

# Documento Introductorio de la serie Experiencias con mancomunidades de municipios y gobernaciones



 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Cooperación Suiza en Bolivia**

**Gestión de recursos naturales y cambio climático**



Documento Introdutorio de la serie:

**Experiencias con  
mancomunidades de  
municipios y gobernaciones**

# Créditos

## Documento Introductorio de la serie: Experiencias con mancomunidades de municipios y gobernaciones

*Esta publicación es un emprendimiento del proyecto Gestión de Recursos Naturales y Cambio Climático de la Cooperación Suiza en Bolivia, implementado por HELVETAS Swiss Intercooperation.*

### *Equipo GESTOR:*

- *Dennis Alborta*
- *Ivy Beltrán*
- *Martin del Castillo*
- *Roy Córdova*
- *Roselynn Ledezma*
- *Sergio Paz Soldán*
- *Bruno Poitevin*
- *Jaime Quispe*
- *Wendy Rivera*
- *Carlos Saavedra*
- *Rosario Uria*
- *Boris Urquizo*
- *Gina Vergara*
- *Javier Zubieta*

*Autor: Luis Javier Zubieta Herrera*

*Fotografías: Banco de fotos proyecto GESTOR*

*Impresión: TELEIOO S.R.L.*

*Publicada en 2014 por HELVETAS Swiss Intercooperation*

*Proyecto Gestión de Recursos Naturales y Cambio Climático (GESTOR)*

*Rosendo Gutiérrez, Nro. 704. La Paz, Bolivia*

*bolivia@helvetas.org*

*Esta publicación podrá ser reproducida mientras se cite la fuente*

*Documento Introductorio de la serie: Experiencias con mancomunidades de municipios y gobernaciones.*

*Fase de GESTOR 01/09/2010 - 31/08/2014*

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>/ 5</b>
<b>¿Por qué hemos trabajado con mancomunidades en la gestión de recursos naturales con énfasis en agua?</b>	<b>/ 6</b>
<b>¿Cuáles han sido los aspectos más positivos/destacables del trabajo con mancomunidades?</b>	<b>/ 8</b>
<b>¿Qué cosas no han funcionado bien en el trabajo con mancomunidades y en qué se debería poner más atención para que su trabajo mejore?</b>	<b>/ 10</b>
<b>¿Qué condiciones deben darse para que el trabajo con mancomunidades de municipios (en la gestión de recursos naturales) sea óptima/adecuada/eficiente?</b>	<b>/ 12</b>





## INTRODUCCIÓN

Cuando la Cooperación Suiza en Bolivia dio un mandato a la entonces Fundación Intercooperation (2007) para desarrollar y agregar valor a las acciones que habían ejecutado en el ámbito del desarrollo local y de agua, se planteó abordar este reto desde estructuras existentes en el país pero con una mirada supramunicipal, puesto que hay temas (como el manejo de los recursos naturales, sobretodo el agua) que superan los límites municipales. De esa forma y a través de un proceso concursable, se definió trabajar con mancomunidades de municipios, que son una instancia legal y legítima en

el país y que cuando se dan ciertos factores puede ser un buen **instrumento** para implementar acciones de desarrollo que un municipio por sí solo no lo podría hacer.

Luego de ese trabajo nos hemos planteado algunas preguntas (que las presentamos a continuación) que nos han servido para tratar de reflexionar sobre el trabajo con mancomunidades de municipios. Por supuesto que no es una discusión concluida y hay muchos otros factores que se deben profundizar pero sirve de base para futuras reflexiones.



## ¿POR QUÉ HEMOS TRABAJADO CON MANCOMUNIDADES EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES CON ÉNFASIS EN AGUA?

Bolivia es un país megadiverso, con una gran variación en la distribución de los recursos hídricos. Los efectos del cambio climático y las dinámicas económicas y sociales que se están dando especialmente en las últimas décadas, ponen en evidencia varios problemas, a los cuales se debe dar respuesta urgente como son: la protección de los recursos hídricos en cuencas, la conservación de áreas protegidas, garantizar el acceso a medios de producción como el agua y sus canales de riego buscando seguridad y soberanía alimen-

taria especialmente para las comunidades campesinas.

