad de alcanzar resultados objetivos y cuantificables que les permitan mantener a su electorado. Esto explica porque las autoridades políticas al momento de tomar una decisión no actúen siempre como maximizadores racionales.

Los miembros de los distintos niveles de gobierno están sujetos a mayor o menor influencia de factores políticos que condicionan y merman su capacidad para responder eficazmente a las demandas de la sociedad y que por ende tienen un efecto directo en la capacidad de las ETA para responder a sus mandatos. A continuación, se presentan alguno de estos factores y se analiza su relación con la capacidad institucional de una ETA.

1.1.3.1. Composición de sus Órganos

Un factor que permite y desencadena dinámicas desestabilizadoras es la dispersión de representantes partidarios, dando lugar a gobiernos autónomos atomizados, es decir la composición política de sus órganos de gobierno y la formación de coaliciones que se pueden dar a partir de tal composición, por lo que la gobernabilidad es muy frágil y las alianzas pueden romperse por la voluntad de un voto, lo que tiene consecuencias en el bienestar de los ciudadanos de dicha unidad territorial (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Para ilustrar esta idea utilizaremos los datos de las autoridades electas (órganos legislativos y órganos ejecutivos) en las elecciones subnacionales del 29 de marzo de 2015 en los 87 Municipios del Departamento de La Paz (Ver la Tabla 53 del ANEXO 8) y de los 9 GAD (Ver la Tabla 54 del ANEXO 8).

En el caso de los GAM, un Órgano Legislativo será catalogado como “*Muy Disperso*” si la totalidad de sus concejales electos representan a partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario distintas. Este es el caso del Municipio de Copacabana, en el que sus cinco Concejales representan a diferentes organizaciones políticas: Movimiento por la Soberanía (MPS), Unidad Nacional (UN), Movimiento al Socialismo (MAS), MAYA C y Alianza Social Patriótica (ASP) respectivamente. De acuerdo a la hipótesis de *atomización* desarrollada precedentemente, la gobernabilidad de este municipio sería muy baja.

Por otro lado, serán clasificados como “*Muy Concentrado*”, aquellos Órganos Legislativos en los que la totalidad de sus concejales electos representan a la misma Organización Política Este es el caso de los Municipios de Ichoca, Combaya, Waldo Ballivián, Nazacara de Pacajes y Catacora

donde la totalidad de Concejales pertenecen al Movimiento al Socialismo, debiendo ser la gobernabilidad de estos municipios muy alta.

En el intermedio de estos dos extremos se encuentra la categoría “*Equilibrado*” que describe a aquellos municipios en los que existe una mayoría evidente de alguna organización política, lo que les permite gobernar sin tener que recurrir a coaliciones. La amplitud de esta categoría es 41,83%, es decir 36 de los municipios localizados en el Departamento de La Paz. En otras palabras, las votaciones alcanzadas por SOL.BO (Soberanía y Libertad), UN y Frente para la Victoria (FPV) en los municipios de La Paz, El Alto y Caranavi por ejemplo, debería permitirles “a priori” un buen nivel de gobernabilidad pues estos controlan la mayoría necesaria para implementar sus decisiones en los respectivos Órganos Legislativos.

En la Categoría “*Disperso*” describen a aquellos Órganos Legislativos donde no existe una mayoría absoluta y por ende para garantizar la gobernabilidad, es necesario la conformación de acuerdo y alianzas, siendo este el caso de Guaqui o Viacha donde en el primer caso dos organizaciones políticas MPS y MAS obtuvieron la misma representación (dos concejales cada uno), convirtiendo al Concejal de ASP en el voto de oro que garantice la gobernabilidad.

Finalmente, el rango “*Concentrado*” describirá a aquellos municipios en que existe una amplia concentración que sería absoluta si no fuera porque alguna organización política rompe esta homogeneidad. Este es el caso de los municipios de Inquisivi, Cajuata, Licoma, Malla, San Pedro de Curahuara y Santiago de Machaca donde, la titularidad de 2/3 de la representación garantiza una alta gobernabilidad, teniendo el partido dominante que hacer ocasionales concesiones en reconocimiento al electorado al que representa es concejal “*intruso*” (MAS en los primeros cinco casos y MPS en el último).

En la siguiente Tabla se muestran los municipios de acuerdo al grado de dispersión de sus Órganos Legislativos.

Tabla 9: Clasificación de Municipios de acuerdo a su grado de fragmentación

Grado de Fragmentación	Cantidad de Municipios	Porcentaje
Muy Disperso	1	1,15%
Disperso	39	44,83%
Equilibrado	36	41,38%
Concentrado	6	6,90%
Totalmente Concentrado	5	5,75%
Total	87	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

El caso de los GAD es menos disperso, por ser menor la cantidad de entidades territoriales que se constituyen en Gobernaciones.

Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí y Santa Cruz se encuentran en la categoría “*Concentrado*”, es decir un partido mayoritario cuenta con más de 2/3 de la representación del Órgano Legislativo, y por ende puede implementar políticas públicas sin necesidad de recurrir a

alianzas. En los primeros cinco casos el MAS se constituye en el partido hegemónico. En el último caso el partido hegemónico es Demócratas.

Tarija y La Paz se encuentran dentro de la categoría “*Equilibrado*”, dado que si bien el partido mayoritario cuenta con más de 50% de la representación (MAS), la aprobación de ciertas leyes de carácter estructural que requieren 2/3 de los votos del pleno necesitará la conformación de eventuales alianzas al interior del Órgano Legislativo.

El caso del Beni es distinto y se clasifica como “*Disperso*” dado que el partido mayoritario (MAS) cuenta con menos del 50% de la representación en el Órgano Legislativo, por lo que su gobernabilidad queda condicionada a la continua conformación de alianzas.

La siguiente Tabla describe el grado de dispersión de los Gobiernos Departamentales.

Tabla 10: Clasificación de las Gobernaciones de acuerdo a su grado de fragmentación

Grado de Dispersión	Cantidad de Gobernaciones	Porcentaje
Equilibrado	2	22%
Concentrado	6	67%
Disperso	1	11%
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

El grado de dispersión se acrecienta en el caso boliviano dado que, de acuerdo a normativa electoral vigente, la elección de los miembros del Órgano Ejecutivo de los GAD y los GAM debe realizarse en listas separadas⁶¹, abriéndose así la posibilidad a que las organizaciones políticas que se asuman la titularidad de un órgano sean diferentes a los que asuman la presidencia o mayoría en el otro, lo que podría exacerbar así la fragmentación, pero a nivel gobierno⁶².

Se pudo comprobar que la gobernabilidad del municipio, la relación institucional entre el Concejo y el Ejecutivo requiere fluidez y coordinación. Las relaciones son buenas cuando el flujo de información entre estos actores es alta o por lo menos adecuada (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Como se observa en la siguiente Tabla, de los 87 Municipios en los que se organiza el Departamento de La Paz, en 22 existe un Alcalde cuya organización política no es la misma que la del partido mayoritario en el Concejo Municipal. Este es el caso de los municipios de Colquencha y Copacabana por ejemplo.

61 La Ley N° 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral establece en el inciso e) del Artículo 65, que las y los Asambleístas departamentales serán elegidos en lista separada de la candidata o el candidato a Gobernadora o Gobernador. Asimismo, en el inciso e) del Artículo 72 estipula que las Concejales y los Concejales serán elegidos, en lista separada de la de Alcaldesa o Alcalde.

62 Este hecho tuvo lugar en las elecciones sub nacionales del 29 de marzo de 2015 en la Gobernación de La Paz, donde el MAS fue el partido más votado en la Asamblea Departamental y SOL BO en el Ejecutivo Departamental. La situación fue descrita por Gustavo Torrico, Asambleísta Departamental electo del MAS con la frase “Ponemos música y Patzi baila, la cortamos y Patzi se sienta, es que es así”.

Tabla 11: Clasificación de los Municipios del Departamento de acuerdo a la composición de sus Órganos Legislativo y Ejecutivo

Grado de Fragmentación	Cantidad de Municipios	Porcentaje
Partido Mayoritario OL mismo Partido OE	65	74,7%
Partido Mayoritario OL diferente Partido OE	22	25,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Una problema adicional que condiciona la gobernabilidad de los alcaldes desde la dimensión de la composición de sus órganos es que, a diferencia de los Gobernadores, estos son electos por mayoría simple y no requieren transitar por una segunda vuelta⁶³, lo que da lugar a casos como los de Copacabana, San Pedro de Tiquina, Puerto Acosta y Luribay donde los alcaldes ocupan el sillón edil con menos del 30% de votos, lo que ciertamente afecta la legitimidad de su mandato.

En el caso de los Departamentos, existen dos Gobernaciones (Tarija y La Paz), donde el partido del Gobernador es diferente al Partido que detenta la mayoría de la representación en el Órgano Legislativo, lo que podría dar lugar a posibles conflictos de Gobernabilidad.

Tabla 12: Clasificación de las Gobernaciones de acuerdo a la Composición de sus Órganos Legislativo y Ejecutivo

Grado de Fragmentación	Cantidad de Gobernaciones
Partido Mayoritario OL mismo Partido OE	2
Partido Mayoritario OL diferente Partido OE	7
Total	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Para finalizar, es importante mencionar las siguientes salvedades a las afirmaciones realizadas en el presente acápite:

- Si bien la normativa vigente requiere que tanto los Órganos Legislativos de Gobernaciones como de Municipios cuenten con representación de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos⁶⁴, en las últimas elecciones sub nacionales, esta previsión solo se hizo efectiva el caso de los Gobiernos Departamentales. Este dato es importante para la determinación del grado de fragmentación, dado que, si bien este tipo de Asambleístas debe ser elegido por usos y costumbres, esto no inhibe la posibilidad de que estos cuenten con apoyo o afinidad partidaria.

⁶³Ley No.026 del Régimen Electoral Inciso a) del Art. 64 en el caso de los Gobernadores e inciso a) del Art. 70 en el caso de los Alcaldes.

⁶⁴Ley No. 026, del Régimen Electoral. Inciso b) del Artículo 63 en el Caso de Gobernaciones y Parágrafo II Artículo 70 en el caso de Municipios.

- La Gobernabilidad no solo depende del grado de fragmentación de los Órganos de Gobierno, sino también del grado de distancia ideológica de sus miembros. Esto quiere decir que el hecho de que existan representantes de organizaciones políticas distintas no inhibe la posibilidad de que éstos coordinen y cooperen entre si lo que influiría positivamente sobre la gobernabilidad.

1.1.3.2. Nivel de Conflictividad

Los conflictos en el ámbito municipal son a menudo demasiado complejos para poder ser encuadrados en una única herramienta de medición. En el ámbito municipal se pueden identificar algunos criterios, sin que estos limiten a otros, para medir el grado de conflictividad (Ministerio de Autonomías, 2015).

El Ministerio de Autonomías elaboró en 2014 el Índice de Gobernabilidad Municipal para el periodo 2010 - 2014, siendo una de las dimensiones del mismo el nivel de conflictividad, variable calculada de acuerdo a la cantidad de veces que dicha repartición gubernamental solicito la inmovilización de recursos y la suspensión de firmas.

Sobre este punto, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

La Resolución Administrativa No. 186/2009 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, aprueba la Guía de Procedimientos Operativos de Cuentas Corrientes Fiscales, instrumento en el que se establece que *“el administrador delegado procederá a la inmovilización de recursos a través del retiro de firmas por conflicto de titularidad de firmas autorizadas de las cuentas corrientes fiscales.”*

De acuerdo a lo establecido en la LMAD, el incumplimiento de las disposiciones establecidas su Artículo 114 (Presupuesto de las Entidades Territoriales) implicará la inmovilización gradual de las cuentas fiscales y la suspensión de las firmas autorizadas conforme a las disposiciones del NCE vigentes. En este sentido una de las causales para la aplicación de este extremo es la petición del Ministerio de Autonomías a la entidad responsable de las finanzas públicas, **en caso de presentarse conflictos de gobernabilidad por dualidad de autoridades.**

(Las firmas autorizadas) *“Son firmas de personas habilitadas ante el administrador delegado o Banco Central de Bolivia, autorizadas por las firmas ejecutivas para operar las cuentas corrientes fiscales de las cuales son responsables, o solicitar cualquier información sobre las mismas”* (Ministerio de Autonomías, 2015).

Entonces, el conflicto de gobernabilidad por dualidad de autoridades se da cuando dos concejales o concejales municipales se arrogan el cargo de Alcalde o Alcaldesa Municipal, lo que produce una duplicidad en el manejo de firmas autorizadas de las cuentas corrientes fiscales.

Tabla 13: Indicador de Conflictividad por dualidad de autoridades

Indicador	Calificación	Descripción de la Calificación
Conflictividad	3	No se tiene reportes de conflictividad.
	2	Se ha emitido un informe por problemas de conflictividad.

Indicador	Calificación	Descripción de la Calificación
	1	Se tiene reportado más de dos denuncias por problemas de conflictividad

Fuente: Ranking del Índice Municipal de Gobernabilidad 2010, 2014, Ministerio de Autonomías

En la anterior Tabla se presentan las categorías de conflictos de gobernabilidad por dualidad de autoridades. A continuación, las categorías desarrolladas precedentemente se aplican a los Municipios del Departamento de Santa Cruz para determinar su nivel de conflictividad.

Tabla 14: Clasificación de los Municipios del Departamento de Santa Cruz de acuerdo a su nivel de Conflictividad en el periodo 2010 - 2014

Calificación	Cantidad de Municipios	Porcentaje
Dos conflictos o más	2	3,57%
Un conflicto	4	7,14%
No presenta conflictos	50	89,3%
TOTAL	56	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del *Ranking del Índice Municipal de Gobernabilidad 2010, 2014*

Como se puede observar en, 10,7% de los Municipios localizados en el Departamento de Santa Cruz tuvieron inmovilizadas sus cuentas al menos en una ocasión durante el periodo 2010 – 2014. La Guardia y Pailón en más de dos ocasiones y Warnes, Buena Vista, Yapacani, San Carlos y Lagunillas, en al menos en 1 ocasión, no se registrándose suspensión de firmas en el resto de municipios. Esto afectó su gobernabilidad y sus capacidades de gestión, llegando a afirmarse en el caso del primero, que paso de ser municipio modelo a un mal ejemplo⁶⁵ y a declarar en el segundo Estado de Emergencia⁶⁶.

La inmovilización de cuentas fiscales y la suspensión de firmas autorizadas por dualidad de autoridades, puede paralizar una gestión por prolongados periodos de tiempo en la medida que no se alcance acuerdos que permitan solucionar el conflicto que dio lugar a la duplicidad, afectándose así los resultados de gestión y la capacidad institucional de un ETA. Además, en caso de ser solucionado el conflicto, las relaciones al interior de los Órganos de Gobierno quedan dañadas, lo que hace difícil que estas retomen a la normalidad.

1.1.3.3. Conflictos de Límites

Uno de los grandes problemas con los que se enfrentan los Municipios y Departamentos del Estado Plurinacional (y por ende la institucionalidad que los administra) es la indefinición de sus límites territoriales. Este aspecto, que en muchos casos ha escalado al punto de generar graves enfrentamientos entre quienes reclaman la titularidad de espacios territoriales, inhibe la presencia estatal en los mismos por largos periodos de tiempo, limitando o condicionando la dotación de servicios públicos a comunidades o poblaciones, aspecto que erosiona la capacidad de gestión estatal en dichas áreas.

65 http://www.elsol.com.bo/index.php?cat=150&pla=3&id_articulo=38453

66 http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&pla=3&id_articulo=137986

Como se muestra en la Tabla siguiente, tan solo 30 de los 339 Municipios cuentan con normas de Delimitación Territorial aprobadas. Es decir, más del 90% de las ETA en Bolivia, no tienen certeza sobre cuál el espacio territorial sobre el que deben ejercer jurisdicción, dándose casos como los Departamentos de Tarija, Pando y Beni, en los cuales ninguno de sus 11, 15 y 19 Municipios respectivamente cuentan con leyes de delimitación vigentes.

Tabla 15: Municipios que cuentan con Ley de Delimitación por Departamento

Departamento	Cantidad de Municipios	Municipios Delimitados	Municipios	Porcentaje
La Paz	87	17	Mapiri, Teoponte, San Andrés de Machaca, Jesús de Machaca, Taraco, Huarina, Santiago de Huata, Escoma, Humanata, Alto Beni, Huatajata, Chua Cocani, Puerto Perez, El Alto, Mocomoco, Umala, Ayo Ayo	19,54%
Chuquisaca	29	1	Villa Charcas	3,45%
Cochabamba	47	3	Entre Ríos, Cocapata, Shinahota	6.4%
Oruro	35	1	Paria	2,86%
Potosí	40	2	Chuquiuta, Ckochas	5%
Santa Cruz	56	6	El Carmen, San Juan, Fernández Alonso, San Pedro, Cuatro Cañadas, Colpa Bélgica	10,71%

Fuente: Unidad de Límites y Organización Territorial, Ministerio de Autonomías

Los problemas de límites normalmente afectan a un municipio en varios frentes a la vez. Este es el caso del Municipio de Nuestra Señora de La Paz, por ejemplo, mismo que debe lidiar con conflictos latentes con al menos 3 de los municipios que los circundan (Palca, Mecapaca y Achocalla)⁶⁷. Ello inhibe el desarrollo de mecanismos de planificación y coordinación como la Región Metropolitana, dado que sus miembros condicionan su constitución a la solución de los problemas de límites⁶⁸, aspecto que afecta y condiciona la relación intergubernamental, dado el recelo y desconfianza que genera.

Asimismo, atender estas fuentes de conflicto genera costos y problemas de gobernabilidad en los municipios afectados demandando su solución la utilización de recursos públicos no solo para encarar los procesos de delimitación o referéndum previstos en la normativa vigente, sino para financiar los estipendios de los equipos técnicos y jurídicos necesarios para encararlos.

67 http://www.eldiario.net/noticias/2014/2014_06/nt140614/nacional.php?n=23&-problema-de-limites-genera-inseguridad-juridica-en-la-paz

68 http://www.eldiario.net/noticias/2015/2015_08/nt150810/nacional.php?n=54&-solucion-de-limites-permitira-metropolizacion-de-la-paz

Debido a la forma de distribución de recursos económicos, la pérdida jurisdiccional de una comunidad, devendría en la cesión de recursos económicos en favor de ETA que lograre mantenerla en su unidad territorial (ya sea legalmente o a través de prebendas) en proporción a la participación poblacional de esta⁶⁹. Por ejemplo, la falta de delimitación ocasiono que a al menos a 80 municipios se les asignase el código 0 en el llenado de su boleta censal en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 lo que se constituyó en fuente de conflicto dada la falta de claridad sobre la forma de distribución de recursos económicos en éstos municipios

Tabla 16: Tramos de delimitación inter departamental consolidados

DEPARTAMENTOS	TRAMO	DISTANCIA KM.
Cochabamba – Chuquisaca	Municipios Cochabamba: Pasorapa, Aiquile Municipios Chuquisaca: Poroma, Presto, Sucre, Mojocoya, Villa Serrano	183,16
Potosí – Oruro	Municipios Potosí: Colquechaca, Pocoata, Chuquihuta, Uncia Municipios Oruro: Challapata	88,19
Chuquisaca – Potosí	Chuquisaca: Poroma, Sucre, Yotala, Yamparaez, Tarabuco, Icla, San Lucas, Camargo, Camataqui, Las Carreras Potosí: Toro Toro, San Pedro, Ravelo, Tacobamba, Betanzos, Puna, Vitiche, Cotagaita, Tupiza	493,97
La Paz – Oruro	Municipios La Paz: Colquiri Municipios Oruro: Caracollo, Paria	31,55

Fuente: Unidad de Límites y Organización Territorial, Ministerio de Autonomías

Finalmente, el sentimiento de abandono de una comunidad puede llevar a que esta no se sienta identificada con su municipio y busque anexarse a otro, los que puede ser una señal de la incapacidad de un ETA para atender toda su jurisdicción, o del magro éxito de su ordenamiento territorial. Este es el caso de la comunidad de Santiago de Llallagua en el Municipio de Colquencha, misma que inició los trámites para anexarse al Municipio de Calamarca, y que impide el ingreso o prestación de servicio de cualquier funcionario de dicho municipio.

En el caso de los GAD la situación es similar dado que como se muestra en la Tabla anterior, los tramos delimitados tan solo alcanzan a los Departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Oruro, lo que puede ser fuente de conflictividad, especialmente en el caso de que descubran recursos naturales en estos tramos como fue el caso de Chuquisaca y Tarija con el Pozo Margarita⁷⁰.

69 http://www.la-razon.com/sociedad/zonas-Codigo-censo_0_1711628848.html

70 <http://lapatriaenlinea.com/?nota=96038>

1.1.4. Características Físicas de las ETA

Las normas de diferentes países reconocen que elementos como la insularidad, la geografía montañosa de una jurisdicción, o las distancias entre las comunidades afectan la capacidad de los gobiernos meso o locales para prestar servicios en condiciones de igualdad, por lo que normalmente es el Estado el que provee recursos adicionales en forma de fondos de equalización para aminorar los efectos negativos de estas condiciones.

Por ejemplo, el Sistema de Financiación español reconoce la heterogeneidad en los perfiles territoriales a través de la teoría de población ajustada:

La población, el hecho simplemente de sumar un ciudadano es indicativo de cosas, pero no de las necesidades de gasto. Para prestar servicios públicos en condiciones de igualdad, el secreto es convertir a la población en población ajustada a efectos de gasto. Ver a la población no como un número, sino ajustarla de acuerdo a sus necesidades de gasto (cuánto te va a costar atender a esos ciudadanos)⁷¹.

La población en España se ajusta según los siguientes criterios:

Tabla 17: Necesidades de Gastos y Criterios de ajuste de la Población en España

Criterio	% de Necesidad de Gasto
Población	30%
Superficie	1,8%
Dispersión	0,6%
Insularidad	0,6%
Población protegida equivalente	38%
Población mayor de 65 años	8,5%
Población entre 0 y 16 años	20,5%
TOTAL	100%

Fuente: Sistemas de Financiación de las Comunidades Autónomas y Mecanismos de Nivelación, Lía Torrente Cobo

En Suiza la compensación de costos tiene que ver con el reconocimiento de Gobierno Federal de los excesivos costos asociados con factores geográficos/topográficos y socio demográficos los cuales, por razones estructurales, resultan en costos más elevados de provisión de bienes y servicios. Por ejemplo, los cantones ubicados en los Alpes tienen costos más altos para la provisión de infraestructura, mantenimiento de carretera durante el invierno y escuelas. Los cantones situados centralmente, normalmente tienen una proporción más alta de adultos mayores, extranjeros y personas bajo el umbral de la pobreza (Departamento Federal de Finanzas, 2015)

En Australia el Gobierno de la mancomunidad realiza un pago adicional a Camberra, justamente porque reconoce las influencias en términos de costos adicionales de ser el territorio de la capital (Australia, 2011).

71 Extracto del Taller “La Financiación Autonómica en España: Una perspectiva desde Castilla – La Mancha” expuesto por José Feliciano Morales Belinchón, Director General de Tributos y Ordenación del Juego de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, durante la visita realizada por Funcionarios del Ministerio de Autonomías a la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, Marzo de 2014).

El que estos factores, entre otros, no se reconozcan a la hora de asignar recursos económicos, da lugar a un sistema de distribución ciego que genera y fomenta desequilibrios verticales, que afectan la capacidad institucional de las ETA que por ejemplo tienen que ejercer jurisdicción sobre unidades territoriales extensas y con accidentes geográficos variopintos.

1.1.4.1. Extensión Territorial de las ETA

La organización territorial interna (o mejor dicho reorganización territorial) es una de las tareas pendientes del Estado Plurinacional, principalmente en el caso local. La complejidad de la misma radica en la dificultad de administrar las pasiones que despierta su mención.

La creación de municipios bajo la abrogada Ley de Unidades Político Administrativas⁷² (Ley UPAS) no tuvo una orientación científica u objetiva, sino que respondió más a razones de orden político, que ocasionaron que en la actualidad existan municipios que presentan dificultades administrativas, financieras y de gobernabilidad.

Desde un punto de vista territorial, llama la tensión los siguientes extremos: la existencia de Gobiernos Autónomos Municipales con extensiones territoriales limitadas, y la existencia de municipios con extensiones territoriales mayores a la de algunos Departamentos inclusive.

En el primero de los casos tenemos los ejemplos de los municipios de Tacachi en el Departamento de Cochabamba, Tito Yupanqui, Nazacara de Pacajes y Huatajata en el Departamento de La Paz y Huachacalla en el Departamento de Oruro, Unidades Territoriales todas con una extensión territorial menor a 25 Km². Es decir 1.171, 2.471, 2.059, 1.853 y 232 veces menos que el municipio con mayor superficie en sus respectivos Departamentos.

Tabla 18: Municipios con menos de 25 Km² de Superficie

Departamento	Municipio	Tipo	Superficie Km ²	Población 2001	Población 2012	Recursos 2014 ^P Bs.
La Paz	Tito Yupanqui	B	15	2.213	6,261	8,410,300.64
La Paz	Nazacara de Pacajes	A	18	267	619	2,104,488.26
La Paz	Huatajata	A	20	* - *	3927	8,358,675.22
Cochabamba	Tacachi	A	12	1.076	1,303	3,320,145.40
Oruro	Huachacalla	A	21	1.650	1,003	2,299,989.52

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SEA

Este hecho incide en que dichos municipios, a excepción de Tito Yupanqui, cuenten con crecimientos demográficos intercensales poco significativos (inclusive decrecimientos en el caso de Huachacalla) y dada la forma de distribución de recursos que prevalece en Bolivia, con presupuestos limitados.