El modelo “gestión territorial supramunicipal” promovido por el proyecto visualiza las cuencas hidrográficas como sistemas integrales de flujos hídricos de interés público y colectivo.

Este **enfoque/modelo** promueve el ordenamiento institucional a través de la gobernanza local (mecanismos de organización y participación de las organizaciones locales en la toma

de decisiones). En él, la mancomunidad de municipios se constituye en una instancia clave de articulación y coordinación entre las demandas genuinas de los actores locales y las competencias de los gobiernos municipales que los componen. Esta experiencia se enfoca en el componente hídrico, pero bien pudiera considerarse cualquier otro recurso natural. El modelo parte del impacto en la calidad y cantidad de agua como finalidad última del manejo de la cuenca, como indicador de la eficacia de las acciones colectivas y como constructor de legitimidad a partir de la convergencia de intereses y la concertación en situaciones de conflictos por el agua.

Las **decisiones** de manejo integral de cuencas y gestión integral de recursos hídricos, **dialo-gadas**, ejecutadas y evaluadas por los actores estratégicos del territorio, acompañadas del desarrollo de capacidades locales públicas y privadas, contribuyen a la sostenibilidad y mayor efecto de las iniciativas que buscan mayor cantidad y calidad de agua para múltiples usos en las zonas rurales del país.

Existe un claro entendimiento de la mancomunidad y su filosofía **“hacer juntos lo que solos no podemos”**. En el marco del proyecto de Gestión de recursos naturales y cambio climático (GESTOR) los resultados alcanzados y las lecciones aprendidas dan cuenta que este instrumento municipal (mancomunidad) es una alternativa para que sus miembros mejoren la gestión de sus competencias sobre recursos naturales (énfasis en agua y cuenca) y de tal

forma aporten al paradigma del Vivir Bien propuesto por el Gobierno Nacional; además, el trabajo mancomunado permite coberturas y alcances mayores a los que un gobierno municipal por sí sólo lograría, lo que es especialmente importante cuando se trabaja con cuencas hidrográficas.

Otra de las ventajas de desarrollar actividades en el sector hídrico con una entidad supramunicipal como la mancomunidad, es que ésta **promueve y articula el desarrollo económico** y ambiental con una visión estratégica, en el marco de la planificación territorial, complementando las visiones municipales mediante la identificación de sus potencialidades y vocaciones y fortaleciendo sus ventajas competitivas y comparativas, así como la interlocución para la priorización de proyectos supramunicipales en articulación con otros niveles del estado. Fuera de ello, pueden facilitar la adecuada orientación de las inversiones dirigidas al desarrollo productivo, a la gestión de recursos naturales o la gestión ambiental. Para que la mancomunidad pueda articular intereses y esfuerzos locales, el tema a trabajar debe ser un común denominador, como lo es el agua o la necesidad del desarrollo productivo.

Finalmente, las mancomunidades municipales son la **institucionalidad presente a nivel de una región** (espacio supramunicipal), aglutinan intereses concretos de gobiernos municipales y pueden acercar estos intereses al nivel departamental, facilitando una gestión verticalmente articulada de los recursos naturales.



## ¿CUÁLES HAN SIDO LOS ASPECTOS MÁS POSITIVOS/ DESTACABLES DEL TRABAJO CON MANCOMUNIDADES?

La mancomunidad, a través del enfoque de gestión territorial, ha logrado cimentar la **governabilidad territorial** a partir de su rol articulador, visibilizando las competencias municipales y sensibilizando sobre la necesidad del cumplimiento de los derechos y obligaciones en el manejo de los recursos naturales de las familias y comunidades campesinas.

Para ello, uno de los elementos destacables ha sido la conformación de plataformas (inter-municipales del agua) de **concertación** y otros espacios o redes articuladas por la mancomunidad (ej. plataforma del Agua de Laka Laka) que han contribuido en: a) el fortalecimiento de las capacidades de los GAM (gobiernos autónomos municipales) miembros y sus técnicos,

sobre todo en herramientas para la planificación, gestión y monitoreo b) el mejoramiento de la prestación de servicios de agua potable y de riego, c) el fomento de la organización social en torno al agua, d) la garantía de la soberanía alimentaria, e) la conservación de fuentes de agua y zonas de recarga hídrica en cuencas, f) la sensibilización ciudadana en torno al manejo, protección y conservación de los recursos hídricos y el medio ambiente y, g) la gestión de la cooperación local, nacional e internacional para la consecución de nuevos proyectos.

Las experiencias mancomunadas han impulsado acciones orientadas a la gestión sostenible del agua en cuencas, que han contribuido en los procesos de **descentralización** y de definición de competencias de los gobiernos municipales y departamentales. En este sentido, algunas autoridades municipales han demostrado su voluntad política para replicar y escalar proyectos con un enfoque supramunicipal, muchos de ellos desarrollados por las mancomunidades. Además, se logró concertar propuestas locales con iniciativas departamentales y nacionales (esfuerzos técnicos y concurrencia financiera), fortaleciendo para ello, capacidades locales (ej. agua, riego, cuencas, etc.), para el cumplimiento eficiente de competencias, y coordinando sus acciones con las diferentes instancias del gobierno, cooperación

internacional, ONGs y Asociaciones Municipales, sin duplicar esfuerzos.

Otro elemento importante a considerar es el **fortalecimiento de líderes y lideresas** de las organizaciones sociales y productivas. Las mancomunidades han hecho esfuerzos importantes con apoyo de las universidades, centros de formación técnica y otros para poner en práctica programas de formación de líderes en temas productivos, de forestación, cuencas y adaptación al cambio climático desde una perspectiva de la integralidad en la gestión territorial.

Se protegieron **fuentes de agua y áreas de recarga hídrica** en las cabeceras y zona media de las microcuencas. Las mancomunidades con el apoyo de los actores públicos (gobernaciones, municipios) y de otras instancias (ej. agencias de cooperación, fundaciones y ONGs) permitieron primeramente desarrollar una propuesta metodológica de identificación, priorización y generación de mecanismos de concertación entre aguas arriba y aguas abajo; en segundo término, que las acciones en áreas de recarga hídrica se repliquen en varios otros municipios de Chuquisaca y Cochabamba. La incidencia política en esta temática está orientada a lograr una ley/ordenanza de protección y conservación de fuentes de agua.



## ¿QUÉ COSAS NO HAN FUNCIONADO BIEN EN EL TRABAJO CON MANCOMUNIDADES Y EN QUÉ SE DEBERÍA PONER MÁS ATENCIÓN PARA QUE SU TRABAJO MEJORE?

Existen algunos temas en los que se debería poner más atención como ser:

- El **abordaje de la educación ambiental** ha sido **incipiente**. Se podría potenciar el liderazgo de la mancomunidad con sus municipios y sociedad civil para este tema.
- Incidir en el **desarrollo de políticas públicas para la gestión integral de los**

**territorios** por ejemplo a nivel de cuencas hidrográficas, es otro de los desafíos para las mancomunidades municipales. Entre otras propuestas, se podrían plantear desde los instrumentos mancomunados, mecanismos financieros en los niveles subnacionales para efectivizar el desarrollo de acciones relativas a la gestión ambiental y gestión de recursos naturales (ej. fondo del

agua, fondo de fideicomiso, compensación o acuerdos recíprocos, etc.).

- Los instrumentos de **gestión de conflictos** (no hacer daño, sensibilidad a los conflictos) aún no han sido totalmente apropiados por los técnicos locales (en particular los gobiernos municipales).
- Entender y apropiarse del tema de “**género y equidad social**”. Es cierto que se realizan acciones al respecto y se incorpora como un eje transversal en el tra-

bajo de la Mancomunidad, pero también es cierto que aún no se lo entiende a cabalidad y que no se han desarrollado acciones concretas y efectivas para reducir inequidades.

- En algunos casos es necesario tener mecanismos más estrictos para garantizar el cumplimiento de contrapartes locales y capacidades administrativas necesarias para la buena implementación de acciones conjunta de desarrollo.



12

## ¿QUÉ CONDICIONES DEBEN DARSE PARA QUE EL TRABAJO CON MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS (EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES) SEA ÓPTIMA/ADECUADA/EFICIENTE?

En la gestión de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo, el rol de la mancomunidad es importante en la medida en que cuente/muestre **iniciativas demostrativas** a sus gobiernos municipales y los **articule** a la necesidad del **fortalecimiento de las capacidades** de los técnicos municipales.