⁷² Ley No. 2150, de 20 de noviembre 2000.

Tabla 19: Municipios con más de 24.000 Km² de Superficie

Depto.	Municipio	Tipo	Superficie en Km ²	Población	Habitantes por Km ²	Recursos Bs.
Santa Cruz	Charagua	C	70,963	32,186	0.45	45,700,150.63
Santa Cruz	San Ignacio de Velasco	D	48,756	52,362	1.07	78,341,731.85
La Paz	Ixiamas	B	37,061	9,362	0.25	14,354,273.14
Santa Cruz	Concepción	C	34,887	18,800	0.54	37,753,637.62
Santa Cruz	San Matías	B	26,773	14,470	0.54	37,932,485.17
Beni	Exaltación	B	24,853	6,362	0.26	15,629,952.41

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del SEA

En el otro extremo se encuentran municipios con grandes extensiones territoriales (más de 24.000 Km² de superficie) pero con una ocupación territorial extremadamente dispersa, que fácilmente podrían constituirse en otros Departamentos.

El caso del Municipio de Charagua es paradigmático. Su superficie representa el 20% de la superficie del Departamento de Santa Cruz, y 1,88 veces la del Departamento de Tarija, siendo también mayor a la de los Departamentos de Chuquisaca, Pando, Beni y Oruro (Ver Tabla No. 20).

Tabla 20: Superficie y Demografía de los Departamentos del Estado Plurinacional con menos de 56.000 Km²

Departamento	Superficie en miles de Km ²	Habitantes Censo 2012	Habitante por Km ²	Recursos en millones de Bs
Chuquisaca	51.524	581.347	11,28	1.590,36
Cochabamba	55.631	1.762.761	31,68	3.587,94
Oruro	53.588	494.587	9,22	1.417,47
Tarija	37.623	483.518	12,85	2.106,04
Pando	63.827	110.436	1,73	836,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

En este caso, dada la extensión de dichos municipios y la dispersión de su población, su interconexión interna y la prestación de servicios públicos (salud y educación) es más costosa. Asimismo, la atención eficiente de la unidad territorial requiere una profunda desconcentración y descentralización de autoridades (lo que tiene un costo asociado), para que la población sienta la presencia del Estado y no se generen problemas de gobernabilidad y de identidad, cuya atención implicaría la erogación de mayores recursos económicos.

1.1.4.2. Geografía de las ETA

El factor de contexto local está relacionado con las potencialidades, factores de producción, agentes productivos, el mercado local, su relación con el mercado nacional e internacional, potencialidades en turismo, su ubicación geográfica y características ecológicas, entre otros factores (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

El hecho de tener jurisdicciones con grandes espacios montañosos (como es el caso de muchos de los municipios en Occidente Boliviano), o con extensas ciénagas y ríos caudalosos (como es el caso de la ETA ubicadas al Norte de Bolivia), incide en la posibilidad de construcción, conservación y administración de las carreteras o el tendido de redes eléctricas para la prestación del servicio de alumbrado público en dichas jurisdicciones.

Por otro lado, la dotación natural y productividad de la tierra de las jurisdicciones tampoco es la misma, dado que por ejemplo en muchos GGAA existen grandes espacios en procesos de desertificación y cuyo uso intensivo las ha dejado empobrecidas o en desuso dada la contaminación de la que han sido objeto⁷³, lo que repercute en la fertilidad y en la capacidad de los pobladores de obtener productos demandados por el mercado de éstas.

El factor de contexto local que es compartido por la totalidad de los municipios visitados, es la falta de empleo y los altos niveles de subempleo que los afectan. Esto tiene como consecuencia por un lado mayor presión y demanda social por proyectos que requieran mano de obra directa, cuando no se identifica al GAM como una bolsa de trabajo, y por otro la limitación del potencial económico del municipio (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

Estos aspectos repercuten en una mayor presión y demanda social por proyectos que satisfagan expectativas de desarrollo de los ciudadanos, limita las potencialidades de las ETA condicionando su crecimiento económico, e incidiendo en los recursos que demanda la implementación de proyectos de infraestructura y por ende en las capacidades institucionales que estas puedan llegar a alcanzar.

73 <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/7/30/desertificacion-afecta-millones-hectareas-tierra-64875.html>

CAPÍTULO III:
Operacionalización de
Variables

Capítulo III Operacionalización de Variables

1. Introducción

Ante este abanico de dimensiones y componentes, quienes realicen evaluaciones de la capacidad institucional deben decidir si abordan todas éstas o seleccionan sólo aquellas que pueden ser representativas o claves para la implementación de una política pública.

Reconociendo que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos, de información y de tiempo), se recomienda seleccionar de la capacidad administrativa (en la cual se incluyen los niveles micro y meso) y de la capacidad política (en donde se contempla el nivel macro) aquellas formas que pudieran ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa.

Seleccionar formas de expresión de la capacidad institucional permite realizar un examen y un escrutinio minucioso de la capacidad institucional de un gobierno en un entorno o situación únicos (Huerta, 2008).

En este punto del estudio es necesario introducir las variables e indicadores que se utilizarán para medir la capacidad institucional. Para ello se hará referencia al conjunto de insumos desarrollados hasta este punto (y que son resumidos en la Tabla No. 1), enfatizando en aquellos cuya recolección de información sea más asequible y viable.

Cada uno de los indicadores será agrupado por dimensiones (en función a los criterios establecidos en la Figura No. 1), para posteriormente proceder a su calificación en base a una escala que será construida para este fin, donde 1 es la valoración más baja y 5 la valoración más alta.

En el desarrollo del capítulo se incluirán las escalas que se utilizará para medir cada una de las variables, así como una pequeña descripción de las mismas. Los valores agregados permitirán establecer un principio de ordenamiento de la capacidad por dimensión, e identificar aquellas áreas en las cuales es más necesario fortalecer las capacidades institucionales.

La recolección de información para la cuantificación de los indicadores y sus variables se realizará tomando como año base el 2014, recurriendo en todo lugar donde sea posible a información de fuentes secundarias oficiales a las que se tenga acceso. En caso de que no sea posible acceder a información o que la misma no permita la determinación de las variables requeridas se procederá a elaborar encuestas estructuradas que serán enviadas a los servidores públicos responsables del área de interés para su respectivo llenado.

El estudio se realizará en el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca. La contextualización de la situación y de los factores condicionantes de su capacidad institucional se efectuará en base al PDM vigente, incluyéndose esta información en la descripción que acompañará el diagnóstico institucional.

En la siguiente Tabla se detallan aquellas dimensiones, variables e indicadores que se utilizarán para medir la capacidad institucional.

Tabla 21: Indicadores y Variables para la medición de capacidades institucionales en el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca

Dimensión	Indicador	Variable
Disponibilidad de Recursos Económicos	Ejecución Presupuestaria	Presupuesto Ejecutado/Presupuesto Vigente
	Independencia Fiscal	Recursos Específicos ⁷⁴ / Total de Recursos ETA
	Dependencia Fiscal	Recursos por Transferencias del NCE /Total de Recursos de las ETA
	Capacidad restante de Endeudamiento	Gastos por Servicio de Deuda/ Total Gastos ETA
	Otras Fuentes de Ingresos	Ingresos por Fondos de Inversión + Ingresos Fondos de Inversión / Total de Recursos ETA
Recursos Humanos	Acceso a Capacitación	Gastos en Capacitación del Personal/ Total Gastos ETA
	Recursos Humanos Disponibles	Índice de población por funcionarios por persona
	Nivel de Rotación del personal	Antigüedad Promedio del Personal
	Nivel de Remuneración	Número de salarios mínimos que contiene el salario promedio de la ETA
Gobernabilidad	Composición de sus Órganos de Gobierno	Grado de Atomización de sus Órganos de Gobierno
	Relación con otras ETA	Existencia de Conflictos de Límites

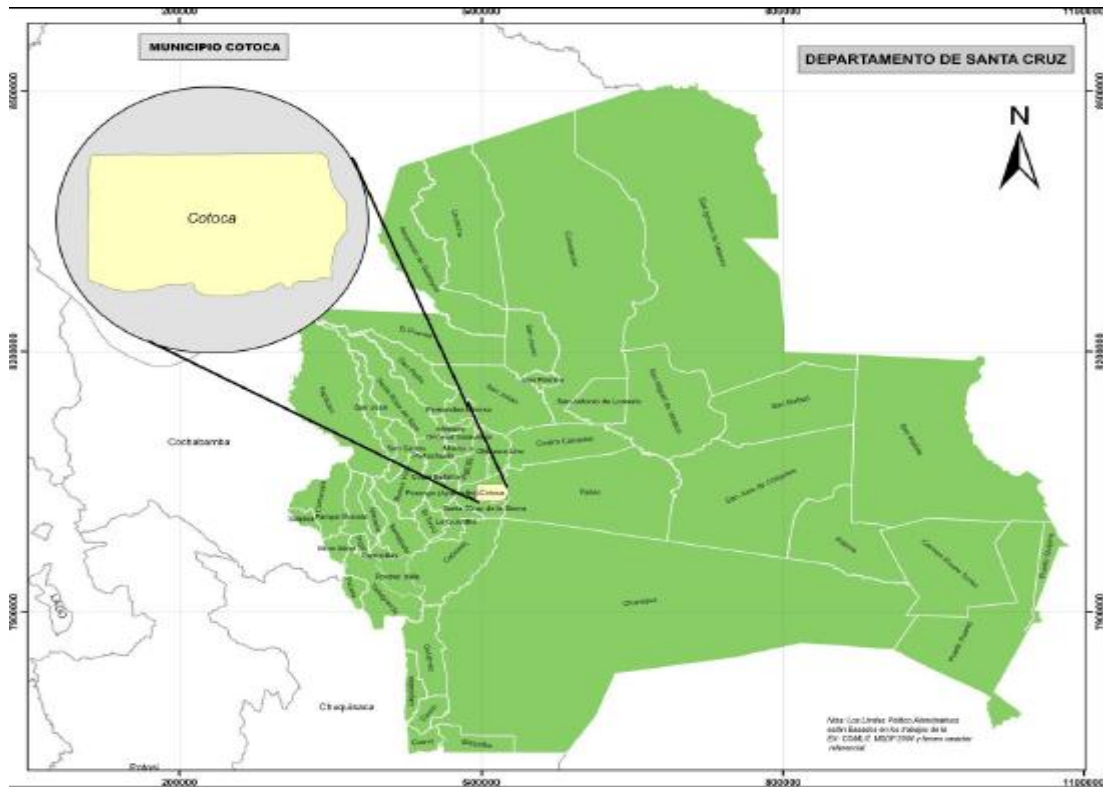
Fuente: Elaboración propia

La encuesta estructurada, que se elaboró en base a las Dimensiones, Indicadores y Variables contenidos en la tabla precedente, se muestra en el ANEXO 10.

⁷⁴ No toma en cuenta a las regalías

2. Contextualización

Figura 3: Mapa del Municipio de Cotoca



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cotoca 2015 - 2020

El Municipio de Cotoca se encuentra ubicado en la Provincia Andrés Ibáñez del Departamento de Santa Cruz, a 18 km al Este de la ciudad de Santa Cruz. Limita al Norte, Sur, y Oeste con el Municipio de Santa Cruz y al Este con el Municipio de Pailón. El Municipio tiene una extensión de 617,36 Km², cuenta con una población de 45.519 habitantes, constituyéndose en un Municipio Tipo C (24.287 en el Área Urbana y 21.232 en el Área Rural), está dividido administrativamente en 2 cantones: Cotoca y Puerto Pailas y en 10 distritos de los cuales 6 son rurales y 4 corresponden al área urbana.

El Municipio cuenta con 11.198 viviendas, lo que equivale a 4.06 habitantes por vivienda. El 55% de la población tiene una edad entre 0 y 24 años, siendo 17 años la edad mediana. La tasa de analfabetismo es de 8,37% y tiene una densidad de 75 habitantes por Km².

La región pertenece casi en su totalidad a la cuenca del río grande y su altitud oscila entre 300 a 370 msnm, con un relieve básicamente plano con ligeras ondulaciones y con una temperatura media de 24.17° C. En la siguiente tabla se muestra la condición de pobreza en Cotoca.

Tabla 22: Nivel de Pobreza en Cotoca

Intensidad de Pobreza	%
Marginalidad	0
Indigencia	2,18
Pobreza Moderada	42,66
Umbral de Pobreza	44,94
Necesidades Básicas Satisfechas	10,21
TOTAL	100

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cotoca 2015 - 2020

La base de la economía que se desarrolla y sustenta al municipio es la agricultura y la ganadería. En la parte agrícola los cultivos son eminentemente a secano (terreno de cultivo que no tiene riego y solamente se beneficia del agua de la lluvia), con productos como la soya, maíz, sorgo, yuca, y girasol entre los más importantes. También se realiza la extracción de arcilla para la elaboración de artesanía y para la producción de ladrillo.

Tabla 23: Superficie por tipo de uso en el municipio de Cotoca

Categoría de Uso Actual	Superficie (ha)	Superficie
Cultivos	28.489,82	45,62%
Pasto Cultivado	14.135,8	22,63%
Bosques y Barbechos	12.699,72	20,34%
Plantaciones	27,83	0,04%
Caminos	221,79	0,36%
Área Urbana Consolidada	858,17	1,37%
Área Urbana en Expansión	4.278,74	6,85%
Tejerías	489,3	0,78%
Ríos y Playas	1250,58	2%
Total	62.451,75	100%

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cotoca 2015 - 2020

En el área urbana existen 12 unidades educativas, mientras que en el área rural existen 28 unidades educativas. Los datos estadísticos muestran que en la gestión 2015, 19.824 estudiantes se inscribieron en el Distrito de Cotoca.

Asimismo, el Municipio cuenta con un Hospital de 2º Nivel “Hospital Municipal Virgen de Cotoca”, ubicado en la capital del Municipio y con 9 Centro de Salud ubicados en las comunidades (el centro de salud de Puerto Pailas está acreditado como microhospital). El objetivo del Hospital de 2º Nivel es trabajar con el sistema público de salud de toda la jurisdicción. Actualmente cuenta con edificio propio, 2 ambulancias y una ambulancia en el centro de salud de Puerto Pailas, 7 computadoras, y teléfonos celulares corporativos en cada centro de salud.

El sistema de abastecimiento de agua potable tiene una distribución de red domiciliaria con una cobertura de 94,4%, estando la Alcaldía a cargo de la limpieza, recojo y disposición de la basura.

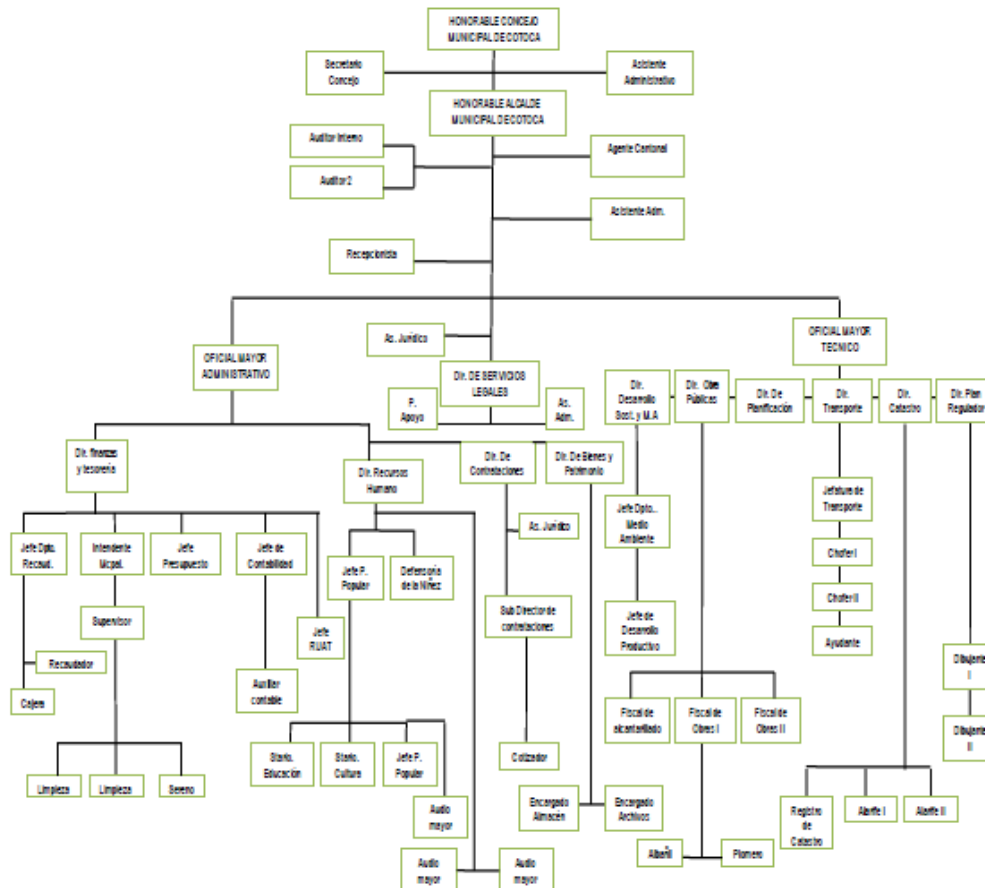
Existe una deficiencia de alumbrado público del 30 al 70% dependiendo de los barrios y comunidades.

El Municipio de Cotoca se encuentra vinculado al país a través de 2 rutas nacionales: Ruta 4 (que comienza en el hito 18, frontera con Chile, hasta Puerto Bush) y Ruta 9 (de Pocitos, Frontera con Argentina hasta Trinidad).

En las últimas elecciones subnacionales, la Agrupación Verdad y Democracia Social (VERDES), obtuvo la primera mayoría de los Concejales, mientras que el Movimiento al Socialismo (MAS), obtuvo la minoría, estando a cargo de la Presidencia del Concejo Municipal. En la actualidad en el Concejo existen 7 comisiones sectoriales: Desarrollo Humano y Sostenible, Urbanismo, Vivienda y Servicios Públicos, Tráfico y Transporte, Constitución y Relaciones Interinstitucionales, Economía y Finanzas, Previsión Social, Salud Pública y Mercado, Niñez, Adolescencia y Tercera Edad y Ética. El cargo de Alcalde Municipal también corresponde a la agrupación VERDES.

En el siguiente Gráfico se muestra la estructura del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca.

Tabla 24 Organigrama del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Cotoca

3. Análisis de la Capacidad Institucional del Municipio de Cotoca

3.1. Disposición de Recursos Económicos

La capacidad de gestión financiera municipal se relaciona con la captación y ejecución de los recursos y gastos del gobierno municipal.

El gobierno municipal será eficaz en su capacidad de gestión financiera cuando alcance los objetivos y metas en la captación de recursos y en la asignación del gasto, es decir “haga lo indicado”. La eficiencia no solo se referirá a logro de los propósitos, sino también a la capacidad de obtener y asignar recursos a los objetivos y metas acordados, es decir captar recursos utilizando sus atribuciones tributarias (Ministerio de Desarrollo Municipal, 2001).

A continuación, se muestra las capacidades que presenta el GAM de Cotoca en los indicadores de Ejecución Presupuestaria, Independencia Fiscal, Dependencia Fiscal, Grado de Endeudamiento y Otras Fuentes de Ingresos, así como las escalas utilizadas para su medición.

3.1.1. Ejecución Presupuestaria

La LMAD en su Artículo 105 establece cuales son los recursos con los que cuentan los GAM para el ejercicio de sus competencias. Para disponer de los recursos financieros que le son asignados, éstos deberán inscribirlos en sus presupuestos institucionales en concordancia con los objetivos, metas y competencias definidos en su Plan Operativo Anual.

Dado que la definición de objetivos de gestión debe realizarse a través de procesos altamente participativos cuya concreción demanda largos periodos de negociación, su incumplimiento, no solo retrasa la ejecución de proyectos, afectándose indicadores de gestión, sino que incide en la aparición de recursos denominados como saldos caja y banco, es decir recursos que no pueden ser utilizados y que permanecen en cuentas bancarias sin generar ningún beneficio para la entidad.

La principal razón para la acumulación de estos dineros se debe a que la capacidad técnico-administrativa de las entidades públicas, sus estructuras orgánicas e infraestructura instalada no han sido modificadas para administrar eficientemente la cantidad de dinero del que son beneficiarias. Otras causas, son la “excesiva burocracia interna y externa” y “la difusa normativa para el uso de recursos públicos”.

El presente indicador pretende medir la capacidad del GAM de Cotoca para hacer uso de los recursos que se le asignan y presupuesta y para no incurrir en su acumulación.

Tabla 25: Escala de medición del Indicador de Ejecución Presupuestaria

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	> 0,9 < 1	Muy Bueno: La ejecución presupuestaria refleja lo programado	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha realizado una buena planificación. • La programación presupuestaria refleja de forma adecuada los costos y tiempos de ejecución. • No se han producido desembolsos de recursos no programados. • La capacidad de gestión del municipio es alta.
4	0,8 a 0,89	Bueno: La ejecución presupuestaria ha tenido algunos inconvenientes	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha realizado una buena planificación, sin embargo, la programación presupuestaria presenta algunos desfases ya sea en los costos o en los tiempos de ejecución. • No se han producido desembolsos de recursos programados relevantes. • La capacidad de gestión del municipio es buena.
3	0,7 a 0,79	Regular: La ejecución presupuestaria refleja parcialmente lo programado	<ul style="list-style-type: none"> • La programación presupuestaria presenta desfases en los costos y en los tiempos de ejecución. • Se han producido varios desembolsos de recursos no programados. • La capacidad de gestión del municipio es buena
2	0,6 a 0,69	Mala: La ejecución presupuestaria es deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformula el presupuesto por incumplimiento de los programado • Se han producido constantes desembolsos de recursos no programados. • La capacidad de gestión del municipio no es buena
1	< 0,59	Muy Mala: La Ejecución presupuestaria o no llega o apenas supera la mitad de los recursos presupuestados.	<ul style="list-style-type: none"> • Programación presupuestaria deficiente. • Insuficiente conocimiento de la realidad del municipio y de las fuentes de financiamiento • La capacidad de gestión del municipio no es buena

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los datos proporcionados por el Servicio Estatal de Autonomías el año 2014 el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca concluyó con un Presupuesto vigente de 110.600.634 Bs, habiéndose devengado de este monto 92.598.348,64 Bs. Es decir que su porcentaje de ejecución presupuestaria fue de 83,7%, lo que refleja una buena planificación con algunos desfases en la programación presupuestaria (costos o tiempos), siendo la incidencia de desembolsos no programados baja.

3.1.2. Nivel de Autonomía Fiscal

El ordenamiento de los estados de acuerdo con su nivel de autonomía fiscal puede concebirse como una dimensión para analizar potenciales arreglos fiscales.

El extremo izquierdo de la dimensión representa una solución para otorgar autonomía fiscal a los estados, de modo que la mayor parte de su gasto sea financiada a través de su esfuerzo recaudatorio; mientras que el extremo derecho representaría un sistema de recaudación tributaria completamente centralizado, en donde el gobierno les proporciona a los estados los fondos y los lineamientos para su gasto.

La dimensión de federalismo fiscal expresaría en su extremo izquierdo que los gobiernos estatales son fiscalmente autónomos y sólo reciben transferencias cuando no pueden proporcionar los bienes o servicios públicos por sí mismos. En el extremo derecho, la dimensión expresaría una concepción “redistributiva” del federalismo, donde la territorialidad desempeña un papel menor, pues el gobierno central entregaría y distribuiría los bienes y servicios públicos, usando a los gobiernos locales principalmente como agentes administrativos.

En este sentido, la dependencia fiscal está compuesta por dos elementos. Por un lado, el esfuerzo de cada estado por recaudar sus propios ingresos (Independencia Fiscal). Por el otro, las transferencias federales que son asignadas a cada estado (Dependencia Fiscal). (Cayeros, 2004).

A continuación se analizan tres indicadores de autonomía fiscal:

3.1.2.1. Independencia Fiscal

Permite medir la autonomía financiera de los GGAA, relacionando sus ingresos propios (Recursos Específicos⁷⁵) con las transferencias del NCE, de tal manera que cuanto mayor sea la proporción de los ingresos propios por cada unidad monetaria de las transferencias, mayor será la autonomía financiera y consecuentemente mayor la independencia fiscal. En este sentido relaciona los ingresos tributarios con el resto de recursos con los que cuenta una ETA (Servicio Estatal de Autonomías, 2015).

Este indicador permite evaluar la autonomía de un gobierno local respecto de los fondos del Gobierno Central; mide el grado de independencia en el acceso a los recursos financieros. Este indicador permite identificar la responsabilidad fiscal local, así como la importancia de las transferencias corrientes (Pizarroso, 2011).

La importancia de tener un indicador de fiscal sólido, radica en que de acuerdo al numeral 3 del Parágrafo I de la Disposición Transitoria Novena de la LMAD los recursos específicos de las ETA, pueden destinarse a gasto de funcionamiento o inversión, a criterio de los gobiernos autónomo.