Una mancomunidad podrá alcanzar mayor impacto en sus acciones si:

- Conoce a profundidad la realidad organizativa social en sus dimensiones culturales, productivas y políticas en su territorio.

- Se convierte en articuladora entre los tres niveles del estado (nacional, departamental y municipal).
  - Genera mecanismos de inversión concurrente y cogestión administrativa para los gobiernos subnacionales.
  - Desarrolla iniciativas supramunicipales que vinculen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales con el desarrollo económico local.
  - Da respuesta a las demandas de las organizaciones sociales y de sus gobiernos municipales, siendo reconocida por ellos y recibiendo los aportes económicos requeridos para su sostenimiento en el corto, mediano y largo plazo.
  - Se vincula con alguna política departamental y/o nacional.
  - Existe un marco legal que la sostenga y apoye.
- Cuenta con una ruta crítica y metas mensurables.
  - Genera evidencia de lecciones y buenas prácticas logradas.

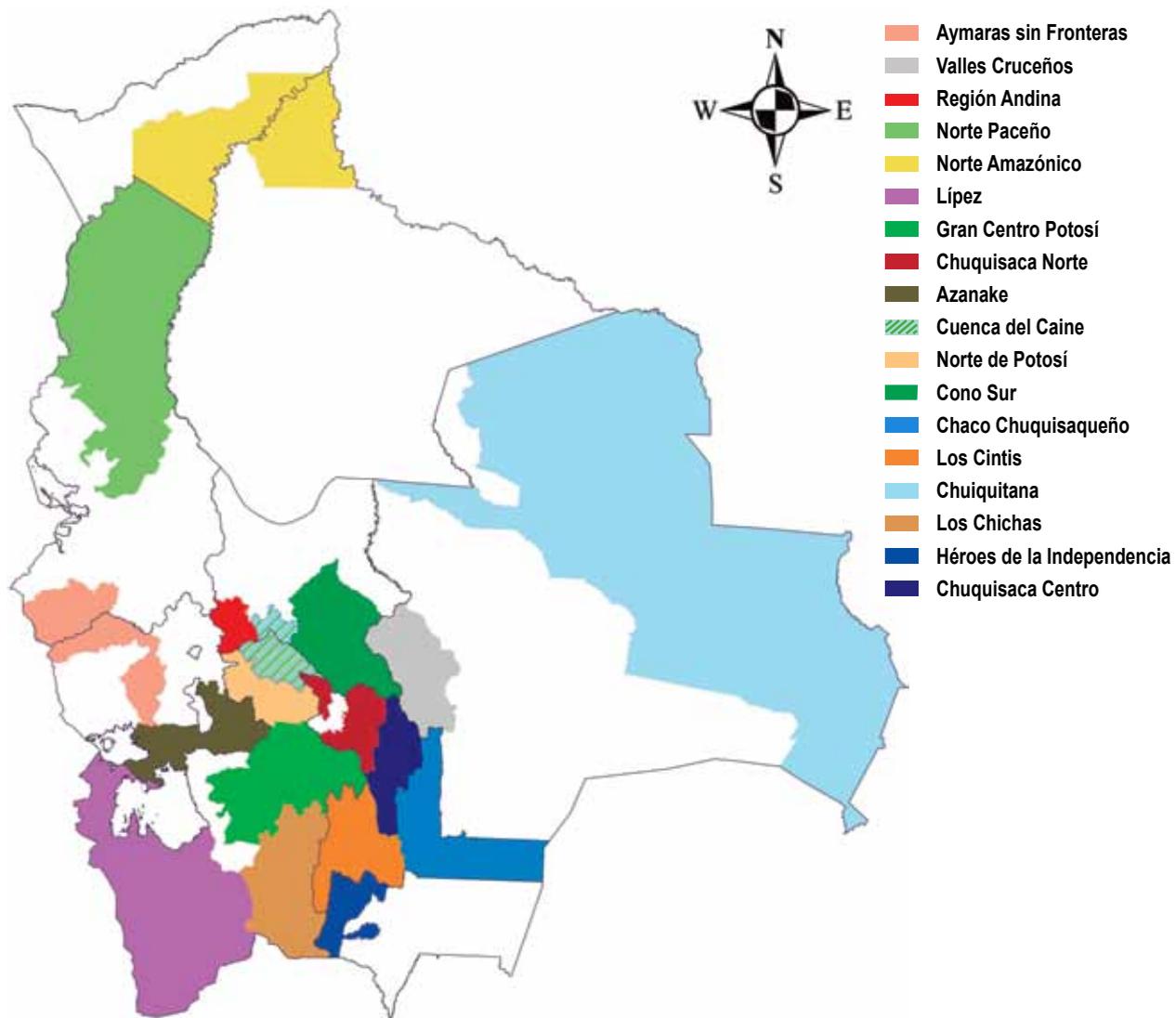
### Listado de publicaciones

La presente serie cuenta con publicaciones para cada una de las 18 mancomunidades que fueron socias del programa GESTOR. Cada documento presenta datos actualizados de contacto de la mancomunidad. También presentan el informe final que cada una de ellas presentó al proyecto cuando culminó sus actividades. Finalmente en algunos casos se han incluido pequeñas historias de éxito que dan una muestra del trabajo realizado.

La lista de los documentos por mancomunidad es la siguiente (en orden alfabético):

1. Aymaras Sin Fronteras	10. Gran Centro Potosí
2. Azanaque	11. Gran Tierra de Los Lípez
3. Chaco Chuquisaqueño	12. Héroes de la Independencia
4. Chichas	13. Los Cintis
5. Chiquitana	14. Norte Amazónico
6. Chuquisaca Centro	15. Norte de Potosí
7. Gobiernos Autónomos Municipales Chuquisaca Norte	16. Norte Paceño Tropical
8. Cono Sur	17. Región Andina de Cochabamba
9. Cuenca del Caine	18. Valles Cruceños

Figura: Mapa de Bolivia con las 18 mancomunidades



Fuente: Elaboración propia.

## Gobernaciones

Desde 2005 en Bolivia se eligen autoridades departamentales a través del voto directo de la población. Este proceso se ha consolidado en el nuevo modelo autonómico que vive el país y que define un nivel de gobierno a nivel departamental que es el gobierno autónomo departamental (GAD).