⁷⁵ En el caso de los Gobierno Autónomos Municipales, se refieren a todo ingreso recurrente procedente de: ingresos tributarios, venta de bienes y servicios, derechos, multas y otros específicos internos, que resulten de la actividad propia de los GAM, conforme a los Artículos 1,2 y 3 del Artículo 105 de la Ley No 031. Estos deben responder a las posibilidades reales de capitación de los mismos, para cuyo efecto debe considerarse la ejecución proyectada y ejecutada (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

Tabla 26 Escala de medición del Indicador de Independencias Fiscal

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	>0.4	Alta independencia fiscal: Los recursos específicos representan una muy buena fuente de ingresos del GGAA. Se cuenta con políticas, programas y mecanismos dirigidos a ampliarlo y a mejorar los servicios que se presta a la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Universo tributario muy bien identificado y segmentado. • Se cobran todos los tributos. • Muy buenos mecanismos operativos de cobro de tributos. • Muy buenos ingresos de operación y por la venta de bienes y servicios.
4	0.3 a 0.39	Buena independencia fiscal: Los recursos específicos representan una importante fuente de ingresos del GGAA. Se han desarrollado políticas, y se están realizando esfuerzos para ampliar el universo tributario y mejorar los servicios que se presta a la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Universo tributario bien identificado y segmentado. • Se cobran todos los tributos • Buenos mecanismos operativos para el cobro de tributos. • Buenos ingresos de operación y por la venta de bienes y servicios.
3	0.2 < 0,29	Moderada independencia fiscal: Los recursos específicos representan una buena fuente de ingresos del GGAA. Se han desarrollado políticas, y se están realizando esfuerzos para consolidar el universo tributario y ampliar los servicios que se presta a la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Universo tributario identificado y segmentado. • Se cobran todos los tributos • Existen inconvenientes con los mecanismos operativos para el cobro de tributos. • Ingresos de operación y/o por la venta de bienes y servicios insuficientes.
2	de 0,10 a 0,19	Poca independencia fiscal: Escaso desarrollo de políticas dirigidas al cobro de impuestos, y la recaudación por otros conceptos es baja. Es posible que alguno de los tributos no se cobre.	<ul style="list-style-type: none"> • Se cobran todos los tributos, pero la cantidad de alguno(s) es insuficiente • Existen inconvenientes con los mecanismos operativos para el cobro de tributos. • Ingresos de operación y por la venta de bienes y servicios insuficientes.
1	< 0,09	Baja independencia fiscal: No es prioridad el desarrollo de políticas dirigidas al cobro de impuestos y tampoco se recauda por este concepto. La recaudación por otros conceptos es de escasa a nula.	<ul style="list-style-type: none"> • No se cobra alguno de los tributos. • Existen inconvenientes con los mecanismos operativos para el cobro de tributos. • Bajos o inexistentes ingresos de operación y por la venta de bienes y servicios insuficientes.

Fuente: Elaboración propia

De los 92,598 millones de Bs que el Municipio de Cotoca devengo durante la gestión 2014, 26.855 millones tienen a los recursos específicos como fuente de financiamiento a los recursos específicos. Esto quiere decir que el 29% de los recursos de que dispone proceden de la actividad propia del Municipio, lo que permite establecer que esta entidad territorial tiene una moderada independencia fiscal, dado que, si bien se cobran todos los tributos y se tiene un universo

tributario identificado y segmentado, los recursos por ingresos de operación y/o por la venta de bienes y servicios son insuficientes.

3.1.2.2. Dependencia Fiscal

En los países latinoamericanos los gobiernos locales han asumido mayores responsabilidades de gasto, pero muy poca autonomía en el lado de los ingresos. En ese sentido, las reformas de descentralización pueden estar incrementando la dependencia de los gobiernos locales en vez de desarrollar su autonomía local, por lo que las ventajas de la descentralización se ven limitadas toda vez que los gobiernos locales actúan únicamente como agentes de gasto del gobierno central

Una alta dependencia fiscal profundiza la necesidad de transferencias del NCE, potenciando la posibilidad de que otro nivel de gobierno pueda incidir sobre su gasto a través de instrumentos de control como la condicionalidad del gasto e inhibiendo y/o retardando el desarrollo de sus capacidades fiscales, siendo esto una muestra de que un Gobierno Autónomo no cuenta con políticas, mecanismos y programas dirigidos a la población para ampliar el universo tributario y los servicios que presta (Rivera, 2012).

En Bolivia, en el caso de los GAM, la Coparticipación Tributaria y el IDH se constituyen transferencias más importantes en términos de recursos.

Tabla 27: Escala de medición del Indicador de Escala de medición del Indicador de Dependencia Fiscal

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
1	> 0.6 a	Muy Dependiente: Dependen absolutamente de las transferencias del NCE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No se cobran tributos. ➤ Escasos ingresos por venta de bienes y servicios. ➤ Nulo desarrollo de capacidades fiscales. ➤ Las transferencias del NCE representan su principal fuente de ingresos.
2	0.49 y 0.59	Altamente Dependiente: Captan ingresos eventuales además de las transferencias del NCE.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No se cobran todos los tributos, por lo que los ingresos tributarios son bajos. ➤ Bajos ingresos por venta de bienes o servicios. ➤ Escaso desarrollo de capacidades fiscales. ➤ Las transferencias del NCE representan una buena fuente de ingresos.
3	0,30 a 0,39	Dependiente: Captan ingresos tributarios y eventuales además de transferencias del NCE.	<ul style="list-style-type: none"> • Se cobran todos los tributos, pero los montos son bajos. • Existe un bajo desarrollo de Capacidades Fiscales. • Se cuenta con ingresos por venta de bienes o servicios. • Las transferencias del NCE representan su principal fuente de ingresos.
4	0.2 a 0.29	Poco Dependiente: Captan ingresos tributarios, no tributarios y eventuales además de las transferencias del	<ul style="list-style-type: none"> • Se cobran todos los tributos, • Existe un buen desarrollo de capacidades fiscales, que se puede ampliar. • Se cuenta con buenos ingresos por venta de bienes o servicios

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
		NCE.	
5	< 0,19	Baja Dependencia: Captan ingresos tributarios, no tributarios y otros ingresos además de transferencias del NCE.	<ul style="list-style-type: none"> • Se cobran todos los tributos, • Existe un muy buen desarrollo de capacidades fiscales. • Se cuenta con buenos ingresos por venta de bienes o servicios

Fuente: Elaboración propia

De los 92,598 millones de Bs que devengo el Municipio de Cotoca durante la gestión 2014, 54,904 millones corresponden a recursos obtenidos por transferencias del NCE (de los que 35.251 millones (64%) tienen a la Coparticipación Tributaria como organismo financiador y 18.521 millones tienen al IDH (33,7%) como Organismo Financiador. Esto quiere decir que el 59% de los recursos de que dispone se refieren a ingresos procedentes de transferencias del NCE, lo que permite establecer que esta entidad territorial tiene una alta dependencia fiscal, dado que, si bien se cobran todos los tributos, las transferencias del NCE siguen representando su principal fuente de ingresos.

3.1.3. Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios

La creación, impulso y consolidación de empresas estatales forma parte de un proceso integral en la estructura económica del Estado en Bolivia. Se espera que con el tiempo las empresas “incubadas” al amparo del Estado comiencen a generar utilidades, generando empleo y ofreciendo recursos.

Construir empresas toma tiempo y requiere ajustes que permitan garantizar su sostenibilidad a través de un ciclo de vida:

En la etapa de implementación las empresas nacen bajo la tutela del Estado y gozan de su financiamiento. Cuando se encuentran en la etapa de producción estas ya pueden ser autosostenibles. En el momento en que se consolidan no sólo devuelven los recursos que obtuvieron del TGN, sino tienen la capacidad de aportar al Estado. Mediante este círculo virtuoso se consolida la matriz productiva e integral que genera ahorro, empleo, ingresos e inversión (Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia)

Un **fondo fiduciario**, o **fideicomiso**, es una herramienta financiera a través de la cual se administran activos financieros en beneficio de otra persona física o jurídica. Los activos iniciales son proporcionados por el **fideicomitente**, o **fiduciante**, quién cede sus bienes, dinero o derechos a la entidad fiduciaria (puede ser una persona física o jurídica) para que los gestione y administre. El fideicomitente, o los beneficiarios designados por él, reciben un pago desde el fondo según el acuerdo alcanzado entre ambas partes.

Por otro lado, un fondo de inversión consiste en reunir fondos de distintos inversores, naturales o jurídicos, para invertirlos en diferentes instrumentos financieros con el objetivo de reducir el riesgo de la inversión, responsabilidad que se delega a una sociedad administradora que puede

ser un banco o institución financiera. El rendimiento del fondo proviene del incremento de valor de los activos en los que se invierte, obteniendo la sociedad administradora una parte de dicha utilidad.

En este marco, la CPE asignó a los GAD y los GAM las competencias exclusivas de creación de empresas de carácter departamental y municipal, así como de la de la creación de fondos fiduciarios y de inversión en los ámbitos de su competencia como alternativas de financiamiento de las ETA, asignándoseles inclusive códigos institucionales a los primeros.

La existencia de empresas subnacionales que no sean deficitarias y el desarrollo de fondos fiduciarios que obtengan réditos inciden en el incremento de la autonomía financiera de la ETA.

Tabla 28: Escala de medición del Indicador de Crédito Público

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	> 10 % del ingreso proviene de Empresas Públicas y/o Fondos de Inversión	Alto Desarrollo: Cuentan con empresas públicas consolidadas y una unidad encargada de identificar e invertir recursos públicos en Fondos de Inversión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La ETA ha elaborado una norma autonómica que regulan la implementación de empresas públicas y la participación de esta en la bolsa de valores. ➤ Existe una unidad en su estructura organizativa encargada de supervisar el desarrollo de las empresas públicas con las que cuentan. ➤ Activa participación en el mercado de valores.
4	de 7 a 9% del ingreso proviene de Empresas Públicas y/o Fondos de Inversión	Medio Desarrollo: Cuentan con empresas públicas y con funcionarios encargados de identificar e invertir recursos públicos en Fondos de Inversión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La ETA ha elaborado una norma autonómica que regula la implementación de empresas públicas y la participación de esta en la bolsa de valores. ➤ Se designa a funcionarios para supervisar el desarrollo de las empresas públicas con las que cuentan. ➤ Participa en el mercado de valores.
3	De 4 a 6% del ingreso proviene de Empresas Públicas y/o Fondos de Inversión	Desarrollo Intermedio: Cuentan con empresas públicas y/o con funcionarios encargados de identificar e invertir recursos públicos en Fondos de Inversión.	<ul style="list-style-type: none"> • La ETA ha elaborado una norma autonómica que regula la implementación de empresas públicas o la participación de esta en la bolsa de valores. • Se designa a funcionarios para supervisar el desarrollo de las empresas públicas con las que cuentan o para invertir recursos públicos en fondos de inversión. • Ocasionales incursiones en el mercado de valores.
2	De 1 a 4% del ingreso proviene de Empresas Públicas y/o Fondos de	Bajo Desarrollo: Cuentan con empresas públicas y/o con funcionarios encargados de identificar e invertir recursos públicos en	<ul style="list-style-type: none"> • La normativa que regula el funcionamiento de empresas públicas de los fondos de inversión en la ETA no es clara. • Bajo retorno en sus inversiones. • Poca experiencia en el manejo de

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
	Inversión	Fondos de Inversión, sin embargo, la rentabilidad de estos mecanismos es cuestionable.	estos instrumentos alternativos de generación de ingresos.
1	0 % del ingreso proviene de Empresas Públicas y/o Fondos de Inversión	Ningún Desarrollo: No han desarrollado empresas públicas ni tienen experiencia en la ejecución de fondos de inversión.	<ul style="list-style-type: none"> • La ETA carece de normativa que regule el funcionamiento de empresas públicas o de fondos de inversión. • Los ingresos por la explotación de estas fuentes alternativas de ingreso son nulos. • No se tiene funcionarios designados para la realización de estas funciones.

Fuente: Elaboración propia

El GAM de Cotoca no tiene ningún desarrollo en este apartado. No cuentan con empresas públicas, ni experiencia en la ejecución de fondos de inversión. Carecen de normativa que regule el funcionamiento de estos instrumentos, y de funcionarios que los desarrollen estas actividades, por lo que sus ingresos por esta fuente alternativa de financiamiento son nulos.

3.1.4. Capacidad restante de endeudamiento

De acuerdo a lo establecido en la CPE, son recursos de carácter departamental los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público⁷⁶. La obtención de préstamos deviene de la realización de operaciones de crédito público a corto (repago convenido a un plazo menor a un año) o a largo plazo, con instituciones financieras bancarias o no bancarias, residentes (crédito interno) o no en el país (externo).

El Sistema de Crédito Público regula las operaciones relativas a la captación y administración de recursos financieros, obtenidos por la vía del endeudamiento público interno o externo, y destinados al financiamiento de inversiones o de gastos en los que el sector público es deficitario, a cubrir desequilibrios financieros temporales que presente el ejercicio fiscal o atender casos de emergencia.

La regulación⁷⁷ para la contratación de crédito público en Bolivia establece que:

- a) El servicio de la deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.
- b) El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

⁷⁶ Numeral 6, Art. 341 CPE.

⁷⁷ Artículo 35 de la Ley No. 2042, de Administración Presupuestaria.

El objetivo de evaluar la capacidad de endeudamiento del GGAA es garantizar su capacidad de repago y no comprometer la estabilidad macroeconómica del Estado, entidad que adquiere la deuda a nombre de la ETA a través de una Ley ⁷⁸.

En este marco los créditos son recursos cuyo uso se encuentra regulado por el NCE y que permiten a la ETA ampliar su capacidad para brindar bienes y servicios a la población de su territorio, incrementando su restricción presupuestaria.

Tabla 29: Escala de medición del Indicador de Fondos Fiduciarios y Empresas Públicas

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	de 17 a 20 % de capacidad de endeudamiento restante	Poca Capacidad de endeudamiento restante: Se opera cerca del límite de endeudamiento, teniendo comprometido un muy alto porcentaje de los ingresos para solventar las deudas contraídas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La política de endeudamiento ha sido agresiva. ➤ Se cuenta con recursos humanos con amplia experiencia en operaciones de crédito público. ➤ El margen para apalancar recursos adicionales es escaso. ➤ Se dispone de poca liquidez y altos costos fijos.
4	de 13 a 16 % de capacidad de endeudamiento restante	Baja Capacidad de endeudamiento restante: Se opera cerca del límite de endeudamiento, teniendo comprometido un alto porcentaje de los ingresos para solventar las deudas contraídas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El endeudamiento es utilizado como fuente recurrente de financiamiento. ➤ Se cuenta con recursos humanos con experiencia en operaciones de crédito público ➤ Aún existe un margen para apalancar recursos adicionales. ➤ Se dispone de poca liquidez y de importantes costos fijos.
3	De 9 a 12 % de capacidad de endeudamiento restante	Media Capacidad de endeudamiento: Se recurre al endeudamiento como una fuente de ingresos teniendo comprometido un porcentaje de los ingresos para solventar las deudas contraídas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La política de endeudamiento es moderada. ➤ Se cuenta con recursos humanos con experiencia en operaciones de crédito público. ➤ Existe un buen margen para apalancar recursos adicionales. ➤ Se dispone de liquidez.
2	De 5 a 8 % de capacidad de endeudamiento restante	Alta capacidad de endeudamiento restante: Se recurre al endeudamiento como una fuente ocasional	<ul style="list-style-type: none"> • La política de endeudamiento es prudente. • Se cuenta recursos insuficientes para encarar operaciones de crédito público.

78 Párrafo I, Numeral 8, Art 158 CPE.

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
		de ingresos teniendo comprometidos un bajo porcentaje de los ingresos para solventar las deudas contraídas.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un importante margen para apalancar recursos adicionales. • Se dispone de liquidez.
1	< de 4 % de capacidad de endeudamiento restante	Muy Alta capacidad de endeudamiento restante: No se recurre al endeudamiento como una fuente de ingresos teniendo comprometidos un muy bajo porcentaje de los ingresos para solventar las deudas contraídas.	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una política de endeudamiento. • No se cuenta con recursos humanos con experiencia en operaciones de crédito público. • Existe un amplio margen para apalancar recursos adicionales. • Se dispone de una alta liquidez.

Fuente: Elaboración Propia

De los 92,598 millones de Bs que devengó el Municipio de Cotoca durante la gestión 2014, 4,7 millones tienen como fuente de financiamiento al crédito público. Esto quiere decir el Municipio tiene una muy alta capacidad de endeudamiento restante (16%), dado que no se recurre al endeudamiento como alternativa recurrente de financiamiento de ingresos, siendo el margen para apalancar recursos aún alto.

3.2. Recursos Humanos

Los aspectos institucionales se relacionan con la capacidad de gestión interna de la institución. El GAM será eficiente en su capacidad de gestión interna cuando la cantidad y calidad de recursos humanos con los que cuente para el cumplimiento de sus funciones sea adecuada y suficiente para el logro de sus metas; es decir, estos estén distribuidos armónica y equilibradamente en la estructura y se cuente con un sistema de remuneraciones equitativo y equilibrado, así como con la posibilidad de fortalecerlos a través del desarrollo de capacitaciones.

Las habilidades y aptitudes de los individuos, determinan la base de actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización, por lo que en esta dimensión se trabaja sobre las siguientes preguntas: los recursos humanos con los que se cuenta ¿tienen habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuenta con experiencia para la realización del trabajo? ¿El personal es suficiente para realizar el trabajo? o se produce una acumulación de funciones.

3.2.1. Nivel de rotación del Personal

Uno de los elementos que hacen a la calidad del empleo es su estabilidad. Las condiciones de trabajo del personal son cuestionables si los recursos humanos son contratados por periodos cortos sin acceso a procesos de institucionalización.

Los estudios establecen una interrelación entre el grado de absorción que las instancias organizacionales tienen de sus competencias, y la calificación y estabilidad de sus recursos humanos. La inestabilidad del personal, tiene a su vez repercusiones sobre el conocimiento del mandato legal que cada instancia debe asumir y gestionar.

La absorción de una competencia estaría siendo determinada por la estabilidad del personal, medida a través del indicador de personal permanente asignado a cada instancia organizacional. El modelo muestra claramente una relación positiva que se interpreta considerando que una mayor asignación de personal permanente y el asegurar su estabilidad contribuye en una mayor absorción de las competencias en la instancia correspondiente. Específicamente el grado de absorción se incrementa en 0,5% ante un incremento de 1% en personal permanente asignado a una instancia al interior de la Prefectura (Ministerio sin cartera responsable de la Participación Popular, 2005)

Los continuos cambios de personal y una alta proporción de personal eventual, inciden en la pérdida de la memoria institucional de la entidad y en la afectación de la calidad en la prestación de los servicios que esta proporciona, más aún si a quien se contrata carece de la experiencia suficiente para ejercer determinada función.

Tabla 30: Escala de medición del Indicador de Rotación de Personal

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	> 5 años de antigüedad en promedio	Alta Estabilidad: La estabilidad laboral y el desempeño de todo el personal están garantizados a mediano plazo y se llevan a cabo evaluaciones periódicas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La especialización del personal es vista como un valor público. ➤ Se cuenta con políticas de institucionalización y se está encarando procesos de absorción del personal permanente. ➤ Se percibe que la realización de funciones públicas requiere una alta especialización. ➤ Se privilegia la calidad del personal sobre la cultura de clientelismo político.
4	Entre 4 y 5 años de antigüedad en promedio.	Buena estabilidad: El personal cuenta con estabilidad a corto plazo y es removido previo acuerdo de los partidos oficialistas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La especialización del personal es vista como un valor público. ➤ Se cuenta con programas de institucionalización y se está encarando procesos de absorción del personal permanente más especializado. ➤ Se percibe que la realización de funciones públicas requiere de especialización. ➤ Se privilegia la calidad del personal sobre la cultura de clientelismo político.

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
3	De 3 a 4 años de antigüedad en promedio.	Mediana Estabilidad: El personal es removido con base a decisiones políticas solo cuando hay cambio de autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La estabilidad depende de la permanencia del Partido en el Poder. ➤ La militancia partidaria es tan valorada como la especialización del personal. ➤ Un porcentaje de los funcionarios públicos han sido institucionalizado. ➤ Se percibe que la realización de funciones públicas requiere de conocimientos técnicos. ➤ Se privilegia la calidad del personal, pero la cultura de clientelismo se expande especialmente en áreas de apoyo.
2	de 2 a 3 años de antigüedad en promedio	Poca Estabilidad: El personal es removido en base a decisiones políticas de manera permanente.	<ul style="list-style-type: none"> • La estabilidad depende de la permanencia del Partido en el Poder. • La militancia es tan valorada como la especialización. • La cultura del clientelismo político está extendida a las áreas sustantivas. • Se percibe que la realización de funciones públicas no requiere de conocimientos técnicos.
1	< de 2 años de antigüedad en promedio	Baja Estabilidad: El personal es removido en su totalidad cada cambio de alcalde	<ul style="list-style-type: none"> • La estabilidad depende de la permanencia del Partido en el Poder. • La militancia es más valorada que la especialización. • La cultura del clientelismo político está ampliamente extendida. • Se percibe que la realización de funciones públicas no requiere de conocimientos técnicos. • La realización del trabajo está altamente condicionada a factores políticos.

Fuente: Elaboración propia

Durante la gestión 2014 el Órgano Ejecutivo del GAM de Cotoca contó con 114 funcionarios permanentes y 107 consultores⁷⁹ en las 11 áreas en las que se organiza. El promedio de antigüedad de los primeros fue de 3.49 años. En el caso del Órgano Legislativo, este contó con

⁷⁹ En la contabilización de consultores solo se tomó en cuenta aquellos que tienen que ver con aquellos que tienen que ver con la gestión propia de la entidad territorial.

17 funcionarios permanentes y con 1 Consultor, siendo el promedio de antigüedad de los funcionarios permanentes de éste Órgano de 3.77 años. Esto permite establecer que el GAM de Cotoca cuenta con una buena estabilidad, es decir el personal cuenta con estabilidad a corto plazo y es removido previo acuerdo de los partidos oficialistas⁸⁰.

3.2.2. Recursos Humanos Disponibles

No existe un número de funcionarios ideal con el que deba contar una institución pública para poder ejercer sus funciones de forma eficiente. Sin embargo, el no contar con personal suficiente da lugar a la acumulación de funciones, fenómeno que se manifiesta ya sea en un incremento de la carga de trabajo (sobrecarga laboral) o en la priorización de funciones, lo que quiere decir que algunas de éstas o no se ejecutan o su ejecución reviste un carácter ocasional. En cualquier caso, la capacidad de la institución se ve mermada y la calidad del trabajo acotada.

Para determinar si la cantidad de funcionarios con la que cuenta una institución es suficiente, resulta útil calcular el índice de población por servidor público, mismo que describe el tamaño de las instituciones a partir de la cantidad de personal con el que ésta cuenta respecto a la población que deben atender. Así, se muestran los datos del número de personas por servidor público. Para este ejercicio se tomará en cuenta al personal permanente y eventual.

Tabla 31: Escala de medición del índice de población por servidor público

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
1	1 funcionario cada 10.000 habitantes	Alta acumulación de funciones: El personal con el que se cuenta no es el necesario.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los recursos económicos disponibles para la contratación de funcionarios son insuficientes. ➤ La población de la jurisdicción y la demanda del servicio es elevada. ➤ Los manuales de funciones no realizan una distribución equilibrada de funciones o no se cuenta con este instrumento. ➤ Los tiempos de atención son altos y la solución de un problema demanda más de una atención y a veces nos son resueltos.
2	1 funcionario cada 9.999 a 7.000 habitantes	Elevada acumulación de funciones: El personal con el que se cuenta es escaso.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los recursos para la contratación de funcionarios son bajos. ➤ La población de la jurisdicción y/o la demanda del servicio es alta. ➤ Se necesita revisar y

⁸⁰ Es importante recordar que el partido en funciones de gobierno se encuentra cumpliendo su segundo periodo y cuenta con la mayoría absoluta de los Concejales.

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
			<p>actualizar los manuales de funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los tiempos de atención son elevados y la solución de un problema demanda hasta 3 atenciones.
3	1 funcionario cada 6.999 a 4.000 habitantes	Acumulación de funciones estándar: El personal con el que se cuenta es apenas necesario.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La población de la jurisdicción y la demanda del servicio condice con personal que se tiene dispuesto para su atención. ➤ Los manuales de funciones realizan una distribución de funciones adecuada. ➤ Los tiempos de atención son buenos, aunque la solución de un problema requiere de hasta 2 atenciones.
4	1 funcionario cada 3.999 a 1.000 habitantes	Baja acumulación de Funciones: El personal con el que se cuenta es el necesario.	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos para la contratación de funcionarios son suficientes para atender la demanda, aunque con ciclos. • Los manuales de funciones realizan una buena distribución de funciones. • Los tiempos de atención son buenos y se trata de solucionar el problema en una atención.
5	Menos de 1.000 habitantes por funcionario	Muy Baja Acumulación de Funciones: El personal con el que se cuenta es el óptimo.	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con buenos recursos económicos para la contratación de personal. • Los manuales de funciones realizan una muy buena distribución de funciones. • Los tiempos de atención son bajos y se trata de solucionar el problema en una atención.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, el Municipio de Cotoca cuenta con 45.519 habitantes. Asimismo, la Planilla Salarial correspondiente al mes de Noviembre de 2014, muestra que el GAM de Cotoca cuenta con 211 funcionarios (entre personal permanente y consultores) que se desempeñan tanto en el Órgano Ejecutivo como en el Órgano Legislativo de dicha ETA, siendo la relación funcionarios/población de 216 ciudadanos por funcionario, pudiendo catalogarse la acumulación de funciones del Municipio como Muy Baja, lo que puede deberse a que se cuenta con buenos recursos económicos para la contratación

de funcionarios⁸¹. En caso de cuantificar solo al personal permanente, el índice de población por servidor público se incrementa a 437 ciudadanos por funcionario, sin que esto modifique el rango dentro del que se cataloga al municipio.

3.2.3. Recursos Financieros destinados a capacitación

De acuerdo a lo establecido en la Ley No. 2027, de 27 de Octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público, los funcionarios públicos tienen derecho a la capacitación y el perfeccionamiento productivo, teniendo ésta por objeto, la especialización, formación, mejoramiento y desarrollo de la condición personal, profesional y administrativa del recurso humano.

En este sentido las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal aprobadas mediante DS No. 26115 de 16 de marzo de 2001, estipulan que los funcionarios de carrera deben cumplir con un mínimo de 40 horas de capacitación anual, consideradas en la Programación Operativa Anual Individual (POAI), y tomadas en cuenta en la evaluación del desempeño de cada funcionario público.

En este marco el clasificador presupuestario prevé a la capacitación del personal como una partida presupuestaria que agrupa a los gastos por servicios destinados a la capacitación y adiestramiento de personal permanente, eventual y consultores individuales de línea, en cursos de formación o instrucción, que son necesarios para la actividad de la entidad, comprendiendo inscripciones, matrículas, cuotas, en cursos, seminarios y otros similares.

El presente indicador evaluará la capacidad institucional de acuerdo a la cantidad de recursos presupuestados y ejecutados en este rubro por el GAM de Cotoca.

Tabla 32: Escala de medición del Índice de capacitación del Personal

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	> de 5% de recursos de la ETA destinados a capacitación del personal	Muy alta posibilidad de Capacitación de los RRHH: Existe alta flexibilidad para el acceso a diferentes programas de capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El área de RRHH tiene una unidad dedicada a detectar necesidades de capacitación del personal y a promover su participación en diferentes eventos de capacitación relacionados con la actividad de la institución. ➤ Se cuenta con programas de desarrollo del personal. ➤ La formación del personal se considera central para mejorar el desempeño de los funcionarios.

81 De acuerdo a lo establecido en la Programación Operativa Anual 2016 Cotoca cuenta con 21.727,221 Bs para destinar en Gasto Corriente (Servicios Personales y Servicios No Personales)

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
			<ul style="list-style-type: none"> ➤ El diagnóstico de necesidades de capacitación se utiliza para la elaboración del POAI y para su evaluación.
4	Entre 4 a 5% de recursos de la ETA son destinados a capacitación del personal	<p>Alta Posibilidad de Capacitación de los RRHH: Existe flexibilidad de oportunidades para el acceso a programas de capacitación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El área de RRHH tiene una unidad dedicada a detectar necesidades de capacitación del personal. ➤ Se cuenta con programas de desarrollo del personal. ➤ La formación del personal se considera como muy importante para el desempeño de las funciones del personal. ➤ El diagnóstico de necesidades de capacitación se utiliza para la elaboración del POAI y/o a la hora de evaluar el desempeño del personal.
3	Entre 3 a 4% de recursos de la ETA son destinados a capacitación del personal	<p>Buena Posibilidad de Capacitación de los RRHH: Existen oportunidades para el acceso a programas de capacitación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El área de RRHH tiene un funcionario dedicado a detectar necesidades de capacitación del personal. ➤ Se cuenta con algunos programas de desarrollo del personal. ➤ La formación del personal se considera importante para el desempeño de funciones del personal. ➤ Se realiza diagnósticos eventuales para detectar necesidades de capacitación.
2	Entre 2 a 3% de los recursos de la ETA son destinados a capacitación del personal	<p>Poca posibilidad de capacitación de los RRHH: Existen oportunidades restringidas para el acceso a programas de capacitación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El área de RRHH no cuenta con un funcionario o un área dedicada a detectar necesidades de capacitación del personal, por lo que la capacitación se da como reacción a invitaciones de instituciones externas. • No todos los funcionarios tienen acceso a programas de capacitación. • Se realiza un diagnóstico de necesidades de capacitación, pero su utilización es solo referencial.
1	Menos de 2% de los recursos de las ETA son	<p>Poca posibilidad de Capacitación de los RRHH: Existen escasas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El área de RRHH no cuenta con un funcionario o un área dedicada a detectar necesidades

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
	destinados a capacitación del personal	o nulas oportunidades restringidas para el acceso a programas de capacitación.	de capacitación del personal. <ul style="list-style-type: none"> • Se da poco curso a invitaciones externas de capacitación. • No todos los funcionarios tienen acceso a programas de capacitación. • No se realiza un diagnóstico de necesidades de capacitación.

Fuente: Elaboración propia

El 2014 el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca presupuestó 39.580 Bs. para actividades de capacitación, de este monto ejecutó 8.200 Bs, siendo la relación de asignación de recurso a actividades de capacitación 0,007%, pudiendo calificar de escasas las posibilidades de capacitación que tienen los funcionarios. En este sentido se puede establecer que, en esta GAM, se le da una baja importancia a esta actividad como mecanismo de fortalecimiento de las capacidades de sus funcionarios, careciéndose de un área o funcionarios dedicados a detectar necesidades de capacitación.

3.2.4. Nivel de Remuneración

Un buen nivel salarial, incrementa las posibilidades de que una institución de reclutar personal más calificado, y actúa como un factor de motivación para disminuir su rotación.

Los empleados desean sistemas de salarios que les parezcan justos y acordes con sus expectativas de acuerdo a las demandas del puesto, aspecto que incide en su nivel de satisfacción (Robbins, 2007).

En el caso boliviano, la normativa vigente establece que “Ningún servidor público de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, podrá percibir remuneración mensual superior a la aprobada para el Presidente de la República”⁸², debiendo en todas las entidades públicas “aplicarse escalas de remuneración en relación directa con la jerarquía de cargos y dentro del techo presupuestario aprobado para la entidad, correspondiendo a la Máxima Autoridad Ejecutiva el máximo nivel de remuneración”.

Esto quiere decir que el nivel salarial de los funcionarios públicos de una entidad en particular depende de dos aspectos: el techo presupuestario de la entidad (sobre cuya base se calcula el porcentaje que ésta puede destinar a Gasto Corriente) y la remuneración de su máxima autoridad ejecutiva.

82 Esta regulación no se aplica para el personal de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas - EPNE, dado que estas excepcionalmente, en casos de personal especializado en áreas estratégicas, podrán incorporar en sus Escalas Salariales, niveles de remuneraciones mayores al establecido para el Presidente del Estado Plurinacional, debiendo ser aprobadas expresamente mediante Decreto Supremo (Ley No. 769, del 17 de diciembre de 2015, del Presupuesto General de la Nación).

A continuación, se evaluará la escala salarial en función de la cantidad de salarios mínimos que representa el salario promedio del GAM de Cotoca.

Tabla 33: Escala de medición del Índice de capacitación del Personal

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
5	El salario promedio de la entidad representa más de 5 salarios mínimos	Nivel de remuneración muy alto: El nivel promedio del salario ofertado por la entidad es muy atractivo para el mercado laboral lo que le permite contratar recursos humanos especializado.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La entidad dispone de elevados recursos específicos o por coparticipación tributaria. ➤ La cantidad de personal es eficiente. ➤ Se prioriza la calidad del personal por sobre la cantidad. ➤ Se percibe que la realización de funciones requiere de una alta especialización. ➤ La estabilidad laboral es vista como un valor de la gestión altamente deseable. ➤ La entidad se vincula al mercado universitario en busca de identificar y atraer profesionales idóneos. ➤ Se percibe que la realización de funciones requiere de una especialización.
4	El salario promedio de la entidad representa entre 4 a 5 salarios mínimos	Nivel de remuneración alto: El nivel promedio del salario ofertado por la entidad es atractivo para el mercado laboral lo que le permite contratar recursos humanos de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La entidad dispone de buenos ingresos por recursos específicos o por coparticipación tributaria. ➤ La cantidad del personal con la que cuenta es eficiente. ➤ Se prioriza la calidad del personal por sobre su cantidad. ➤ La estabilidad laboral es vista como un valor de la gestión. ➤ La entidad se vincula al mercado universitario en busca de identificar y atraer buenos profesionales.
3	El salario promedio de la entidad representa entre 3 a 4 salarios mínimos	Nivel de remuneración bueno: El nivel promedio del salario ofertado por la entidad es comprable con el ofertado por algunas empresas privadas que desarrollan sus funciones en la jurisdicción de la ETA.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los ingresos por recursos específicos y/o por coparticipación tributaria de que dispone la entidad son suficientes. ➤ La cantidad de personal es adecuada. ➤ La calidad del personal es importante. ➤ La entidad se vincula ocasionalmente al mercado universitario en busca de identificar profesionales.

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
2	El salario promedio de la entidad representa entre 2 a 3 salarios mínimos	Nivel de remuneración bajo: El nivel promedio del salario ofertado es ligeramente menor al del sector privado, por lo que muchos profesionales optan por desempeñarse en éste Sector.	<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos por recursos específicos y/o por coparticipación tributaria no son suficiente. • La cantidad de personal es superior a la necesaria. • El fenómeno del clientelismo político aparece como parte de la vida institucional. • La entidad no se vincula al mercado universitario y lo recursos humanos a los que accede provienen normalmente del mercado local y por relaciones con los funcionarios.
1	El salario promedio de la entidad es menor a salarios mínimos.	Nivel de remuneración muy bajo: El nivel promedio del salario ofertado es menor del sector privado, por lo que muchos profesionales optan por desempeñarse éste.	<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos por recursos específicos y por coparticipación tributaria son insuficientes. • La cantidad de personal es limitada. • El fenómeno del clientelismo político forma parte de la vida institucional. • La entidad no se vincula al mercado universitario y lo recursos humanos a los que accede provienen enteramente del mercado local.

Fuente: Elaboración propia

El 2014 la escala salarial del Órgano Ejecutivo Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca variaba entre 1.800 a 14.100 Bs., disponiéndose de un presupuesto de 533.600 Bs mensuales y de 6.403.200 Bs anuales para su financiamiento. En el caso de su Órgano Legislativo, la escala variaba entre 1.800 y 12.700 Bs., disponiéndose de un presupuesto de 132.200 Bs mensuales y 1.586.400 Bs anuales para su financiamiento. El salario promedio de ambos Órganos es de 4.592 Bs., conteniendo así 2.77 salarios mínimos nacionales, lo que permite afirmar que este se encuentra dentro Nivel de Remuneración Bajo.

En este sentido, el nivel promedio del salario ofertado por el GAM de Cotoca es ligeramente menor al del sector privado, debido a que los ingresos por recursos específicos y/o por coparticipación tributaria son insuficientes. El fenómeno del clientelismo político aparece como parte de la vida institucional del municipio, por lo que los recursos humanos a los que accede provienen normalmente del mercado local y por relaciones con los funcionarios.

3.3. Gobernabilidad

Es posible concebir la gobernabilidad como un concepto formado por dos ideas, la gobernabilidad, una dimensión positiva y otra negativa. Desde una vertiente negativa, vendrá

definida como ausencia de ingobernabilidad. Para que esto se produzca, la condición necesaria y suficiente es que no exista capacidad de formulación de políticas, lo que se produce en condiciones de crisis. Así, será la capacidad de formulación y las variables determinantes de la misma las que determinen en qué medida no existe ingobernabilidad; es decir, en qué medida un gobierno puede tomar decisiones. Por otro lado, como la gobernabilidad se refiere no sólo a la capacidad de formulación sino también de implementación y, por tanto, de aplicación efectiva de políticas, la gobernabilidad también tiene una vertiente positiva como gobernabilidad para transformar demandas en políticas.

En esta conceptualización, se observa como la gobernabilidad implica no solamente que exista la capacidad de elaborar políticas sino la capacidad del sistema para la implementación efectiva de las mismas, aspectos que se potencian cuando el sistema es capaz de establecer procesos de interacción efectivos con actores estratégicos.

Si entendemos por gobernanza a la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir para garantizar su continuidad y reproducción cuando es capaz de formular e implementar políticas públicas que satisfagan las necesidades de la población.

3.3.1. Composición de los Órganos de Gobierno

La gobernabilidad de un sistema depende entonces de la capacidad de sus órganos de gobierno para construir y mantener relaciones de coordinación relevantes al interior y entre sus órganos gobierno. Uno de los factores que determina la intensidad de estas relaciones es la composición de los mismos. Es decir, a priori, se entenderá que una ETA tendrá mayor capacidad institucional si una misma agrupación política cuenta con la mayoría de representación en el órgano legislativo, y la titularidad de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno.

Esto implica que el desarrollo e implementación de políticas públicas no deberá quedar condicionado a la conformación de alianzas y coaliciones, cuyo mantenimiento pueda desencadenar dinámicas desestabilizadoras.

Tabla 34: Escala de medición de la Composición de los Órganos de Gobierno

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
1	100% de los concejales electos representan agrupaciones políticas distintas.	Muy Disperso: La conformación de gobierno requiere de alianzas de las que deben formar parte más de un partido. La conformación del órgano ejecutivo se	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Más de cinco siglas políticas participan en las elecciones. ➤ La forma de conformación de circunscripciones no da lugar a la aparición de bastiones

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
		<p>decidirá en negociaciones.</p>	<p>políticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ No existe un bloque hegemónico en el poder. ➤ La conformación social de la población es altamente heterogénea.
2	<p>80% de los concejales electos representan agrupaciones políticas distintas.</p>	<p>Disperso: La conformación de gobierno requiere de alianzas de las que deben formar parte más de un partido. La conformación del órgano ejecutivo se decidirá en negociaciones que serán lideradas por el partido que cuente con la mayoría relativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre 4 a 5 siglas políticas participan en las elecciones. ➤ La forma de conformación de circunscripciones no incentiva a la conformación de bastiones políticos. ➤ El bloque en el poder está apareciendo, pero es aún muy débil. ➤ La conformación social de la población es heterogénea.
3	<p>60% de los concejales electos representan agrupaciones políticas distintas.</p>	<p>Equilibrado: Existe una mayoría evidente de alguna agrupación política, aunque su encumbramiento en el poder requiere de alguna alianza. La conformación del órgano ejecutivo se decidirá en negociaciones que serán lideradas por el partido que cuente con la mayoría relativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre 3 a 4 siglas políticas participan en las elecciones. ➤ Existen bastiones políticos cuyo peso es contrarrestado. ➤ El bloque en el poder está en proceso de consolidación. ➤ La conformación social de la población es heterogénea, pero con intereses comunes.

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
4	40% de los concejales electos representan agrupaciones políticas distintas.	Concentrado: Existe una mayoría evidente de alguna agrupación política, por lo que su encumbramiento en el poder no requiere alianzas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre 2 a 3 siglas políticas participan en las elecciones. ➤ Existen bastiones políticos. ➤ El bloque en el poder es visible. • La conformación social de la población es homogénea.
5	100% de los concejales electos representan a la misma agrupación política.	Muy Concentrado: Una sola agrupación política ocupa todos los cargos en el legislativo y el ejecutivo, por lo que su encumbramiento en el poder no requiere alianzas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entre 1 a 2 siglas políticas participan en las elecciones. ➤ Existen bastiones políticos. ➤ El bloque en el poder está consolidado ➤ La conformación social de la población es altamente homogénea.

Fuente: Elaboración propia

En el caso del GAM de Cotoca, su Órgano Legislativo se encuentra conformado por 7 Concejales, de los cuales 4 pertenecen a la Agrupación Verdes (57,1%) y 3 al Movimiento al Socialismo (42,8%). Asimismo, el Órgano Ejecutivo corresponde a la Agrupación Verdes con el 57,61% de los Votos. En este sentido se puede catalogar a la composición de sus Órganos de Gobierno como Concentrada, dado que como se ve existe una mayoría evidente de la agrupación política verdes, por lo que su encumbramiento en el poder no requiere alianzas. Esto puede deberse a que el bloque en el poder es visible y la conformación social de la población es homogénea.

3.3.2. Existencia de Conflictos de Límites

Los conflictos de límites merman la recaudación impositiva y los ingresos de coparticipación de un municipio. Asimismo, afectan la prestación de servicios del Área en Conflicto. La escalada de

violencia, falta de presencia institucional y la duplicidad de autoridades también son características de estos tramos.

En la medida en que la mancha urbana de un municipio se amplía y se superpone con otra, ello deriva en que la población de esta región opte por pertenecer a una u otra comuna, según sus intereses, lo que efectivamente afecta en la distribución de recursos. Pero, además, esas disputas derivan en la falta de dotación de servicios básicos, aparte de que pueden desembocar en una demanda para la creación de flamantes jurisdicciones

Todo ello deriva en una mala relación y desconfianza con las ETA colindantes, lo que repercute en la dificultad de arribar a acuerdos al momento de solucionar problemas comunes y en el gasto en el que se debe incurrir para solucionar los mismos ya sea por la vía conciliatoria o por la vía administrativa.

El presente indicador analizará la existencia de conflictos de límites como limitantes en la relación entre ETA.

Tabla 35: Escala de medición de la Relación con otras ETA

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
1	Presenta conflictos de límites con el 100% de los Municipios Colindantes.	Muy Conflictivo: La relación entre los municipios colindantes se encuentra quebrada lo que inhibe la posibilidad de conformar entes asociativos de planificación y coordinación conjunta.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expansión acelerada del municipio. ➤ Leyes de creación de unidades territoriales poco claras y superpuestas. ➤ Distritos alejados y desatendidos. ➤ Municipio de amplia superficie y escasamente conectado ➤ Administración excesivamente centralizada. ➤ Incentivos al menor pago de tributos, y más fácil obtención de permisos en municipios aledaños
2	Presenta conflictos de límites con el 80% de los	Altamente Conflictivo: La relación entre los municipios colindantes es intermitente. La	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rápida expansión del municipio. ➤ Leyes de creación de unidades

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
	Municipios Colindantes.	posibilidad de conformar entes asociativos de planificación y coordinación conjunta queda circunscrita a ciertos temas.	territoriales poco claras y superpuestas. ➤ Distritos alejados y desatendidos. ➤ Municipio de amplia superficie. ➤ Administración centralizada. ➤ Incentivos al menor pago de tributos, y más fácil obtención de permisos en municipios aledaños
3	Presenta conflictos de límites con el 60% de los Municipios Colindantes.	<p>Conflictivo: La relación entre los municipios colindantes es escasa. Existen ciertos entes asociativos de planificación y coordinación de los que participan.</p>	➤ Gran expansión del municipio. ➤ Leyes de creación de unidades territoriales poco claras y/o superpuestas. ➤ Rápida creación de nuevos distritos. ➤ Municipio de mediana superficie. ➤ La administración muestra ciertos grados de desconcentración. ➤ Incentivos al menor pago de tributos, y más fácil obtención de permisos en municipios aledaños
4	Presenta conflictos de límites con el 40% de los Municipios Colindantes.	<p>Escasa Conflictividad: La relación con algunos municipios presenta problemas. Gran participación en entes asociativos de planificación y coordinación.</p>	➤ Expansión de ciertos distritos del municipio. ➤ Leyes de creación de unidades superpuestas. ➤ Municipio de mediana superficie. ➤ La administración muestra ciertos

Valores Permisibles	Rango	Nombre/Descripción	Causas
			grados de descentralización. ➤ Bajos incentivos al menor pago de tributos, y más fácil obtención de permisos en municipios aledaños o poco claros.
5	Presenta conflictos de límites con menos del 20% de los Municipios Colindantes.	Poca Conflictividad: La relación con los municipios colindantes es fluida y se participa en varios entes asociativos de planificación y coordinación.	➤ Expansión equilibrada del municipio. ➤ Leyes de creación de unidades claras. ➤ Municipio de mediana a pequeña superficie. ➤ La administración muestra ciertos altos grados descentralización. ➤ Escasos incentivos al menor pago de tributos, y más fácil obtención de permisos en municipios aledaños.

Fuente: Elaboración propia

El Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca tiene los siguientes límites: Al Norte con el municipio de Santa Cruz de la Sierra, distrito rural Montero Hoyos; al Sur con el municipio de Santa Cruz de la Sierra, distrito rural Paurito; al Oeste con la ciudad de Santa Cruz de la Sierra; al Este con el río Grande, municipio de Pailón.

El municipio de Cotoca mantiene una falta de definición de límites con el municipio de Santa Cruz de la Sierra, conflicto limítrofe jurisdiccional que data de mucho tiempo. Por otro lado, presenta conflicto en la zona noroeste del municipio, la disputa de límite entre el cantón de Puerto Pailas (Cotoca) y el distrito rural de Montero Hoyos, perteneciente al municipio de Santa Cruz de la Sierra.

En este sentido, de los municipios con los que colinda, el GAM presenta conflictos de límites en tres de los cuatro puntos cardinales de su jurisdicción es decir con el 75% de los Municipios con los que colinda por lo que se lo pueda calificar de altamente conflictivo. Su relación con

municipios colindantes es intermitente, por lo que la posibilidad de conformar entes asociativos de planificación y coordinación conjunta queda circunscrita a ciertos temas.

Esto se puede deber a la rápida expansión del municipio, a la existencia de leyes de creación de unidades territoriales poco claras y superpuestas y de Distritos alejados y desatendidos por una Administración centralizada.

En la siguiente tabla se muestra de forma resumida el puntaje obtenido en la medición de la capacidad institucional del GAM de Cotoca de acuerdo a las dimensiones, variables, indicadores y escalas definidas.

Tabla 36: Resumen de la medición de la Capacidad Institucional del GAM de Cotoca

Dimensión	Indicador	Puntaje Obtenido
Disponibilidad de Recursos Económicos	Ejecución Presupuestaria	4
	Independencia Fiscal	3
	Dependencia Fiscal	2
	Capacidad restante de Endeudamiento	4
	Otras Fuentes de Ingresos	1
Puntaje Total Dimensión Económico Financiera		14/25
Recursos Humanos	Acceso a Capacitación	1
	Recursos Humanos Disponibles	5
	Nivel de Rotación del personal	3
	Nivel de Remuneración	2
Puntaje Total Dimensión Recursos Humanos		11/20
Gobernabilidad	Composición de sus Órganos de Gobierno	4
	Relación con otras ETA	2
Puntaje Total Dimensión de Gobernabilidad		6/10
Puntaje Total		31/55

Fuente: Elaboración propia

En la medición de capacidad institucional, el GAM de Cotoca obtuvo una calificación agregada de 5,6/10, siendo los puntajes desagregados por Dimensión los siguientes: 5,6 en la Económico Financiera, 5,5 en la de Recursos Humanos y 5,7 en la de Gobernabilidad. Asimismo, como se

puede observar en la Tabla, la calificación obtenida por el GAM de Cotoca no es homogénea ni entre dimensiones, ni al interior de estas.

En el caso de la dimensión económica financiera, es necesario prestar atención al aprovechamiento de todas las fuentes de ingreso previstas en la normativa, especialmente de aquellas que no están siendo utilizadas como lo son las empresas públicas y los fondos de inversión. Para fortalecer esta capacidad se pueden tomar las siguientes acciones:

- Elaborar normativa autonómica que regule la implementación de empresas públicas en su jurisdicción y los requisitos para la participación de la ETA en fondos de inversión.
- Crear unidades descentralizadas en su estructura que se encarguen de supervisar el desarrollo de empresas públicas, como el Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas (SEDEM) o la Gestora Pública del BCB el caso en el caso del nivel central del Estado.
- Contratar funcionarios con experiencia en el desarrollo supervisión de empresas públicas y en la participación en el mercado de valores.

Estas acciones repercutirán en disminuir la dependencia fiscal de la ETA y en el desarrollo de sus capacidades fiscales. Asimismo, es importante aplicar estrategias para que la Administración Tributaria incremente sus ingresos por venta de bienes y servicios y la recaudación recursos tributarios, así como ampliar el apalancamiento de recursos como estrategia para el financiamiento de proyectos de impacto.

En el caso de la dimensión de recursos humanos, es necesario desarrollar estrategias que incentiven la capacitación y especialización de sus funcionarios, que trascienda la explicación de los cambios estructurales del Estado: Constitución Política del Estado, leyes estratégicas. Para ello se sugiere:

- Hacer accesible la capacitación a todos los funcionarios estableciendo un sistema de incentivos a la formación y por el cual las instituciones que lo promuevan sean reconocidas.
- Elaborar planes de carrera que permita a los funcionarios contar con una hoja de ruta tendiente a su especialización y su fortalecimiento profesional y que sirvan como base para elaborar el presupuesto de capacitación.
- Reestructurar el área de RRHH de forma que sus funciones trasciendan el llenado de planillas y se enfoquen en el desarrollo del personal.

Esto permitiría cumplir con las horas mínimas de capacitación por funcionario establecidas en la normativa. Asimismo, es necesario disminuir el nivel de rotación del personal e implementar programas para incorporar paulatinamente a los servidores públicos a la carrera administrativa (especialmente a los más especializados) de forma de incidir en el mejoramiento de la calidad y la despersonalización de las relaciones de trabajo.

Finalmente, en el caso de la dimensión de gobernabilidad es urgente tratar los conflictos de límites con los municipios que los circundan de forma de restablecer las relaciones de confianza con los mismos y no perder recursos tributarios por ello, es decir avanzar hacia el establecimiento de una mancha urbana ordenada, para ello se sugiere:

- Desconcentrar la administración y los recursos hacia subalcaldías para otorgar a esta institucionalidad capacidad de gestión.
- Declarar de prioridad municipal la solución de los conflictos de límites. Para ello es necesario implementar una comisión que se encargue la búsqueda de alternativas de solución a los conflictos de límites a través de la conciliación y en caso de que esto no sea posible de someterse al referéndum estipulado en la normativa vigente, de forma de tener clara la delimitación municipal a la brevedad posible.
- Ajustar los límites municipales permitirá el manejo de espacios y poblaciones de manera más adecuada a la gestión municipal y evitará tensionar las relaciones al interior del municipio. Asimismo, la participación en espacios de coordinación y planificación con los municipios circundantes en temas de interés común ajenos al conflicto de límites permitirá reconstruir las relaciones de confianza, y la consolidación de sinergias necesarias para la solución de problemáticas comunes.

Asimismo, si bien la relación al interior y entre órganos de gobierno es equilibrada (existe una agrupación política con mayoría evidente), es necesario no perder de vista que esta mayoría es endeble dado que existe una oposición articulada y visible, por lo que es necesario trabajar coordinadamente de forma de garantizar la gobernabilidad en el municipio.

**CAPÍTULO IV:
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

Capítulo IV: Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones Capítulo I

- Si bien el estado de desarrollo de las ETA que conforman el Estado Plurinacional es desigual (las diferencias pueden ser evidenciadas por ejemplo en términos de las capacidades administrativas, fiscales y/o financieras y Políticas) y en relación a las capacidades institucionales heterogéneas resultantes de estas, la forma de repartición de las competencias en Bolivia es simétrica, es decir inicialmente es la misma para todas las ETA que administran una Unidad Territorial determinada y que se encuentran dentro de un mismo nivel de gobierno, independientemente del grado de desarrollo relativo que estas hayan podido alcanzar.
- A pesar de la evidente heterogeneidad de capacidades institucionales de las partes que lo conforman, la CPE, la LMAD y otras Leyes conexas prevén un conjunto de principios, garantías, y mecanismos de naturaleza asociativa, que tienen el objetivo de operativizar y hacer viable el principio de igualdad en el que se funda modelo de organización territorial sobre el que se asienta el Estado Plurinacional.
- Esta forma de asignar responsabilidades, en las que no se indaga ex ante la capacidad de una institución para absorber o ejercer atribuciones, responde más a procesos políticos que administrativos e impide vislumbrar los requerimientos y los niveles existentes en materia de dotación institucional frente a los niveles iniciales requeridos, lo que en la práctica conduce a un déficit permanente para las administraciones derivadas de la nueva carga de responsabilidades. Es decir, el marco competencial se construye más a partir del mandato legal que en coordinación con las organizaciones públicas que lo implementarán y ejecutarán.
- Se entiende por capacidad institucional a la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva y sostenible. Está dada por el grado en que las estructuras organizativas de la administración pública sean exitosas para resolver los problemas administrativos y de la sociedad para los que fueron creadas.
- La capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. Se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo, o hacia los objetivos planteados.
- La capacidad institucional se interpreta de diferentes maneras. Como capacidad indicada (hace alusión al potencial para cumplir tareas), como capacidad efectiva (se refiere a la actuación del gobierno o su desempeño), capacidad como resultado o producto de un proceso (es decir las habilidades producidas), capacidad como proceso (es decir los esfuerzos por mejorar la capacidad).
- Para evaluar la capacidad institucional se requiere observar los componentes (subtipos) de dicha capacidad y decidir si abordan todos éstos o se seleccionan aquellos que puedan

ser representativos o claves para una política pública, reconociendo siempre que existen limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo.

Conclusiones Capítulo II

- Toda organización es afectada por dos tipos de influencias: opera dentro de un ambiente que en general no puede controlar (macro influencias); al mismo tiempo, existen otros factores que habitualmente se pueden controlar (micro influencias).

Algunos ejemplos de las macro influencias son la productividad de la tierra, la dotación de recursos naturales y la geografía de entidad territorial. La capacidad de modificarlas es limitada. Algunos ejemplos de las segundas son los criterios prevalecientes a la hora de designar personal o la definición de proyectos a ser priorizados en una gestión determinada. La influencia de la actividad de la institución sobre estas es amplia. La interacción de ambas categorías determina la capacidad general de una institución, aunque ciertamente el énfasis debe ponerse en aquellos elementos sobre los cuales se tenga mayor capacidad de influencia.

En la siguiente Tabla se muestran aquellos factores que influyen en la aparición de capacidades institucionales heterogéneas y la capacidad de influencia que tiene la ETA sobre los mismos.

Tabla 37: Factores que explican la aparición de Capacidades Institucionales heterogéneas de las ETA

Dimensión	Explicación	Determinante	Descripción	Capacidad de Influencia
Disposición de recursos Económicos	Recursos económicos de los que dispone un GGAA para cumplir con sus responsabilidades de gasto	Factor poblacional	A mayor cantidad de habitantes, mayor el porcentaje de recursos públicos que serán transferidos a una ETA, y a priori, más amplio el espectro de servicios que ésta podrá brindar.	Baja
		Desarrollo de capacidades fiscales	Proporción de recursos que una ETA es capaz de generar por esfuerzo fiscal propio por concepto de Recursos Específicos, específicamente de los rubros Tasas y	Alta

Dimensión	Explicación	Determinante	Descripción	Capacidad de Influencia
			Patentes e Ingresos por Impuestos.	
		Disposición de recursos naturales comercializables en la Jurisdicción territorial de una Unidad Territorial	El NCE recibe un pago por la explotación y producción de recursos naturales, que luego distribuye bajo la forma de regalías a la jurisdicción de donde obtiene dicho recurso.	Baja
		Otras fuentes de ingresos	Las empresas públicas sub nacionales, fondos fiduciarios, créditos (internos y externos) y donaciones, representan fuentes alternativas de ingreso para las ETA.	Media
Aspectos Institucionales	Calidad de los Recursos Humanos de los que dispone un GGAA para ejercer sus competencias	Retribución económica que pueden ofertar al mercado	Escala Salarial vigente de la ETA determina la cantidad y calidad de recursos humanos a los que puede acceder una ETA.	Media
		Nivel de profesionalización del recurso humano y cantidad de personal de que dispone una institución	Se considera como un valor de la carrera administrativa tener un mayor nivel educativo (especializaciones, cursos, etc.), por lo que su desarrollo es deseable. Que tan relacionada es la formación de los recursos humanos que se	Media

Dimensión	Explicación	Determinante	Descripción	Capacidad de Influencia
			desempeñan en la ETA con la función que realizan y con la administración pública.	
		Forma de reclutamiento del personal	<p>Que tanto se privilegian relaciones informales y el clientelismo político a la hora de reclutar funcionarios.</p> <p>¿Qué porcentaje del personal se vincula a la ETA por concurso de méritos y que porcentaje por invitación directa?</p> <p>¿Existe personal que cuente con carrera administrativa?</p> <p>¿Qué porcentaje?</p>	Media
		Relaciones interinstitucionales	La capacidad institucional de una ETA depende de la calidad y fluidez de las relaciones institucionales e inter gubernamentales que esta sea capaz de establecer y sostener en el tiempo especialmente con los actores más importantes con los que se vincula.	Media
Características Físicas de las ETA	Factores geográficos/topográficos y socio demográficos que incrementan los costos de	Extensión Territorial de la ETA	La creación de Unidades Territoriales no respondió más a criterios políticos que objetivos dando lugar a	Baja

Dimensión	Explicación	Determinante	Descripción	Capacidad de Influencia
	prestación de servicios de la ETA.		municipios extremadamente grandes y a municipios extremadamente pequeños lo que da lugar a dificultades administrativas, financieras y de gobernabilidad.	
		Geografía de la ETA	La atención de Unidades Territoriales con accidentes grandes espacios montañosos o con extensas ciénagas o ríos caudalosos incide en el costo de prestación de servicios en las ETA. La productividad de los suelos tampoco es la misma a través del territorio nacional.	Baja
Gobernabilidad	Factores de carácter político que condicionan la capacidad de una ETA para responder eficientemente a las demandas de la sociedad.	Nivel de conflictividad de la ETA	La inmovilización de cuentas fiscales y la suspensión de firmas autorizadas por dualidad de autoridades, puede paralizar una gestión por prolongados periodos de tiempo en la medida que no se alcance acuerdos que permitan solucionar el conflicto que dio lugar a la duplicidad,	Media

Capítulo IV: Conclusiones y Recomendaciones

Dimensión	Explicación	Determinante	Descripción	Capacidad de Influencia
			afectándose así los resultados de gestión y la capacidad institucional de un ETA.	
		Composición de sus órganos de Gobierno	Nivel de dispersión de la representación política de y entre sus órganos de gobierno. ¿Qué tan necesaria es la conformación de coaliciones para garantizar la gobernabilidad de una ETA?	Baja
		Normas de delimitación territorial	Los límites con los municipios circundantes se encuentran saneados o son fuentes de conflicto cuya atención demanda recursos humanos y financieros y erosiona las relaciones inter gubernamentales con los vecinos.	Media

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones Capítulo III

- Quienes realicen evaluaciones de la capacidad institucional deben decidir que dimensiones abordan y seleccionar sólo aquellas que pueden ser representativas o claves para la implementación de una política pública.
- La capacidad de gestión financiera municipal se relaciona con la captación y ejecución de los recursos y gastos del gobierno municipal. El gobierno municipal será eficaz en su capacidad de gestión financiera cuando alcance los objetivos y metas en la captación de recursos y en la asignación del gasto, es decir “haga lo indicado”.
- El indicador de Ejecución Presupuestaria pretende medir la capacidad del GGAA para hacer uso de los recursos que se le asignan y presupuesta y para no incurrir en su acumulación.
- El indicador de autonomía fiscal permite medir la autonomía financiera de los GGAA, relacionando sus ingresos propios con las transferencias del NCE, de tal manera que cuanto mayor sea la proporción de los ingresos propios por cada unidad monetaria de las transferencias, mayor será la autonomía financiera y consecuentemente mayor la independencia fiscal. Este indicador permite evaluar la autonomía de un gobierno local respecto de los fondos del Gobierno Central.
- La creación, impulso y consolidación de empresas estatales forma parte de un proceso integral en la estructura económica del Estado en Bolivia. Se espera que con el tiempo las empresas “incubadas” al amparo del Estado comiencen a generar utilidades, generando empleo y ofreciendo recursos. En el momento en que se consolidan no sólo devuelven los recursos que obtuvieron del TGN, sino tienen la capacidad de aportar al Estado.
- Un fondo de inversión consiste en reunir fondos de distintos inversores, naturales o jurídicos, para invertirlos en diferentes instrumentos financieros y obtener réditos de estas acciones.
- La existencia de empresas subnacionales que no sean deficitarias y el desarrollo de fondos fiduciarios que obtengan réditos inciden en el incremento de la autonomía financiera de la ETA.
- Los créditos son recursos cuyo uso se encuentra regulado por el NCE y que permiten a la ETA ampliar su capacidad para brindar bienes y servicios a la población de su territorio, incrementando su restricción presupuestaria.
- Un GGAA será eficiente en su capacidad de gestión interna cuando la cantidad y calidad de recursos humanos con los que cuente para el cumplimiento de sus funciones sea adecuada y suficiente para el logro de sus metas.

- Uno de los elementos que hacen a la calidad del empleo es su estabilidad. Las condiciones de trabajo del personal son cuestionables si los recursos humanos son contratados por periodos cortos sin acceso a procesos de institucionalización.
- Los continuos cambios de personal y una alta proporción de personal eventual, inciden en la pérdida de la memoria institucional de la entidad y en la afectación de la calidad en la prestación de los servicios que esta proporciona, más aún si a quien se contrata carece de la experiencia suficiente para ejercer determinada función.
- No existe un número de funcionarios ideal con el que deba contar una institución pública para poder ejercer sus funciones de forma eficiente. Sin embargo, el no contar con personal suficiente da lugar a la acumulación de funciones, fenómeno que se manifiesta ya sea en un incremento de la carga de trabajo (sobrecarga laboral) o en la priorización de funciones, lo que implica que algunas de éstas o no se ejecutan o su ejecución reviste un carácter ocasional.
- Los funcionarios públicos tienen derecho a la capacitación y el perfeccionamiento productivo, teniendo ésta por objeto, la especialización, formación, mejoramiento y desarrollo de la condición personal, profesional y administrativa del recurso humano.
- Un buen nivel salarial, incrementa las posibilidades de que una institución de reclutar personal más calificado, y actúa como un factor de motivación para disminuir su rotación. *“Los empleados desean sistemas de salarios que les parezcan justos y acordes con sus expectativas de acuerdo a las demandas del puesto, aspecto que incide en su nivel de satisfacción”.*
- El nivel salarial de los funcionarios públicos de una entidad en particular depende de dos aspectos: el techo presupuestario de la entidad (sobre cuya base se calcula el porcentaje que ésta puede destinar a gasto corriente) y la remuneración de su máxima autoridad ejecutiva.
- La gobernabilidad implica no solamente que exista la capacidad de elaborar políticas sino la capacidad del sistema para la implementación efectiva de las mismas, aspectos que se potencian cuando el sistema es capaz de establecer procesos de interacción efectivos con actores estratégicos.
- La gobernabilidad de un sistema depende de la capacidad de sus órganos de gobierno para construir y mantener relaciones de coordinación relevantes al interior y entre sus órganos gobierno. Uno de los factores que determina la intensidad de estas relaciones es la composición de los mismos. Es decir, a priori, se entenderá que una ETA tendrá mayor capacidad institucional si una misma agrupación política cuenta con la mayoría de representación en el órgano legislativo, y la titularidad de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno. Esto implica que el desarrollo e implementación de políticas públicas no deberá quedar condicionado a la conformación de alianzas y coaliciones, cuyo mantenimiento pueda desencadenar dinámicas desestabilizadoras.

- Los conflictos de límites merman la recaudación impositiva y los ingresos por coparticipación de un municipio. Asimismo, afectan a la prestación de servicios del área en conflicto. La escalada de violencia, falta de presencia institucional y la duplicidad de autoridades también son características de estos tramos.

Recomendaciones

- Es necesario desarrollar una metodología que permita determinar y ponderar factores que inciden en la capacidad institucional de las ETA, diferenciándolos de aquellos que condicionan su desempeño pero que no hacen a la capacidad institucional en si misma (Factores Condicionantes).
- La ponderación de los factores que inciden en la capacidad institucional deberá realizarse a través de métodos estadísticos.
- La ponderación y los factores que se considerarán para medir la capacidad institucional de una ETA no deberá ser homogénea para todo tipo de entidad territorial, es decir el modelo deberá reconocer las diferencias horizontales y verticales entre estas otorgándole mayor peso a determinado factor dependiendo de su categoría municipal o de los requerimientos de la política pública en cuestión.
- La aplicación del modelo deberá ser alimentada constantemente por información primaria procedente de las ETA por lo que es necesario que, como parte del mismo, se prevea los cambios normativos necesarios para asegurar el flujo del mismo.

Una vez elaborado el modelo es necesario, construir un índice cuya utilización permita determinar:

- Si la institución en cuestión cuenta con el personal, recursos, experiencia, y conocimientos necesarios para desempeñar las funciones que les han sido o se le van a asignar.
- Identificar aquellos factores que necesitan mayor atención para garantizar la correcta implementación de una política pública.
- Diseñar un programa de asistencia técnica que tenga por objeto fortalecer la capacidad de las ETA para ejercer las funciones que les han sido asignadas.
- La medición de capacidades institucionales debe realizarse en dimensiones y sus resultados ser publicados anualmente en forma de índices y rankings, de forma de conocer los avances fruto de la implementación de los programas de fortalecimiento institucional en relación a la línea base que se identifique al momento de desarrollar el modelo.
- Es necesario desarrollar un sistema de incentivos que fomente el desarrollo de buenas prácticas en términos de desarrollo de capacidades institucionales.

- Las acciones de asistencia para el ejercicio efectivo de competencias y la implementación del programa de fortalecimiento deberán realizarse desde el Estado.
- Una vez elaborada la línea base de capacidades institucionales deberá definirse si las acciones y mecanismos que es necesario desarrollar o fortalecer para coadyuvar en la implementación de la forma simétrica de asignación de competencias.

4. Bibliografía

- Aghon, G. (1993). *Descentralización Fiscal, Marco Conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Australia, G. o. (2011). *Intergovernmental Agreement on Federal Relations*. Camberra.
- Ayo, D. (2012). Los caminos autonómicos. Revirtiendo el sendero de la descentralización: de la hegemonía de la perifería a la hegemonía del centro . La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Barbery. (2013). Propuesta Metodológica para el pacto fiscal en Bolivia. En C. H. Barbery. Santa Cruz.
- Barrios Suvelza, F. (2008). *Hacia un Pacto Territorial en Bolivia: Conflictos, conceptos y consensos en torno a las Autonomías*. La Paz: PNUD.
- Camou, A. (2001). *Los Desafíos de la Gobernabilidad: Estudio Preliminar y Compilación Previa"*. México .
- Carlos Bohrt et al. (2011). En *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Peru*. 61: Sociedad para la Cooperación Internacional (GIZ).
- Cayeros, A. D. (2004). *Dependencia fiscal y Estrategias de coalición en el federalismo mexicano* . México.
- Cobo, L. T. (2014). *Sistemas de Financiación de las Comunidades Autónomas y Mecanismos de Nivelación*. Madrid.
- Cordero, C. (2007). Historia Electoral del Bolivia. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación de la Corte Nacional Electoral.
- Cotoca, G. A. (2015). *Plan de Desarrollo Municipal de Cotoca 2015 - 2020*. Cotoca.
- Departamento Federal de Finanzas. (2015). *Ecuilización Fiscal Nacional*. Ginebra.
- Duque, N. (2012). Análisis de los Factores de Capacidad Institucional en los municipios de Boyacá y Cundinamarca. 26.
- Fundación Jubileo. (2008). *Guía para la Interpretación y el Análisis del Presupuestos General de la Nación*. La Paz.
- Huerta, A. R. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. México D.F.
- Jaimes, C. M. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los Gobiernos Municipales en México . México D.F.: Revista de Ciencia Política.
- Jubileo, F. (2012). Análisis del origen y destino de las regalías hidrocarburíferas en el Departamento de Tarija Gestiones 2008 - 2011. 29.

- Lopez, R. (2007). *Finanzas Públicas Departamentales y Municipales*. La Paz: Ministerio de la Presidencia.
- Lopez, R. (2013). *Clasificador Competencial*. La Paz: Ministerio de Autonomías.
- Ministerio de Autonomías. (2009). *Estudio sobre Mancomunidades en Bolivia*. La Paz.
- Ministerio de Autonomías. (2015). *Ránking del índice de Gobernabilidad Munuciap 2010 -2014*. La Paz.
- Ministerio de Autonomías et al. (2015). *Informe Temático de Desarrollo Humano: Línea Base de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales*. La Paz - Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ministerio de Desarrollo Municipal, V. d. (2001). *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*. La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Directrices y Clasificador Presupuestario 2015*. La Paz.
- Ministerio sin cartera responsable de la Participación Popular, V. d. (2005). *Estudio de Análisis de la Capacidad de Absorción de las Competencias Prefecturales*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio sin cartera responsable de Participación Popular, V. d. (2005). *Evaluación de las Capacidades Prefecturales (Versión para divulgación y capacitación)*. La Paz, Bolivia.
- Pizarroso, R. J. (2011). *Lineamientos de un Pacto Fiscal: Problemas y Opciones de Política*. La Paz: Konrad Adenauer.
- Rivera, M. (2012). *¿Descentralización para la autonomía o la dependencia fiscal de los gobiernos locales?*
- Robbins. (2007). *Comportamiento Organizacional*.
- Rosas, H. A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. México D.F.
- Serra, F. d. (2005). El Estado de las Autonomías en España. En F. E. Stiftung, *Descentralización en Perspectiva Comparada: España, Colombia y Brasil* (págs. 13 - 60). La Paz: Plural Editores.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2013). *Costeo de Servicio de la Ley Integral 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. La Paz.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2013). *Gestión Institucional, Infraestructura y Servicios Municipales (Línea Base 2011 - 2012)*. La Paz - Bolivia.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2015). *Estado de Situación Económico Financiero de los Gobiernos Autónomos 2010 - 2014*. La Paz: Servicio Estatal de Autonomías.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2015). *Introducción al Régimen Económico Financiero*. La Paz.

Tjadura, J. (2010). Federalismo Cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco Normativo y Propuestas de Reforma. *Revista Jurídica de Navarra*, 45.

Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012). Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012. Sucre.

ANEXOS

ANEXO 1: Ingresos de los GAD por Transferencias del NCE

Tabla 38: Ingresos de los GAD por transferencias del NCE

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
Fondo de Compensación Departamental (FCD)	<p>Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 031, de 19 de Julio de 2010.</p> <p>Decreto Supremo (DS) N° 23813, Reglamento de la Ley N° 1551, de 30 de junio de 1994.</p> <p>Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de Julio de 1995.</p>	<p>Fondo creado para compensar a aquellos Departamentos que por su geografía u otros factores no gozan de los beneficios de poseer de yacimientos de hidrocarburos, mineros y forestales, y por tanto no reciben regalías de las mismas características.</p>	<p>La determinación de las nueve regalías per cápita departamentales y las de la regalía per cápita nacional se relacionan con la variable poblacional.</p>
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	<p>Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 031 de 19 de Julio de 2010.</p> <p>Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa. de 28 de Julio de 1995, DS N° 25746, 20 de abril de 2000.</p>	<p>Consiste en el beneficio prefectural sobre los recursos originados por la comercialización de hidrocarburos en el mercado interno, sean estos provenientes de importación o del mercado interno.</p> <p>Del total recaudado, a nivel nacional por el IEHD, se asigna un 25% para todas las Prefecturas. De este porcentaje, un 50 % se distribuye por población departamental y otro 50 %, en partes iguales, entre los nueve departamentos.</p>	<p>La mitad (50%) de los recursos del IEHD que se asignan a las Prefecturas (descontando la participación de las universidades) se distribuyen por criterio de densidad poblacional; el restante 50% se distribuye por criterio territorial.</p>
Impuesto a la	Ley N° 060, de Lotería y	Tiene por objeto	Del 100% del

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
Participación en el Juego (IPJ)	Juegos de Azar, de 25 de noviembre de 2010,	gravar la participación en juegos de azar y sorteos, de personas naturales que participen en juegos de azar, y sorteos, organizados por operadores sujetos al Impuesto al Juego en todo el territorio del Estado Plurinacional.	Impuesto el 15% le corresponde a los GAD. De los recursos destinados a este nivel de gobierno, 60% es repartido de acuerdo al número de habitantes.
Patente de aprovechamiento forestal	Ley No. 1700, Forestal, de 12 de Julio de 1996.	Es el derecho que se paga por la utilización de los recursos forestales en las jurisdicciones en las que se produzca la explotación.	Del 100% de lo recaudado, 35% será destinado a la prefectura por concepto de regalía forestal. No toman en cuenta criterios poblacionales en su distribución.
Patente de desmonte forestal	Ley No. 1700, Forestal, de 12 de Julio de 1996,	Es el derecho que se paga por los permisos de desmonte	Del 100% de lo recaudado, 25% será destinado a las Prefecturas, por concepto de regalía forestal. No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.
Regalía Minera	Ley No. 535, de Minería y Metalurgia, de 28 de mayo de 2014.	Es un derecho y una compensación que se aplica por la explotación de este recurso natural en todo el territorio nacional. Su cuantía varía dependiendo del mineral del que	Del 100% recaudado, 85% será distribuido al GAD Productor ⁸³ No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.

83 Del porcentaje correspondiente a los GAD, 10% deberá ser transferido al NCE para la prospección y exploración a cargo de SERGEOMIN. Este mandato aún no ha sido efectivizado.

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
		se trate y de su cotización internacional.	
Regalías Hidrocarburíferas	<p>Ley No 3058, de Hidrocarburos de 18 de mayo de 2005,</p> <p>Ley N^a 981, de 7 de marzo de 1988, que crea la Regalía Nacional Compensatoria.</p>	Es un derecho y una compensación que se aplica por la explotación de este recurso natural en todo el territorio nacional.	<p>Del 100% de la Regalía Hidrocarburífera, la Regalía Departamental, equivale al 11% de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, en beneficio del Departamento donde se origina la producción y el 1% a una Regalía Nacional Compensatoria del uno por ciento (1%) de la Producción Nacional Fiscalizada de los Hidrocarburos, pagadera a los Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3). No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.</p>
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	<p>Ley No. Ley No 3058, de Hidrocarburos de 18 de Mayo de 2005</p> <p>DS 28421, de 21 de octubre de 2005, Reglamento a la Ley No. 3058.</p> <p>DS 29322, de 24 de octubre de 2007, Reglamento a la Ley No.</p>	<p>Se aplicará, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en boca de pozo. Su objeto es gravar la producción de Hidrocarburos en todo el territorio nacional.</p> <p>La Alícuota del IDH es del treinta y dos</p>	<p>a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada (12,5%).</p> <p>b) Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor (31,25%).</p>

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
	3058.	por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización.	<p>c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el TGN nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso.</p> <p>El 100% de los Ingresos percibidos por cada Departamento, serán abonados en una cuenta IDH Departamental para sus transferencias de manera automática a:</p> <p>Prefecturas: 24,39%</p> <p>No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente y al *Esquema de distribución de recursos del IDH y Regalías por Hidrocarburos* del Servicio Estatal de Autonomías

ANEXO 2 Ingresos de los GAM por Transferencias del NCE

Tabla 39: Ingresos de los GAM por transferencias del NCE

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
Coparticipación Tributaria	Disposición Transitoria Primera de la Ley N° 031 Marco de Autonomías, de 19 de Julio de 2010	Transferencias del nivel central del Estado equivalente al 20% de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior.	Las transferencias por coparticipación tributaria, se distribuyen de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la ETA, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda.
Impuesto a la Participación en el Juego	Ley N° 060 de 25 de noviembre de 2010, de Lotería y Juegos de Azar	Tiene por objeto gravar la participación en juegos de azar y sorteos, de personas naturales que participen en juegos de azar, y sorteos, organizados por operadores sujetos al Impuesto al Juego en todo el territorio del Estado Plurinacional.	Del 100% del Impuesto, el 15% le corresponde a los GAM. De los recursos destinados a este nivel de gobierno, el 60% será repartido de acuerdo al número de habitantes.
Patentes	Ley No 3058, de	Deviene de las	El 50% del valor de las

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
Hidrocarburíferas	18 de mayo de 2005, de Hidrocarburos	<p>autorizaciones que se tramitan ante YPFB por la realización de actividades económicas relacionadas con la exploración y explotación de este recurso natural</p> <p>Se pagan por anualidades adelantadas, a la suscripción del contrato</p>	<p>mismas se transferirá a los Municipios en cuyas circunscripciones se encuentran las concesiones petroleras que generan el pago de aquellas con destino únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental.</p> <p>No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.</p>
Regalía Minera	Ley No. 535, de 28 de mayo de 20014, de Minería y Metalurgia	<p>Es un derecho y una compensación por la explotación de este recurso natural en todo el territorio nacional. Su cuantía varía dependiendo del mineral del que se trate y de su cotización internacional.</p>	<p>Del 100% recaudado, 15% será distribuido al Municipio productor.</p> <p>No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución</p>
Patente de aprovechamiento forestal	Ley No. 1700, de 12 de Julio de 1996, Forestal	<p>Es el derecho que se paga por la utilización de los recursos forestales</p>	<p>Del 100% de lo recaudado, 25% será destinado a la Municipalidad de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.</p>
Patente de desmonte forestal	Ley No. 1700, de 12 de Julio de 1996, Forestal	<p>Es el derecho que se paga por la otorgación de permisos de desmonte</p>	<p>Del 100% de lo recaudado, 25% será destinado a la Municipalidad de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas en sus respectivas</p>

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
			<p>jurisdicciones para el apoyo y promoción de la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local, siempre que el municipio beneficiario cumpla con la finalidad de este aporte.</p> <p>No toma en cuenta criterios poblacionales en su distribución.</p>
<p>HIPC (Heavily indebted poor countries)⁸⁴</p>	<p>Ley No. 2235, de 31 de Julio de 2001, del Diálogo Nacional 2000</p>	<p>Establece los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a programas de reducción de la pobreza</p>	<p>Una vez realizada la aprobación de recursos para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, se procederá a la asignación de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 a las Municipalidades del país. Estos recursos se distribuirán en:</p> <p>a. 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;</p> <p>b. 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional</p>

84 Países pobres altamente endeudados. De acuerdo a la normativa, los recursos del HIPC tienen una vigencia de 15 años, por lo que el 2016 será el último año en que estos serán desembolsados, bajo los esquemas vigentes. (Ver también) <http://www.cedla.org/content/488>.

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
			<p>de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda; y,</p> <p>c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a la población recalculada.</p> <p>Su distribución se realiza en función de la variable poblacional ponderada por el nivel de pobreza en base a los NBI de una unidad territorial determinada.</p> <p>Se relaciona con la variable poblacional.</p>
<p>Fondo de Compensación para Municipios y Universidades (IDH)</p>	<p>Ley 3322, de 16 de enero de 2006, creación del Fondo de Compensación a Favor de Municipios y Universidades Públicas de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba</p> <p>DS 28421, de 21 de octubre de 2005, Reglamento a la Ley No. 3058.</p>	<p>Fondo deducido de la participación del NCE en la recaudación del IDH destinados a Favor de Municipios y Universidades Públicas de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba por contar estos con mayor densidad poblacional.</p>	<p>9,5% del total de recaudación IDH del NCE, el 80% se distribuirá entre los municipios en los siguientes porcentajes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) La Paz 46,19% ii) Santa Cruz 36,02% iii) Cochabamba 17,79% <p>Se relaciona con la variable poblacional.</p>
<p>IDH</p>	<p>Ley No. Ley No 3058, de 18 de mayo de 2005, de Hidrocarburos</p>	<p>Se aplicará, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en Boca de Pozo, su</p>	<p>a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente</p>

Recursos	Base Normativa	Descripción	Transferencia
	<p>DS 28421, de 21 de octubre de 2005, Reglamento a la Ley No. 3058.</p> <p>DS 29322, de 24 de octubre de 2007, Reglamento a la Ley No. 3058.</p>	<p>objeto es la producción Hidrocarburos en todo el territorio nacional.</p> <p>La Alícuota del IDH es del treinta y dos por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización</p>	<p>producción departamental fiscalizada (12,5%).</p> <p>b) Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor (31,25%)</p> <p>c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso.</p> <p>El 100% de los Ingresos percibidos por los Departamentos, serán abonados en una cuenta IDH Departamental para sus transferencias de manera automática a:</p> <p>Municipios: 66,99% (distribuido de acuerdo al número de habitantes)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente

ANEXO 3: Revisión de estudios sobre Capacidades Institucionales

Tabla 40: Evaluación de las capacidades prefecturales

Autor: Viceministerio de Descentralización Departamental del Ministerio sin cartera Responsable de la Participación Popular

Año: 2001

Objetivo(s)	Pregunta de Investigación	Variables	Conclusiones y Recomendaciones
<p>Determinar el grado de presencia o ausencia de capacidades priorizadas en el nivel intermedio del Estado (alto, medio, bajo).</p>	<p>¿Cuáles son las capacidades de planificación, administración y funcionamiento de las nueve prefecturas del país y del sistema prefectural en su conjunto?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacidad de planificar. ➤ Capacidad de gestión ➤ Capacidad fiscal (de recaudar) y financiera ➤ Capacidad de involucramiento. ➤ Capacidad Productiva. ➤ Capacidad de aprender. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poner en marcha un servicio civil radical, superando el conservador Estatuto del Servidor Público de modo que todos los cargos prefecturales sean ocupados por los mejores y estos no puedan ser despedidos a no ser que un proceso interno pruebe su incompetencia. 2. Implantar en cada institución "la gestión por resultados" (el trabajo no se valora y recompensa por su duración, sino por sus efectos). 3. Establecer un sistema de sanciones para las fallas de los funcionarios 4. Realizar el monitoreo y la evaluación periódica de todo el funcionamiento de las prefecturas y no solo del funcionamiento de algunos proyectos. 5. Crear un sistema de "certificación del desempeño", que permita al gobierno y a la sociedad regional calificar la gestión de cada prefecto Gobernador y de cada equipo de funcionarios 6. Crear la "Gestoría General de la República" para que, se ocupe del "control por resultados" de todas las entidades públicas.
<p>Resumen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de planificar está presente en las prefecturas en un grado de medio a alto. Las Prefecturas hacen su planificación en un tiempo razonable y otros instrumentos de planificación (PDD, PEI), sin embargo, los PDD'S y PEIS no alimentan mucho la planificación operativa (POA). • La capacidad de gestión está presente en las prefecturas en un grado de medio a bajo. Existe una parcial aplicación de los sistemas de administración de personal, poco respeto a la estructura organizativa e inexistencia de sistemas completos de monitoreo y evaluación del trabajo. • La capacidad fiscal y financiera está presente en un grado medio. Casi todo el gasto de las prefecturas está condicionado por el Gobierno Central. Asimismo, existen gastos delegados del Gobierno Central que aparecen en el presupuesto prefectural. Se pagan planillas de entidades que dependen de los Ministerios. • La capacidad de involucramiento social está presente en un grado medio. Si bien se invita a las organizaciones civiles a participar en 			

Objetivo(s)	Pregunta de Investigación	Variables	Conclusiones y Recomendaciones
			<p>la planificación de actividades prefecturales, el control de la sociedad sobre los comportamientos de las administraciones departamentales es muy pobre. Las instancias de participación carecen de estabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La capacidad productiva no está presente. No se imagina a la institución como una empresa con capacidad instalada (con cierta infraestructura, un determinado personal), que usa materias primas y otros recursos (las políticas nacionales, las prioridades de la gente, el financiamiento), los procesa y elabora productos (o mejores servicios) que son demandados por el mercado y cuyo consumo genera satisfacción en la población. El sistema prefectural es un proveedor mecánico de servicios públicos, que se despreocupa de su calidad • No se poseen condiciones para aprovechar, adecuadamente, los esfuerzos realizados para el mejoramiento de sus capacidades, dado que no se reclama el aporte financiero y político de los beneficiarios y existe una insistencia en la capacitación en temas económicos tales como la programación de operaciones.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 41 Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y Gestión de los Gobiernos Municipales

Autor: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular del Ministerio de la Presidencia

Año: 2001- 2002

Objetivo(s)	Pregunta de Investigación	Ejes Temáticos/Variable	Conclusiones y Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar de manera sistemática y crítica los resultados de los esfuerzos de fortalecimiento municipal desde 1994. • Evaluar las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales seleccionados. • Establecer los factores condicionantes de estas capacidades. • Identificar tendencias comunes en el nivel de desarrollo del sistema municipal. 	<p>¿Sobre qué lineamientos de políticas y áreas de concentración debería basarse la futura estrategia de fortalecimiento municipal para hacerla más eficiente y sostenible?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planificación y decisión. ➤ Gestión fiscal financiera. ➤ Gestión interna. ➤ Relacionamiento con el entorno Municipal, en base a los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bolivia cuenta con un conjunto de normas y sistemas de administración y gestión bastante desarrollados. Sin embargo, el nivel municipal tiene problemas en el cumplimiento de esta normativa: incluso en muchos casos no ha sido implementada. Se debe establecer un sistema de certificación del cumplimiento de esta normativa como requisito de acceso a recursos. ➤ Es importante reforzar la institucionalidad municipal a partir de un sistema que fomente la profesionalidad e imparcialidad del aparato administrativo municipal, minimizando la posibilidad de influencia política en su administración. ➤ Se debe definir un plan de fortalecimiento y capacitación de municipios que contemple aspectos diferenciados de gestión pública municipal para desarrollar principios que aseguren la continuidad de modelos gerenciales a pesar de cambios políticos. ➤ En necesario introducir mecanismos de incentivos a los esfuerzos y desarrollo de capacidades para incrementar la generación de recursos propios, políticas de difusión y comunicación que permitan aumentar la responsabilidad ciudadana sobre los ingresos de su municipio, mejorar el procedimiento económico coactivo de la recaudación y desarrollar la infraestructura (administración financiera), permitirán aminorar la dependencia de recursos recibidos por transferencia.

Objetivo(s)	Pregunta de Investigación	Ejes Temáticos/Variable	Conclusiones y Recomendaciones
<p>Resumen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de planificar y decidir: Entendida como la capacidad del gobierno municipal de organizar la planificación, considerando la participación de las organizaciones de la sociedad civil, para la construcción de una visión compartida que se concretiza en la elaboración de una propuesta de desarrollo de mediano plazo (PDM), traducida para su ejecución en los POA. Los PDM son producto de un consenso y solo se relacionan parcialmente con los POA. El proceso de formulación del POA se lleva adelante por medio de un proceso participativo que incorporan fundamentalmente las demandas priorizadas por los actores sociales del área urbana y parcialmente del área rural municipal. La participación de los actores sociales e institucionales en el proceso de planificación y decisión es selectiva. Los GAM contratan personal externo dedicado a la planificación con la contraparte del gobierno municipal. • Capacidad de gestión financiera: Captación, programación, ejecución y control de los recursos y gastos del gobierno municipal. No realiza seguimiento de la programación de ingresos. Se apalancan recursos (grado en que una institución depende de la deuda) solamente de fuentes internas. Captan ingresos tributarios solamente, y este proceso está apoyado otra vez en hojas de cálculo, sin utilizar los instrumentos que provee el Ministerio de Hacienda. Se realizan programaciones estacionales del flujo de caja en función de la disponibilidad de ingresos y los pagos se realizan de acuerdo con esta programación, pero atendiendo a presiones de aquellos que están mejor relacionados con el gobierno municipal. Existe información suficiente, pero está todavía no es confiable y se reporta solamente al Concejo o al Comité de Vigilancia • Capacidad de Gestión Interna: Es la capacidad del gobierno municipal para transformar insumos en servicios de manera de satisfacer la demanda social, utilizando elementos de gestión como la capacitación, la organización, la dirección, ejecución, la evaluación y control y la retroalimentación. Los manuales de gestión se aplican deficientemente y que se realizan acciones esporádicas de coordinación, con el Concejo y Comité de Vigilancia, para la prestación de servicios de competencia municipal. Los resultados alcanzados son menores a lo programado y su costo es mayor al previsto. La cantidad de recursos humanos es apenas suficiente y su calidad es relativamente baja. La ejecución de obras y proyectos se realiza fuera del presupuesto programado y debe reformularse permanentemente. Las actividades tienen dificultades para realizarse por falta de flujos adecuados de recursos que aseguren las operaciones. La estructura y la organización son insuficientes para atender la demanda. Las oportunidades de desarrollo de los recursos humanos están solo parcialmente presentes y la producción de servicios presenta desequilibrios hacia lo urbano. La dependencia de los recursos de coparticipación tributaria es importante y no existe capacidad para generar a corto o mediano plazo recursos propios, aunque existe potencial. • Capacidad de relacionamiento: Es la habilidad del gobierno municipal de relacionarse, participar conjuntamente e involucrar y comprometer a otros actores con la gestión municipal de manera que ayuden a fortalecer la gobernabilidad del municipio. El relacionamiento institucional es parcial, políticamente priorizado, con objetivos coyunturales y de corto plazo. Está basado en mecanismos de información improvisados e inoportunos y en el cumplimiento de compromisos asumidos. 			

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 42: Estudio de la capacidad de absorción de competencias prefecturales

Autor: Viceministerio de Descentralización Departamental del Ministerio sin cartera Responsable de la Participación Popular

Año: 2005

Objetivo	Pregunta de Investigación	Variables	Conclusiones
<p>Establecer el grado de absorción de las competencias establecidas en mandato legal de las Prefecturas (Ley No. 1654) y aquellas posibles nuevas competencias que puedan ser absorbidas por éstas como un insumo para la Asamblea Constituyente.</p>	<p>¿Cuáles son los factores significativos en tanto a la explicación del grado de absorción de las competencias de las Prefecturas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presupuesto, ➤ Personal y, ➤ Equipamiento <p>En términos de la eficiencia en la asignación y su uso</p>	<p>Determina de manera empírica la importancia de variables esencialmente referidas a la calificación, estabilidad e idoneidad del personal con respecto al grado de absorción de las competencias</p> <p style="text-align: center;">Recomendaciones</p> <p>Para mejorar el desempeño institucional y las capacidades de gestión y de absorción de competencias (en especial aquellas relacionadas con la prioridad departamental), se debe establecer un proceso de carrera administrativa paulatina que asegure estabilidad del personal y mayor calificación de éste; así como la resolución de problemas con respecto a la planificación institucional y el funcionamiento interno de éstas.</p>
<p>Resumen: El estudio relaciona el marco competencial y su magnitud con respecto a la estructura presupuestaria, en vista de que esta determina, de manera plausible, la voluntad política de absorber una competencia a partir de la asignación de recursos que concreten la producción institucional que emana de este marco competencial en programas y proyectos. Adicionalmente, se requiere que la asignación de estos recursos y su ejecución se efectúen bajo criterios de eficiencia interna, a partir de la coherencia con las prioridades departamentales. Asimismo, se vincula la capacidad de gestión con la asignación de recursos humanos idóneos y con el equipamiento necesario que determine mayor productividad de los funcionarios y por lo tanto una mayor generación de resultados.</p>			

Fuente: Elaboración propia

Tabla 43: Informe Temático de Desarrollo Humano: Línea de Base de Capacidades Institucionales Gobiernos Autónomos Departamentales

Autor: Dirección de Autonomías Departamentales del Viceministerio de Autonomías Departamentales y Municipales del Ministerio de Autonomías

Año: 2012 – 2015

Objetivo	Pregunta de Investigación	Ejes Temáticos/ Variables	Conclusiones
<p>Elaborar una línea de base y recomendaciones de políticas públicas para fortalecer las capacidades institucionales del nivel intermedio de gobierno.</p>	<p>¿Con qué capacidades institucionales contaban los Gobiernos Autónomos Departamentales en el primer año de vida de las autonomías (2011)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estructura Organizacional, ➤ Recursos Humanos, ➤ Infraestructura y recursos tecnológicos, ➤ Normatividad, ➤ Fiscalización, ➤ Planificación e Inversión Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existe una correlación entre la mayor cantidad de recursos administrados por el GAD y su mayor grado de desconcentración. ➤ El nivel salarial que una institución puede ofrecer se ve afectado por la disponibilidad de recursos ➤ La carrera administrativa no ha funcionado adecuadamente desde su implementación. Los funcionarios <i>de carrera</i> del nivel central no llegan ni al dos por ciento del total de funcionarios ➤ Tener mayor nivel educativo (postgrados, maestrías, etc.) no es una garantía de que ocuparán cargos de mayor jerarquía. ➤ La capacitación a los funcionarios públicos es limitada siendo recurrente que ésta se concentre en capacitar en los sistemas de administración y control gubernamentales ➤ La problemática del uso de recursos tecnológicos debe verse como un conjunto inseparable entre: acceso de equipamiento, acceso de conectividad y calidad de la conectividad. ➤ No se han realizado evaluaciones de los impactos de la planificación

			Recomendaciones
			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es necesario incrementar el reclutamiento de personal en base a la meritocracia. ➤ Debieran reconocerse capacidades especializadas a través del Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias. ➤ Se deben establecer límites racionales de personal eventual. De esta forma, los servidores públicos eventuales podrían ser asimilados como servidores permanentes de forma progresiva. ➤ El producto del sistema de planificación debe ser una constelación ordenada de planes, articulados entre sí temporal y estratégicamente. ➤ Se debe realizar una evaluación de los impactos de la planificación.
<p>Resumen: Cada uno de los ejes temáticos se encuentran precedidos de antecedentes institucionales, históricos y normativos que se constituyen en apartados de información que permiten contextualizar la transición en cada uno de los componentes de estudio.</p> <p>a. Estructura Organizacional: Analiza el grado de adaptación del diseño institucional de los GAD al nuevo marco competencial, así como aquellas áreas de éste que presumiblemente invaden competencias de otro nivel de gobierno. Asimismo, muestra la forma de desconcentración (funcional y territorial) prevista en las normas básicas de los GAD y la forma de nombramiento de las autoridades de dicha institucionalidad.</p> <p>b. Recursos humanos: A través del estudio de diversos componentes como ser: tamaño de las instituciones, nivel salarial y educativo de los funcionarios de los GAD, cantidad y áreas de concentración de las capacitaciones, forma de contratación y reclutamiento del personal y el tiempo promedio de permanencia en el cargo, se construye el Perfil de los Servidores Públicos que se desempeñan en el nivel intermedio de gobierno.</p> <p>c. Infraestructura y Recursos Tecnológicos: Se identificó con qué equipamiento, en términos de cantidad de computadoras y de aquellas con acceso a internet contaban los funcionarios públicos para desempeñar su trabajo. Asimismo, se indagó la calidad y cantidad de bienes inmuebles que poseían las Gobernaciones para desempeñar su labor.</p> <p>d. Normatividad: Para determinar el grado de utilización de la facultad legislativa del GAD, se analizó el volumen de legislación departamental, determinándose las competencias de concentración de ésta, así como la existencia de gacetas departamentales.</p> <p>e. Fiscalización: Analizar la frecuencia e importancia de la facultad fiscalizadora en función su periodicidad, área de concentración e instrumentos.</p> <p>f. Planificación e Inversión Pública: Indaga si existe una articulación temporal de los planes departamentales y de estos con la planificación nacional y se analiza la orientación de la inversión desde el punto de vista competencial con el objeto de medir la cobertura competencial a partir de la inversión.</p>			

Fuente: Elaboración propia

Tabla 44: Gestión Institucional, Infraestructura y Servicios Municipales

Autor: Servicio Estatal de Autonomías

Año: 2011 – 2012

Objetivo	Pregunta de Investigación	Variables	
<p>Plantear políticas públicas y cambios institucionales (plan de intervención) que permitan a las municipalidades ejercer efectivamente sus competencias en beneficios de sus ciudadanos</p> <p>Establecer una línea base de la situación de los gobiernos autónomos municipales que sirva de punto de partida para futuros análisis y evaluaciones del desarrollo y evaluación del proceso autonómico en el ámbito municipal en función a los resultados obtenidos</p>	<p>¿Cuál era el estado de situación de los gobiernos autónomos municipales al inicio del proceso autonómico?</p>	<p>Gestión Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estructura organizacional ➤ Recursos humanos. ➤ Infraestructura ➤ Recursos Tecnológicos. ➤ Mecanismos de planificación. ➤ Programas, proyectos y tributos municipales. ➤ Participación y control social. ➤ Reglamentos y Manuales. ➤ Concejo Municipal ➤ Mancomunidades 	
		<p>Infraestructura y servicios municipales</p>	
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aspectos Geográficos ➤ Deporte ➤ Cultura ➤ Turismo ➤ Seguridad ciudadana ➤ Financieros ➤ Mercados ➤ Centros de recreación y esparcimiento ➤ Servicios higiénicos ➤ Servicios fúnebres ➤ Saneamiento básico 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Educación ➤ Salud ➤ Ordenamiento Territorial ➤ Transporte ➤ Electrificación y energía ➤ Telecomunicaciones ➤ Saneamiento animal ➤ Niñez y adolescencia ➤ Inocuidad alimentaria ➤ Económico productivo ➤ Recursos naturales
<p>Resumen: El texto muestra en diversas tablas los datos que fueron recabados de 332 de los 339 Municipios mediante boletas de recolección de información obtenida a través de encuestas que fueron enviadas a los Gobiernos Locales para su llenado. Asimismo, se hizo uso de información secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del</p>			

Objetivo	Pregunta de Investigación	Variables
		<p>Ministerio de Planificación para el Desarrollo para completar aquellos datos que no fueron reportados. No se mencionan los criterios que utilizaron para priorizar la información recabada, ni se incluye un análisis o conclusiones de los datos mostrados, constituyéndose así en un estudio meramente referencial de las categorías que muestran.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estructura organizacional (fecha de aprobación y número de modificaciones del organigrama, cantidad de empresas públicas municipales –cantidad funcionarios y presupuesto anual-, y forma de organización territorial según municipio –cantones, ayllus, distritos, sub alcaldías - y funciones de éstas). ➤ Recursos Humanos: Cantidad de personal (permanente y eventual que trabajaron en el GAM durante la gestión 2011), formación educativa (bachiller, técnico, universitario, profesional u otro) del personal y cantidad de funcionarios que recibe bonos (transporte, refrigerio, prenatal, lactancia, natalidad, municipal), cantidad de rotación del personal y causales en la gestión (promovido, retirado, renuncia), y número de capacitaciones. ➤ Infraestructura: Cantidad de bienes inmuebles (edificios, terrenos, garajes, depósitos), unidades de transporte y equipos a tracción (vehículos livianos, lacustre o fluvial, tracción), unidades de apoyo (bombas de agua, compresoras, generadores eléctricos y silos), con los que cuenta el GAM ➤ Recursos Tecnológicos: Equipos tecnológicos (cantidad de servidores, computadoras de escritorio, computadoras portátiles, impresoras, data shows, scanners, fotocopiadoras) con las que cuenta el GAM y su capacidad informática instalada (centro de cómputo, seguridad firewall, sistema de interconexión interna, lenguaje de programación, sistema operativo), Servicio de Internet (acceso a internet, número de equipos con y sin acceso, velocidad del internet), Página web institucional (existencia y actualización) , correo institucional, e infraestructura de comunicación interna (Telefonía fija, internet, radio, fax, celular). ➤ Mecanismos de Planificación: Cuentan con PDM (Año de aprobación y vigencia), POA (¿Se encuentra articulado al PDM?, Número de evaluaciones del POA, grado de desagregación, cantidad de reformulaciones, tipo y cantidad de instituciones que participaron en su elaboración). ➤ Programas, proyectos y tributos municipales: Número de proyectos de inversión ejecutados por sector (social, productivo, infraestructura, multisectorial), gastos programados y ejecutados en proyectos de inversión, periodicidad del seguimiento de los proyectos de inversión, N Número de programas ejecutados, forma de ejecución de las contribuciones especiales, monto de los impuestos, tasas y patentes recaudados ➤ Participación y Control Social: Cantidad de rendición pública de cuentas y cantidad de instituciones presentes, cantidad de auditorías realizadas al interior del GAM (programadas, ejecutadas, en proceso) y resultados de las auditorías realizadas (sin efecto, responsabilidad civil, penal, administrativa), cuenta con unidad de transparencia (cuantas denuncias fueron recibidas, aceptadas, procesadas) y tipo de procesos llevados por la unidad de transparencia (civil, penal, laboral, coactivo fiscal), canales de atención de la demanda social (Portal Web, Archivo institucional, solicitud de información, difusión de información, ventanilla única), instancia de canalización de la demanda social (Unidad de Transparencia, Concejo Municipal) ➤ Reglamentos y Manuales: Los GAM cuentan con reglamentos y manuales específicos compatibilizados de Presupuesto, Administración de Bienes y Servicios, Administración de Personal, Organización Administrativa, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada, POA; normativa autonómica promulgada (Leyes, Ordenanzas) y medios de difusión de la misma (Página Web, gaceta, medios escritos, otros medios de comunicación). ➤ Concejo Municipal: Personal, Formación Educativa (Bachiller, técnico, universitario, profesional, otros), número de sesiones en 2011, cuenta con reglamento de debate,

Objetivo	Pregunta de Investigación	Variables
		<p>situación de denuncias (recibidas y canalizadas), informes de petición (solicitados y respondidos), Número. de Concejales y Concejales con suspensión temporal, renuncia, destituidos, cambio de suplente a titular, fallecidos, impedidos de libertad.</p> <p>➤ Mancomunidades: Estado de situación de mancomunidad (a que mancomunidad pertenecen, Página Web, estado de funcionamiento, año de creación, y número de municipios que pertenecen a ésta.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 45: Índice de Desarrollo Institucional (Colombia)

Autor: Dirección Nacional de Planificación Colombia

Año: 2005

Objetivo(s)	Pregunta de Investigación	Variables
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tener una evaluación integral, que dé cuenta de los resultados obtenidos, y que señale las causas y el efecto de las acciones de cada nivel de gobierno en ellos. ➤ Facilite la focalización de la oferta de acompañamiento técnico y la redefinición de competencias en función de capacidades ➤ Elaboración de un escalafón ("ranking") en el cual se ubica a cada municipio en un determinado puesto a nivel nacional, que resume el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral 	<p>¿Cuáles son los resultados de la administración y utilización de insumos en los gobiernos Municipales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eficacia ➤ Eficiencia ➤ Requisitos Legales ➤ Gestión
<p>FORMULA: 0,25EFICACIA + 0,25EFICIENCIA + 0,25REQUISITOS LEGALES + 0,25GESTION.</p>		

Componente	Finalidad	Indicador	Evaluación
Eficacia	Cuantificar el porcentaje en que los alcaldes cumplen las metas de producto prometidas en sus planes de desarrollo en las áreas de cobertura del Sistema General de Participaciones (Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico)	Cantidad de bienes y servicios efectivamente brindados a la comunidad, niños matriculados, beneficiarios del régimen subsidiado, metros cúbicos de aguas servidas, niños vacunados.	Para evaluar este componente, se realiza una distinción entre las metas de los "Sectores Básicos" y las de los "Otros Sectores". Las primeras, responden a los compromisos adquiridos por los gobernantes en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico (60%), y las segundas son aquellas asumidas con base en las competencias asignadas (40%)
Eficiencia	Evaluar la capacidad de un municipio de lograr una relación óptima entre los insumos y los productos obtenidos en comparación con la obtenida por los demás municipios.	<p>Alumnos matriculados de preescolar a media en establecimientos educativos oficiales (Educación)</p> <p>Número de alumnos cuya calificación en el examen del ICFES fue medio, superior y muy superior (Educación)</p> <p>Número de afiliados al Régimen subsidiado</p> <p>Número de (consumidores) del Servicio de Acueducto</p> <p>Número de niños vacunados con Triple Viral: sarampión, rubéola y paperas</p>	<p>Insumo 1: Total de docentes oficiales vinculados</p> <p>Insumo 2: Inversión (4) en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos 3 años</p> <p>Insumo No. 3: Espacio (M2) Aula disponibles en los establecimientos educativos oficiales</p> <p>Insumo 1: Número de docentes con escalafón mayor a grado seis y/o grado dos del nuevo escalafón.</p> <p>Insumo 2: Inversión en \$ en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años.</p> <p>Insumo 1: Total de recursos (\$) destinados al régimen subsidiado con todas las fuentes distintos de gastos administrativos.</p> <p>Insumo 2: Gastos servicios personales destinado a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de Régimen Subsidiado.</p> <p>Insumo 2: Promedio mensual del No. de horas de prestación del servicio de Acueducto (Zona urbana)</p> <p>Insumo 1: Inversión total (\$) provenientes de todas las fuentes, destinados al PAI.</p> <p>Insumo 2: Cantidad de biológica triple viral suministrados por el Ministerio de Protección Social (Total dosis).</p>
		Índice de Riesgo de Calidad del Agua	Insumo No. 1: Promedio del cumplimiento de los parámetros de las pruebas organolépticas, físicas y químicas del agua

Componente	Finalidad	Indicador	Evaluación
		Número de viviendas conectadas al servicio de acueducto (Zona urbana)	Insumo No. 2 Inversión total de agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio de los últimos tres años.
Cumplimiento de requisitos legales	Evalúa tanto la incorporación en el presupuesto como la ejecución de la totalidad de los recursos asignados por los Consejo Nacional de Política Económica y Social Sociales	Ingresos: Se evalúa que los municipios hayan incorporado en su presupuesto la totalidad de los recursos asignados por el Conpes Social, en cada uno de los componentes del SGP.	<i>Reporte Formulario Unico de Ingreso</i> <u>Valor Asignado Compes Social</u>
		Gastos: Se evalúa el nivel de la ejecución de los recursos asignados por el Conpes Social en las asignaciones especiales y sectoriales del SGP.	<i>Reporte Formulario Unico de Gastos</i> <u>Valor Asignado Compes Social</u>
Gestión Administrativa y Fiscal	Resume la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y metas programadas en el plan de desarrollo local.	Gestión Administrativa: Mide la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que dan soporte a los procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la administración local.	Estabilidad del Personal Directivo, determina el nivel de rotación del personal directivo que desempeña cargos de libre nombramiento y remoción.
			Profesionalización de la Planta, mide el grado de formación profesional de la planta de personal de la administración en los niveles, profesional, asesor, directivo y ejecutivo.
			Nivel de Sistematización, mide la relación entre el número de computadores y el número de funcionarios en los niveles administrativo, técnico, profesional, ejecutivo, asesor y directivo.
			Automatización de Procesos, mide si los municipios han incorporado en su gestión herramientas tecnológicas para sistematizar sus procesos
			Contratación por Licitación o Convocatoria Pública, este indicador determina el porcentaje de recursos de inversión que son ejecutados mediante la celebración de contratos en la modalidad de Licitación o Convocatoria Pública.

Componente	Finalidad	Indicador	Evaluación
			<p>Capacidad de Interventoría, número de funcionarios (planta y/o contrato) dedicados a la interventoría y el número de contratos con formalidades plenas.</p>
			<p>Avance del Sistema de Control Interno, Este indicador es medido a través de la relación armónica y sistemática de cinco fases fundamentales: el ambiente de control, la administración del recurso, la operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno, la documentación y la retroalimentación para el mejoramiento continuo.</p>
			<p>Importancia de las rentas tributarias en los ingresos totales.</p>
		<p>Gestión Fiscal: Tiene como objetivo fundamental evaluar el estado de las finanzas de los municipios. Está construido a partir de seis indicadores financieros que permiten medir la capacidad de las administraciones municipales de sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación.</p>	<p>Dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal;</p>
			<p>Nivel de solvencia frente al endeudamiento</p>
			<p>Magnitud de la inversión en el gasto total</p>
			<p>Capacidad de ahorro corriente como proporción del ingreso corriente.</p>

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 4: Ingresos de los GGAA por fuente

Tabla 46: Ingresos de los GAD por Fuente, 2014 P (En millones de Bs)

GAD	Recursos Propios	Regalías Mineras	Regalías Hidrocarburíferas	Regalías Compensatorias	Regalías Agro Forestales	Fondo de Compensación Departamental
Chuquisaca	125,89	2,30	617,93		0,05	-
La Paz	210,22	211,84	-		0,74	80,39
Cochabamba	402,28	14,19	220,78		0,13	38,50
Oruro	50,22	106,33	-		-	-
Potosí	53,93	587,25	-		-	-
Tarija	71,78	0,92	3.625,39		0,25	-
Santa Cruz	177,91	47,62	974,37		2,47	46,88
Beni	21,28	29,79	-	329,6	0,50	-
Pando	16,57	2,09	-	164,8	-	-
Total	1.130,09	1.002,33	5.438,47	494,4	4,14	165,78

GAD	IEHD	IDH	Otras	Total	Población	Per Cápita
Chuquisaca	41,74	237,83	304,37	1.330,10	581,347	2,287.96
La Paz	94,34	237,83	817,03	1.652,39	2,719,344	607.64
Cochabamba	70,93	237,83	407,95	1.392,60	1,762,761	790.01
Oruro	38,75	237,83	205,00	638,13	494,587	1,290.24
Potosí	47,85	237,83	209,59	1.136,46	828,093	1,372.38
Tarija	39,42	316,83	209,47	4.264,06	483,518	8,818.82
Santa Cruz	93,07	237,83	572,59	2.152,76	2,657,762	809.99
Beni	37,91	237,83	163,38	490,69	422,008	1,943.8
Pando	30,24	237,83	86,66	373,39	110,436	4,873.31
Total	494,24	2.219,48	2.976,04	13.924,98	10.059.856	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Tabla 47: Ingresos de los GAM, 2014^P (En millones de Bs)

Departamento ⁸⁵	Recursos Específicos	IDH	HIPIC	Coparticipación Tributaria	Donaciones, Crédito Externo y otros	Total
Chuquisaca	286,65	650,28	33,24	444,87	175,33	1.590,36
La Paz	987,34	1.200,04	102,33	2.093,43	492,02	4.875,16
Cochabamba	765,57	869,73	57,56	1.369,93	525,15	3.587,94
Oruro	162,00	677,43	27,72	405,63	144,69	1.417,47
Potosí	254,89	650,80	49,15	640,43	143,07	1.738,34
Tarija	777,00	866,98	19,90	371,96	70,20	2.106,04
Santa Cruz	1.528,36	1.081,08	56,01	2.055,24	444,38	5.165,06
Beni	91,87	652,07	25,65	326,23	87,10	1.182,92
Pando	34,29	651,06	11,25	85,24	54,80	836,64
Total Bolivia	4.887,97	7.299,46	382,80	7.792,97	2.136,74	22.499,94

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del SEA

⁸⁵ Incluye la suma de los ingresos de todos los Gobiernos Autónomos Municipales ubicados en las unidades territoriales Departamentales

ANEXO 5: GAM con menores ingresos

Tabla 48: GAM con menos de 3.500.000 Bs de presupuesto al año, 2014^P

Municipio	Departamento	Tipo	Coparticipación Tributaria	IDH	HIPC	Otras Transferencias
Coipasa	Oruro	A	699,064.83	1,193,133.59	51,161.64	0
Huachacalla	Oruro	A	778,704.22	1,325,320.08	85,208.31	74,090.06
La Rivera	Oruro	A	394,144.63	672,953.66	33,311.89	1,413,199.26
Mojinete	Oruro	A	837,728.95	865,751.40	40,881.72	0
Nazacara de Pacajes	La Paz	A	440,381.17	249,776.24	16,588.76	1,397,742.09
Puerto Siles	Beni	A	730,683.56	1,465,058.77	92,663.79	437,949.57
San Pedro de Quemes	Potosí	A	820,818.91	840,307.14	46,916.01	0
Tacachi	Cochabamba	A	1,009,158.25	639,858.17	51,333.47	1,615,295.51
Tahua	Potosí	A	1,212,719.99	1,212,654.66	139,068.82	440,122.96
Yunguyo del Litoral	Oruro	A	397,623.16	678,914.76	25,718.63	312,208.26

Municipio	Departamento	Tipo	Recursos Propios	Otros Recursos Externos	Total	Población	Per Cápita
Coipasa	Oruro	A	22,745.13	0	1,966,105.19	903	2,177.30
Huachacalla	Oruro	A	36,666.85	0	2,299,989.52	1,003	2,293.11
La Rivera	Oruro	A	65,895.48	0	2,579,504.92	509	5,067.79
Mojinete	Oruro	A	96,083.44	0	1,840,445.51	1,180	1,559.70
Nazacara de Pacajes	La Paz	A	0	0	2,104,488.26	619	3,399.82
Puerto Siles	Beni	A	76,880.75	0	2,803,236.44	945	2,966.39
San Pedro de Quemes	Potosí	A	76,275.78	913,943.14	2,698,260.98	1,060	2,545.53
Tacachi	Cochabamba	A	4,500.00	0	3,320,145.40	1,303	2,548.08
Tahua	Potosí	A	926.79	70,000.00	3,075,493.22	1,700	1,809.11
Yunguyo del Litoral	Oruro	A	184,591.98	0	1,599,056.79	514	3,111.01

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

ANEXO 6: GAM con menor población

Tabla 49: Municipios con menos de 15.000 habitantes

Municipio	Población 2012	Categoría	Municipio	Población 2012	Categoría
Yotala	9,461	B	Pasorapa	6,853	B
Villa Azurduy	10,652	B	Omereque	5,643	B
Tarvita	14,261	B	Morochata	12,797	B
Tacopaya	11,362	B	Villa Rivero	8,135	B
Presto	12,385	B	San Benito	13,562	B
Villa Mojocoya	8,068	B	Tacachi	1,303	A
Icla	7,774	B	Cuchumuela	2,768	A
Padilla	10,383	B	Tarata	8,242	B
Tomina	8,494	B	Anzaldo	7,192	B
Sopachuy	7,312	B	Sacabamba	4,366	A
Villa Alcalá	4,902	A	Toco	7,057	B
El Villar	4,465	A	Tolata	5,542	B
Huacareta	8,349	B	Santivañez	6,527	B
Yamparáez	10,111	B	Sicaya	3,740	A
Incahuasi	13,056	B	Totora	14,665	B
Villa Serrano	11,161	B	Pojo	10,156	B
Villa Abecia	3,514	A	Pocona	10,750	B
Las Carreras	4,088	A	Arani	9,504	B
Villa Vaca Guzmán	9,720	B	Vacas	8,940	B
Villa de Huacaya	2,541	A	Arque	10,597	B
Machareti	7,418	B	Tacopaya	10,253	B
Guaqui	7,278	B	Bolívar	7,279	B
Tiahuanacu	12,189	B	Vila Vila	5,459	B
Desaguadero	6,987	B	Alalay	3,447	A
Umala	8,903	B	El Choro	8,725	B
Ayo Ayo	7,798	B	Santuario de Quillacas	4,051	A
Calamarca	12,413	B	Machacamarca	4,820	A
Colquencha	9,879	B	Poopó	7,587	B
Collana	5,042	B	Pazña	5,955	B
Inquisivi	14,717	B	Antequera	3,264	A
Quime	8,266	B	Eucaliptus	5,267	B
Cajuata	10,458	B	Santiago de Huari	13,897	B
Ichoca	7,913	B	Totora	5,531	B
Licoma Pampa	5,488	B	Corque	9,221	B
Ancoraimes	13,136	B	Choque Cota	1,850	A
Guanay	14,788	B	Curahuara de Carangas	4,184	A
Tacacoma	8,182	B	Turco	5,207	B
Tipuani	9,985	B	Huachacalla	1,003	A
Quiabaya	2,684	A	Escara	4,223	A
Combaya	3,731	A	Machacamarca	1,967	A
Copacabana	14,931	B	Yunguyo de Litoral	514	A

Municipio	Población 2012	Categoría	Municipio	Población 2012	Categoría
San Pedro de Tiquina	6,052	B	Esmeralda	2,702	A
Tito Yupanqui	6,261	B	Toledo	10,149	B
Chuma	11,473	B	Santiago de Andamarca	5,216	B
Ayata	8,410	B	Belén de Andamarca	2,016	A
Aucapata	5,495	B	Salinas de G. Mendoza	11,878	B
Coro Coro	10,647	B	Pampa Aullagas	2,973	A
Caquiaviri	14,687	B	La Rivera	509	A
Calacoto	9,879	B	Todos Santos	727	A
Comanche	3,880	A	Carangas	840	A
Charaña	3,246	A	Sabaya	8,018	B
Waldo Ballivián	5,069	B	Coipasa	903	A
Nazacara de Pacajes	619	A	Chipaya	2,003	A
Santiago de Callapa	7,289	B	Huayllamarca	5,502	B
Puerto Acosta	11,290	B	Soracachi	12,846	B
Carabuco	14,589	B	Yocalla	8,979	B
Pelechuco	6,780	B	Urmiri	2,759	A
Luribay	11,139	B	Chaqui	9,910	B
Sapahaqui	12,484	B	Tacobamba	11,835	B
Yaco	7,315	B	Toro Toro	10,870	B
Malla	5,180	B	Vitichi	10,646	B
Cairoma	11,355	B	Atocha	11,234	B
Yanacachi	6,420	B	Colcha"k"	12,997	B
Puerto Pérez	8,157	B	San Pedro de Quemés	1,060	A
Ixiamas	9,362	B	San Pablo de López	3,371	A
San Buenaventura	8,711	B	Mojinete	1,180	A
General Juan José Pérez (charazani)	13,023	B	San Antonio de Esmoruco	2,284	A
Curva	3,285	A	Caripuyo	8,704	B
San Pedro de Curahuara	8,858	B	Caiza "d"	12,067	B
Papel Pampa	7,003	B	Tomave	14,789	B
Chacarilla	2,004	A	Porco	10,866	B
Santiago de Machaca	4,593	A	Arapampa	4,170	A
Catacora	2,881	A	Acasio	6,161	B
Mapiri	13,891	B	Llica	4,150	A
Teoponte	9,349	B	Tahua	1,700	A
San Andrés de Machaca	6,145	B	San Agustín	1,684	A
Taraco	6,603	B	Chuquiuta	8,019	B
Huarina	7,948	B	Uriondo	14,781	B
Santiago de Huata	8,562	B	Yunchara	5,490	B
Escoma	7,186	B	El Puente	11,354	B
Humanata	5,342	B	San Miguel de	11,327	B

Municipio	Población 2012	Categoría	Municipio	Población 2012	Categoría
			Velasco		
Alto Beni	11,194	B	San Rafael	6,139	B
Huatajata	3,927	A	Buena Vista	12,879	B
Chua Cocani	5,003	B	Lagunillas	5,366	B
Reyes	13,246	B	Cuevo	5,052	B
Santa Rosa	9,478	B	Gutiérrez	12,273	B
Loreto	3,828	A	Boyube	5,087	B
San Andrés	12,503	B	Trigal	2,135	A
San Joaquín	6,917	B	Moro moro	2,767	A
San Ramón	4,955	A	Postrer Valle	2,390	A
Puerto Siles	945	A	Pucara	2,076	A
Magdalena	11,377	B	Samaipata	10,472	B
Baures	5,965	B	Pampa Grande	9,198	B
Huacaraje	4,111	A	Mairana	10,177	B
Exaltación	6,362	B	Quirusillas	2,995	A
Porvenir	7,948	B	Saavedra	14,209	B
Bolpebra	2,173	A	San Javier	13,620	B
Bella flor	3,909	A	San Matías	14,470	B
Puerto Rico	6,239	B	Saipina	7,390	B
San Pedro	2,991	A	Urubicha	7,026	B
Filadelfia	5,756	B	El Puente	14,205	B
Puerto Gonzalo Moreno	8,160	B	Okinawa Uno	12,482	B
San Lorenzo	7,652	B	San Antonio de Lomerio	6,481	B
Sena	8,258	B	San Ramón	7,490	B
Santa Rosa del Abuna	2,395	A	El Carmen Rivero Tórrez	6,342	B
Ingavi (Humaita)	1,654	A	San Juan	9,191	B
Nueva Esperanza	2,068	A	Colpa Bélgica	6,069	B
Villa Nueva (Loma Alta)	2,801	A	San Javier	5,277	B
Santos Mercado	2,165	A			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

ANEXO 7: Escalas Salariales de los Órganos Ejecutivos y Legislativos de los GAM de Cuevo, Pucara, Montero y Cotoca

Tabla 50: Escalas Salarias del Órgano Ejecutivo de los GAM por tipo (Expresado en Bs.)

Montero (Municipio Tipo D)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
1	Alcalde	11,981.00	1	11,981.00
2	Secretarios Municipales	8,925.18	5	44,625.90
3	Director/Jefe de Gabinete	8,186.96	22	180,113.12
4	Jefe de Unidad	7,472.11	13	97,137.43
5	Profesional I	6,903.35	22	151,873.70
	Profesional II	6,101.48	19	115,928.12
6	Técnico I	5,464.44	33	180,326.52
	Técnico II	4,910.87	28	137,504.36
	Técnico III	4,096.40	18	73,735.20
7	Operador de Maquinaria	3,837.64	30	115,129.20
	Sub alcalde			
	Secretaria Ejecutiva			
	Auxiliar I	3,480.44	14	48,726.16
	Chofer I			
	Auxiliar II	3,204.52	17	54,476.84
Auxiliar III				
8	Operador	2,932.16	71	208,183.36
	Asistente (alarife) Fiscalizador			
	Inspector			
	Chofer II			
	Secretaria			
	Servicios I (mensajero)	2,587.16	14	36,220.24
Total Mes			307	1,455,961.15
Total Año				17,471,533.80

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cotoca (Municipio Tipo C)

Descripción del Cargo	Nivel Salarial	Haber básico mensual	Frecuencia	Total Mes	Total Año
Alcalde Municipal	1	14,100	1	14,100	169,200
Secretarios (Administrativo y Financiero, de Desarrollo Humano, Técnico)	3	8,600	3	25,800	309,600
Directora de Finanzas	4	8,200	1	8,200	98,400
Director de Planificación y Proyectos	5	7,700	1	7,700	92,400
Directores (Auditoria Interna, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente)	6	7,000	2	14,000	168,000
Directores (Jurídico, de Contrataciones, de Recaudaciones, de Bienes y Patrimonio, Obras Públicas, Tráfico y Transporte, Plan Regulador,	7	6,400	11	70,400	844,800

Descripción del Cargo	Nivel Salarial	Haber básico mensual	Frecuencia	Total Mes	Total Año
Catastro, Titulación de Tierra, RRHH, DDHH)					
Jefe de Gabinete de Despacho, de Presupuesto y Tesorería			2	12,800	153,600
Responsable Unidad de Transparencia y anticorrupción			1	6,400	76,800
Fiscal de Obras			1	6,400	76,800
Asesor (de Contrataciones, de la Dirección de Contrataciones)	8	5,900	2	11,800	141,600
Técnico de Planificación y Proyectos			1	5,900	70,800
Jefe de RRHH			1	5,600	67,200
Profesional Dirección de Finanzas,	9	5,600	1	5,600	67,200
Psicóloga Defensa de la Niñez, Abogado Defensa de la Niñez			2	11,200	134,400
Jefe de Tráfico y Transporte	10	5,500	1	5,500	66,000
Jefe (de Contabilidad, de Fiscalización y Cobros)	11	5,400	2	10,800	129,600
Auditor			1	5,400	64,800
Profesional de Apoyo	12	5,000	5	25,000	300,000
Jefe de Fiscalización y notificaciones			1	4,900	58,800
Subdirector Plan Regulador	13	4,900	1	4,900	58,800
Profesional de Apoyo Plan Regulador			1	4,900	58,800
Responsable de Cultura			1	4,800	57,600
Jefe de Recaudaciones, de RUAT, Sistemas y Redes	14	4,800	3	14,400	172,800
Jefe de Servicio Integral SLIM			1	4,600	55,200
Encargado de Revisión de Finanza	15	4,600	1	4,600	55,200
Jefe de Activo Fijo	16	4,500	1	4,500	54,000
Jefe de Relaciones Públicas			1	4,400	52,800
Profesional en Relaciones Públicas, Trabajo Social	17	4,400	2	8,800	105,600
Abogado del Plan Regulador			1	4,400	52,800
Jefe de Alumbrado Público			1	4,300	51,600
Encargado de Desarrollo Sostenible	18	4,300	1	4,300	51,600
Auditor			1	4,300	51,600
Jefe de Seguridad Ciudadana			1	4,100	49,200
Encargado de Almacén			1	4,100	49,200
Intendente Municipal	20	4,100	1	4,100	49,200
Abogado Asesoría Jurídica			1	4,100	49,200
Topógrafo Plan Regulador			1	4,100	49,200
Encargado Medio Ambiente	21	3,800	1	3,800	45,600
Técnico en Sistemas	22	3,600	1	3,600	43,200
Sub Alcalde Puerto Pailas	23	3,500	1	3,500	42,000
Responsable de Educación, de Deportes			2	6,400	76,800
Secretario Apoyo Personas Discapacitadas, Planificación y Proyectos	25	3,200	2	6,400	76,800

Descripción del Cargo	Nivel Salarial	Haber básico mensual	Frecuencia	Total Mes	Total Año
Auxiliar Contable, Auxiliar Contable			2	6,400	76,800
Albañil	26	3,000	1	3,000	36,000
Subalcalde las Piedades	27	2,900	1	2,900	34,800
Encargado de Compras Menores, de Registro de Catastro			2	5,800	69,600
Auxiliar de Fiscalización y Cobros Coactivos, Almacén			2	5,800	69,600
Cajera de Recaudaciones, Cajero de Recaudaciones			2	5,800	69,600
Secretaria de Despacho			1	2,900	34,800
Chofer – Mensajero			1	2,900	34,800
Chofer Despacho MAE			1	2,900	34,800
Secretaria OMAF, de Finanzas, Desarrollo Humano			3	8,700	104,400
Sub Alcalde Campanero			29	2,700	1
Dibujante Plan Regulador, Dibujante Plan Regulador, Dibujante Plan Regulador	3	8,100			97,200
Chofer	2	5,400			64,800
Portero	1	2,700			32,400
Subalcalde bisitio, Tajibo, Lorenzo, Mapalzo, Retoño, Fray Galván, Cortez	30	2,600	7	18,200	218,400
Auxiliar de Apoyo Despacho, apoyo, RUAT, Apoyo de Recaudaciones, Activos Fijos, Catastro, Alumbrado Público			7	18,200	218,400
Encargado Biblioteca Pública			1	2,600	31,200
Secretaria Dirección Jurídica, Dirección de Contrataciones, Tráfico y Transporte, Catastro, Plan Regulador			5	13,000	156,000
Recaudadora Intendencia	31	2,500	1	2,500	30,000
Ayudante Topógrafo			2	5,000	60,000
Alarife Plan Recaudador, Alarife Plan Recaudador, Alarife Catastro, Alarife Catastro.			4	10,000	120,000
Subalcalde de Proboste, La enconada, Cosorio, Tarope, Espino, Itapaqui, Guapurú	32	2,400	7	16,800	201,600
Técnico Medioambiente			1	2,400	28,800
Recaudador Intendencia	33	2,200	1	2,200	26,400
Limpieza Mercado	37	1,800	1	1,800	21,600
TOTAL			128	533,600	6,403,200

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cuevo (Municipio Tipo B)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
1	Alcalde Municipal	5,624	1	5,624
2	Secretario General Municipal	4,528	1	4,528
3	Director de Finanzas y Contabilidad	3,792	1	3,792
4	Auxiliar Contable	2,948	1	2,948
5	Intendente Municipal	2,675	1	2,675

	Administradora Hospital Municipal	2,632	1	2,632
	Encargado de Catastro	2,622	1	2,622
	Secretaria	2,175	1	2,175
6	Encargado Almacenes	2,318	1	2,318
	Chofer		1	2,318
	Encargado de Limpieza	1,878	1	1,878
Total Mes			11	33,510
Total Año				402.120

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Pucara (Municipio Tipo A)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
1	Alcalde Municipal	4,200	1	4,200
3	Secretario General	3,700	1	3,700
4	Responsable de Almacenes y Activos	2,060	1	2,060
5	Intendente Municipal	1,584	1	1,584
Total Mes			11	11,544
Total Año				138,528

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Tabla 51: Escalas Salariales del Órgano Legislativo de los GAM por tipo (Expresado en Bs.)

Montero (Municipio Tipo D)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
1	Concejales	11,263.04	11	123,893.45
2	Secretaria Municipal	8,925.18	1	8,925.18
	Asesor	8,925.18	3	26,775.55
4	Jefe de Unidad	7,472.11	1	7,472.11
5	Profesional I	6,903.35	1	6,903.35
	Profesional II	6,101.48	2	12,202.96
6	Técnico II	4,910.87	3	14,732.63
7	Secretaria Ejecutiva	3,837.64	1	3,837.64
	Auxiliar II	3,480.44	2	6,960.88
	Chofer I		1	3,480.44
	Auxiliar III	3,204.52	2	6,409.03
	Servicios I (mensajero)	2,587.2	4	10,348.80
Total Mes			32	124,185.6
Total Año				2,783,304.14

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cotoca (Municipio Tipo C)

Descripción del Cargo	Nivel Salarial	Haber básico mensual	Frecuencia	Total Mes	Total Año
Concejal	2	12,700	7	88,900	1,066,800
Director Jurídico Concejo	4	8,200	1	8,200	98,400
Abogado Concejo	8	5,900	1	5,900	70,800
Asesor Construcciones Civiles		5,900	1	5,900	70,800
Asesor Financiero del Concejo		5,900	1	5,900	70,800
Chofer	24	3,300	1	3,300	39,600
Relacionador del Concejo	25	3,200	1	3,200	38,400
Auxiliar Jurídico			1	3,200	38,400
Asistente Concejo Municipal	26	3,000	1	3,000	36,000
Secretaría Concejo Municipal	27	2,900	1	2,900	34,800
Encargada de Limpieza	37	1,800	1	1,800	21,600
TOTAL			17	132,200	1,586,400

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cuevo (Municipio Tipo B)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
1	Presidente del Concejo	3,437	1	3,437
1	Vicepresidente	3,437	1	3,437
1	Secretario	3,437	1	3,437
1	Concejal	3,437	2	6,874
Total Mes				17,185
Total Año				206,220

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Pucara (Municipio Tipo A)

Nivel	Cargo	Escala	Frecuencia	Total Mes
2	Presidente del Concejo	2,700	1	2,700
2	Vicepresidente del Concejo	2,200	1	4,528
2	Secretario del Concejo	2,200	1	3,792
2	Concejal	2,090	2	4,180
6	Secretaria del Concejo	1,584	1	1,584
Total Mes			6	12,864
Total Año				154,368

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

ANEXO 8: Conformación de los Órganos Ejecutivos y Legislativos de los GAD y GAM

Tabla 52: Determinación del Grado de Dispersión GAM de La Paz (Elecciones 2015)

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
A	La Paz	SOL.BO		58.08	B	E
C		SOL.BO	7	63.64		
C		MAS-IPSP	4	36.36		
A	Palca	MCP-NG		38.52	B	D
C		MCP-NG	3	42.86		
C		MAS-IPSP	2	28.57		
C		SOL.BO	1	14.29		
C		MPS	1	14.29		
A	Mecapaca	MAS-IPSP		38.80	B	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		UN	2	28.57		
C		PODER-O	2	28.57		
A	Achocalla	MAS-IPSP		39.53	CO	D
C		LUS-1S	3	42.86		
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		UN	1	14.29		
A	El Alto	UN		54.48	B	E
C		UN	6	54.55		
C		MAS-IPSP	4	36.36		
C		SOL.BO	1	9.09		
A	Viacha	MAS-IPSP		34.93	B	D
C		MAS-IPSP	4	36.36		
C		UN	3	27.27		
C		SOL.BO	2	18.18		
C		MPS	1	9.09		
C		UCS	1	9.09		
A	Guaqui	MPS		43.90	B	D
C		MPS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		ASP	1	20.00		
A	Tiahuanacu	MAS-IPSP		40.42	CO	D
C		ASP	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Desaguadero	MPS		43.30	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		UN	1	20.00		
A	Caranavi	FPV		48.10	B	E
C		FPV	4	57.14		
C		MAS-IPSP	3	42.86		
A	Sica Sica	MAS-IPSP		46.04	B	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		NOS	2	28.57		
C		ASP	1	14.29		

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
A	Umala	MAS-IPSP		48	CO	D
C		NOS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		ASP	1	20.00		
A	Ayo Ayo	MAS-IPSP		45.76	CO	D
C		MPS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		ASP	1	20.00		
A	Calamarca	MAS-IPSP		43.39	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		NOS	1	20.00		
A	Patacamaya	ASP		45.47	B	E
C		ASP	4	57.14		
C		MAS-IPSP	2	28.57		
C		PACHA	1	14.29		
A	Colquencha	MPS		36.50	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		UN	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Collana	MAS-IPSP		51.85	CO	E
C		UN	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Inquisivi	MAS-IPSP		62.24	B	C
C		MAS-IPSP	4	80.00		
C		SOL.BO	1	20.00		
A	Quime	MAS-IPSP		43.42	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		SOL.BO	2	40.00		
A	Cajuata	MAS-IPSP		78.67	B	C
C		MAS-IPSP	4	80.00		
C		ADEPCOCA	1	20.00		
A	Colquiri	MAS-IPSP		44.77	B	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		MPS	3	42.86		
A	Ichoca	MAS-IPSP		100	B	TC
C		MAS-IPSP	5	100.00		
A	Licoma	MAS-IPSP		73.10	B	C
C		MAS-IPSP	4	80.00		
C		C 2000	1	20.00		
A	Achacachi	MAS-IPSP		38.21	B	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		MPS	2	28.57		
C		SOL.BO	1	14.29		
C		ASP	1	14.29		
A	Ancoraimas	MPS		53.87	CO	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	2	40.00		
A	Sorata	MAS-IPSP		52.31	B	D

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		SOL.BO	2	28.57		
C		ASP	1	14.29		
C		MPS	1	14.29		
A	Guanay	MPS		38.60	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		SOL.BO	1	20.00		
A	Tacacoma	MAS-IPSP		48.04	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		SOL.BO	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Tipuani	MAS-IPSP		35.92	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		SOL.BO	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Quiabaya	MAS-IPSP		66.58	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		SOL.BO	2	40.00		
A	Combaya	MAS-IPSP		64.87	B	TC
C		MAS-IPSP	5	100.00		
A	Copacabana	ASP		28.10	CO	MD
C		MPS	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
C		UN	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
C		MAYA C	1	20.00		
A	San Pedro de Tiquina	MAS-IPSP		26.32	CO	D
C		UN	2	40.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
C		IDEA	1	20.00		
C		IDEA	5			
A	Tito Yupanqui	MPS		54.43	B	E
C		MPS	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Chuma	SOL.BO		46.94	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		ASP	1	20.00		
C		SOL.BO	1	20.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Ayata	ASP		41	B	E
C		ASP	3	60.00		
C		MPS	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Aucapata	ASP		40	B	D
C		ASP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
A	Corocoro	ASP		53.14	B	D
C		ASP	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Caquiaviri	FPV		34.30	B	D
C		FPV	2	40.00		
C		ML	1	20.00		
C		MPS	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Calacoto	MAS-IPSP		43.40	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		UN	1	20.00		
C		CUMI	1	20.00		
C		FPV	1	20.00		
A	Comanche	MPS		43.55	CO	D
C		ASP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Charaña	MPS		76	B	E
C		MPS	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Waldo Ballivián	MAS-IPSP		100	B	TC
C		MAS-IPSP	5	100.00		
A	Nazacara de Pacajes	MAS-IPSP		100	B	TC
C		MAS-IPSP	5	100.00		
A	Callapa	MPS		40	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		MK-PC	1	20.00		
A	Puerto Acosta	FPV		28.80	CO	E
C		SOL.BO	3	60.00		
C		FPV	1	20.00		
C		PUMA	1	20.00		
A	Mocomoco	MPS		54.70	CO	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		MPS	3	42.86		
C		SOL.BO	1	14.29		
A	Puerto. Carabuco	TS		21	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		FPV	1	20.00		
C		TS	1	20.00		
C		MTL	1	20.00		
A	Apolo	MAS-IPSP		43.56	B	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		ASP	2	28.57		
C		MPS	1	14.29		
C		FPV	1	14.29		
A	Pelechuco	MAS-IPSP		47.12	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		UN	1	20.00		

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
C		ASP	1	20.00		
A	Luribay	MIDELUR		29.92	B	D
C		MIDELUR	2	40.00		
C		UVA	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Sapahaqui	MAS-IPSP		43.10	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		ASP	2	40.00		
A	Yaco	MAS-IPSP		43.36	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		UCS	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
A	Malla	MAS-IPSP		68.13	B	C
C		MAS-IPSP	4	80.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Cairoma	MAS-IPSP		46.48	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	1	20.00		
C		FPV	1	20.00		
A	Chulumani	MPS		49.20	CO	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		MPS	2	28.57		
C		UN	1	14.29		
C		SOL.BO	1	14.29		
A	Irupana	MAS-IPSP		65.22	B	E
C		MAS-IPSP	5	71.43		
C		MPS	2	28.57		
A	Yanacachi	MYP		61.20	B	E
C		MYP	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Palos Blancos	MAS-IPSP		48.47	B	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		FPV	3	42.86		
A	La Asunta	MAS-IPSP		40.60	B	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		SOL.BO	2	28.57		
C		MPS	2	28.57		
A	Pucarani	MAS-IPSP		35.89	B	D
C		MAS-IPSP	3	42.86		
C		T-INTI	2	28.57		
C		MPS	2	28.57		
A	Laja	SOL.BO		54.38	CO	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		SOL.BO	3	42.86		
A	Batallas	MPS		52.21	B	E
C		MPS	4	57.14		
C		MAS-IPSP	3	42.86		
A	Puerto Pérez	MAS-IPSP		42.11	B	E

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
A	Coroico	MAS-IPSP		45.91	B	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		FPV	2	28.57		
C		MPS	1	14.29		
A	Coripata	MAS-IPSP		41.54	B	E
C		MAS-IPSP	4	57.14		
C		MPS	2	28.57		
C		SOL.BO	1	14.29		
A	Ixiamas	MPS		49.80	B	E
C		MPS	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	San Buenaventura	ASP		39.70	B	D
C		ASP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Charazani	UN		50.50	CO	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		UN	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Curva	MAS-IPSP		67.36	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	2	40.00		
A	San Pedro Cuarahuara	MAS-IPSP		66.02	B	C
C		MAS-IPSP	4	80.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Papel Pampa	MAS-IPSP		64.06	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		ASP	2	40.00		
A	Chacarilla	ASP		42	B	D
C		ASP	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
A	Santiago de Machaca	MPS		73.10	B	C
C		MPS	4	80.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Catacora	MAS-IPSP		100	B	TC
C		MAS-IPSP	5	100.00		
A	Mapiri	SOL.BO		46.33	B	E
C		SOL.BO	3	60.00		
C		UN	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Teoponte	MAS-IPSP		45.51	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		UN	1	20.00		
C		SOL.BO	1	20.00		
A	San Andrés	CAOSAM		55.60	B	E

Cargo	Municipio	Partidos	# C	Porcentaje	CO	Dispersión
C	de Machaca	CAOSAM	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Jesús de Machaca	MACOJMA		67.39	B	E
C		MACOJMA	4	57.14		
C		MAS-IPSP	2	28.57		
C		MPS	1	14.29		
A	Taraco	MAS-IPSP		47.80	CO	D
C		ASP	2	40.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		CAOTM	1	20.00		
A	Huarina	MAS-IPSP		59.23	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	2	40.00		
A	Santiago de Huata	MAS-IPSP		27.88	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		SOL.BO	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
C		FPV	1	20.00		
A	Escoma	S.E.		38.42	CO	D
C		S.E	2	40.00		
C		MPS	1	20.00		
C		ASP	1	20.00		
C		MAS-IPSP	1	20.00		
A	Humanata	MAS-IPSP		50.67	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		SOL.BO	2	40.00		
C		UN	1	20.00		
A	Alto Beni	MPS		51.40	B	E
C		MPS	3	60.00		
C		MAS-IPSP	2	40.00		
A	Huatajata	MAS-IPSP		60.96	B	E
C		MAS-IPSP	3	60.00		
C		MPS	2	40.00		
A	Chua Cocani	MAS-IPSP		47.40	B	D
C		MAS-IPSP	2	40.00		
C		MPS	2	40.00		
C		UN	1	20.00		

C= Concejales; A= Alcaldes; B=Bien; C=Conflicto; D=Disperso; E=Equilibrado; TC=Totalmente Concentrado; C=Concentrado, MD=Muy Disperso

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEA

Tabla 53: Determinación del grado de dispersión de los GAD

Gobernación	Cargo	OP	Asambleísta	Porcentaje	D	C
Beni	G	MAS-IPSP		50.23	D	B
	ADT	MAS-IPSP	12	42.86		
	ADT	MNR	5	17.86		
	ADT	NACER	7	25		
	AI	CAMPESINOS	2	7.14		
	AI	INDIGENAS	2	7.14		
Chuquisaca	G	MAS-IPSP		48.91	C	B
	ADP	CST	3	14.29		
	ADP	FRI	1	4.76		
	ADP	MAS-IPSP	15	23.81		
	ADT	MAS-IPSP		47.62		
	AI	GUARANÍ	2	9.52		
Cochabamba	G	MAS IPSP		52.13	C	B
	ADP	Demócratas	5	14.71		
	ADT	MAS-IPSP	26	47.06		
	ADP	MAS-IPSP		29.41		
	ADP	UNICO	1	2.94		
	AI	Yuqui	1	2.94		
	AI	YURACARE	1	2.94		
La Paz	G	SOL.BO		50.09	E	C
	ADP	MAS-IPSP	25	17.78		
	ADT	MAS-IPSP		37.78		
	ADP	SOL.BO	12	22.22		
	ADT	SOL.BO		4.44		
	ADP	UN	2	4.44		
	ADT	ASP	1	2.22		
	AI	Afroboliviano	1	2.22		
	AI	Kallawaya	1	2.22		
	AI	Leco	1	2.22		
	AI	Moseten	1	2.22		
	AI	Tacana	1	2.22		
Oruro	G	MAS-IPSP		57.65	C	B
	ADP	Demócratas	3	6.06		
	ADT	Demócratas		3.03		
	ADP	MAS-IPSP	22	27.27		
	ADT	MAS-IPSP		39.39		
	ADP	P.P.	5	9.09		
	ADT	P.P.		6.06		
	ADP	UCS	1	3.03		
	ADP	UN	1	3.03		
	AI	Uru Chipaya	1	3.03		
	Pando	G	MAS-IPSP		66.73	C
ADP		MAS-IPSP	16	9.52		
ADT		MAS-IPSP		66.67		
ADP		PUD	2	4.76		
ADT		PUD		4.76		
AI		Esse Ejja	1	4.76		
AI		Tacana	1	4.76		

Gobernación	Cargo	OP	Asambleísta	Porcentaje	D	C
	AI	Yaminagua	1	4.76		
Potosí	G	MAS IPSP		62.21	C	B
	ADP	MAS IPSP	26	35.71		
	ADT	MAS IPSP		57.14		
	ADP	POTOSÍ MOP	4	14.29		
	ADP	UN	2	7.14		
Santa Cruz	G	Demócratas		59.44	C	B
	ADP	Demócratas	17	17.86		
	ADT	Demócratas		42.86		
	ADP	MAS-IPSP	6	10.71		
	ADT	MAS-IPSP		10.71		
	AI	AYOREO	1	3.57		
	AI	CHIQUITANO	1	3.57		
	AI	GUARANI	1	3.57		
	AI	GUARAYO	1	3.57		
	AI	YURACARE-MOJEÑO	1	3.57		
Tarija	G	UD-A		60.69	D	C
	ADP	ISA	2	3.33		
	ADT	ISA		3.33		
	ADP	MAS - IPSP	16	26.67		
	ADT	MAS - IPSP		26.67		
	ADP	UD-A	9	20		
	ADT	UD-A		10		
	AI	GUARANI	1	3.33		
	AI	TAPIETE	1	3.33		
	AI	WEENHAYEK	1	3.33		

G= Gobernador; B=Bien; C=Conflicto; D=Disperso; E=Equilibrado; C=Concentrado, AI=Asambleísta Indígena ADT=Asambleísta por Territorio; ADP= Asambleísta por Población

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el SEA

ANEXO 9: Grado de conflictividad de los municipios del Departamento de Santa Cruz

Tabla 54: Grado de conflictividad Municipios del Departamento de Santa Cruz (2010 – 2014)

Municipio	Conflictividad 2010 - 2014	Municipio	Conflictividad 2010 - 2014
Santa Cruz de la Sierra	3	Pucara	3
Cotoca	3	Samaipata	3
Porongo	3	Pampa Grande	3
La Guardia	1	Mairana	3
El Torno	3	Quirusillas	3
Warnes	2	Montero	3
San Ignacio de Velasco	3	Gral. Saavedra	3
San Miguel de Velasco	3	Mineros	3
San Rafael	3	Concepción	3
Buena Vista	2	San Javier	3
San Carlos	3	San Julián	3
Yapacaní	2	San Matías	3
San José de Chiquitos	3	Comarapa	3
Pailón	1	Saipina	3
Roboré	3	Puerto Suarez	3
Portachuelo	3	Puerto Quijarro	3
Santa Rosa del Sara	3	Guarayos	3
Lagunillas	2	Urubichá	3
Charagua	3	El Puente	3
Cabezas	3	Okinawa Uno	3
Cuevo	3	San Antonio de Lomerío	3
Gutiérrez	3	San Ramón	3
Camiri	3	Carmen Rivero Torrez	3
Boyuiibe	3	San Juan	3
Vallegrande	3	Fernández Alonso	3
Trigal	3	San Pedro	3
Moro Moro	3	Cuatro Cañadas	3
Postrer Valle	3	Colpa Bélgica	3

Fuente: Ranking de Gobernabilidad Municipal, Ministerio de Autonomías

ANEXO 10: Entrevista Estructurada

Cuestionario sobre Capacidades Institucionales

Instrucciones

- Todas sus respuestas deberán corresponder a la Gestión 2014
- En la medida de lo posible incluya resoluciones, decretos u otros documentos que permitan respaldar sus respuestas

a. Dimensión Recursos Humanos

1. ¿Con cuántos funcionarios cuenta el Órgano Legislativo del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca? En su contabilización incluya a los Consultores en Línea, Consultores por Producto, Personal Eventual y Personal Interino (Gestión 2014).
2. ¿Con cuántos funcionarios cuenta el Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca? En su contabilización incluya a los Consultores en Línea, Consultores por Producto, Personal Eventual, Personal Interino y aquellos que se desempeñan en las Sub alcaldías del Municipio (Gestión 2014).
3. ¿Cuál es la Escala Salarial por Nivel Jerárquico de los Funcionarios del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca? Incluya la Ley de Aprobación de la Escala Salarial. (Gestión 2014)
4. ¿Cuál es el nivel de formación de los funcionarios que se desempeñan en el Órgano Ejecutivo y en el Órgano Legislativo? Ordene a los funcionarios en las siguientes categorías: Bachiller, Técnico, Licenciado, Post Grado (Diplomado, Maestría, Doctorado).

Nombre	Cargo	Área en la que se desempeña	Nivel de Formación

En su contabilización incluya Consultores en Línea, Consultores por Producto, Personal Eventual, Personal Interino y aquellos que se desempeñan en las Sub alcaldías del Municipio

5. Del total de Funcionarios con los que cuenta el GAM de Cotoca, ¿Cuántos cuentan con carrera administrativa?

Nombre	Cargo	Área en la que se desempeña	Cuenta con Carrera Administrativa (si/no)

En su contabilización incluya solo personal de planta

6. ¿Cuál es la antigüedad de cada uno de los Funcionarios que se desempeñan en el GAM de Cotoca? Determine el número de meses que se desempeñan en el GAM de Cotoca

Nombre	Cargo	Área en la que se desempeña	Fecha de ingreso

En su contabilización incluya solo personal de planta

7. ¿Cuál es el presupuesto vigente y ejecutado en actividades de Capacitación del Personal del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca durante la Gestión 2014 –Partida 25700? Desagregue dicho presupuesto por actividades de capacitación.

Actividad de Capacitación	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado	Nombre del Beneficiario	Área en la que se desempeña el beneficiario

8. ¿Cuál fue la modalidad de reclutamiento cada uno de los funcionarios que se desempeñan en el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca? Ordene a los funcionarios de acuerdo a las modalidades: de reclutamiento: Invitación Directa, Convocatoria Pública Interna, Convocatoria Pública Externa.

Nombre	Cargo	Área en la que se desempeña	Modalidad de Reclutamiento

En su contabilización incluya solo personal de planta

b. Dimensión de Relaciones Interinstitucionales

9. El Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca ¿Es parte de alguna(s) mancomunidad(es)? Mencione cuál o cuáles.

10. El Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca destina recursos para garantizar su participación en las mancomunidades de la que es parte. Señale los montos.

Mancomunidad	Monto

En caso de que el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca no forme parte de una mancomunidad pase a la siguiente pregunta.

11. ¿A cuánto asciende el aporte del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca al mantenimiento del Sistema Asociativo Municipal? Mencione los 3 principales beneficios que le reportan pertenecer a los siguientes mecanismos asociativos, así como sus 3 principales debilidades.

FAM

ACOBOL

AMDECRUZ

AMB

12.- ¿Cuántos acuerdos intergubernativos han sido suscritos por el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca hasta la fecha? En caso de existir, enlístelos y describa brevemente su objeto o finalidad.

Acuerdo Intergubernativo	Objeto Finalidad

13. ¿Participa el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca de algún Consejo de Coordinación Sectorial? En caso de afirmativo, enlístelos y describa brevemente su objeto o finalidad.

Consejo de Coordinación Sectorial	Objeto Finalidad

14. El Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca forma parte de la Región Metropolitana de Santa Cruz. Describa en que consiste dicha participación

c. Dimensión Económico Financiera y de relacionamiento

14. ¿Qué mecanismos de desconcentración o descentralización existen en el Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca? Por ejemplo, sub alcaldías. ¿Cuáles son sus funciones? Si es posible, adjunte su(s) norma(s) de creación.

15. Enliste las Empresas Municipales de propiedad del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca, señalando los recursos que aportan al Tesoro del Gobierno Autónomo.

16. Existen Fondos Fiduciarios o inversiones a nombre del Gobierno Autónomo Municipal de Cotoca. En caso afirmativo enliste los fondos o inversiones y su respectivo monto

Elaborado por: Alvaro I. Deuer Cenzano