El SNV implementa desde hace varios años un programa de fortalecimiento institucional a nivel de prefecturas y ahora de gobiernos autónomos departamentales. En ese contexto se coordinaron varias agendas de trabajo a nivel departamental entre el SNV, la Cooperación Suiza y otros programas de desarrollo. En el marco del proyecto GESTOR, el SNV tiene un trabajo de fortalecimiento de capacidades a nivel de gobernaciones. De ahí el interés de poder compartir algunos elementos de este trabajo, con publicaciones de estas entidades departamentales que han contado con el apoyo del SNV.

1. Enfoque Estratégico de la Madre Tierra de la Secretaría de Medio Ambiente y Madre Tierra, Chuquisaca.
2. Formulación de la estrategia y programa plurianual para la Madre Tierra – gestión sostenible de recursos naturales para el Departamento de Potosí.
3. Plan Departamental del Agua (PDA) de Tarija, Resumen.

4. Sistematización de experiencias exitosas del Programa Integrado de Manejo de Cuencas (PROMIC), Servicio Departamental de Cuencas (SDC) y Dirección de Planificación y Gestión Integral del Agua (DGIA).
5. Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Valle central.
6. Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Subandina.
7. Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Chaco Tarijeño.
8. Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Zona Alta.
9. Plan Departamental de Cochabamba Para Vivir Bien.



Foto: Portada de documentos SNV.



## **PUBLICACIONES DE LA SERIE:**

### **EXPERIENCIAS CON MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y GOBERNACIONES**

#### **Avances, logros e impactos de la Gestión Territorial Supramunicipal en las Mancomunidades de Municipios**

- Aymaras Sin Fronteras
- Azanaque
- Chaco Chuquisaqueño
- Chichas
- Chiquitana
- Chuquisaca Centro
- Gobiernos Autónomos Municipales Chuquisaca Norte
- Cono Sur
- Cuenca del Caine
- Gran Centro Potosí
- Gran Tierra de Los Lípez
- Héroes de la Independencia
- Los Cintis
- Norte Amazónico
- Norte de Potosí
- Norte Paceño Tropical
- Región Andina de Cochabamba
- Valles Cruceños

#### **Gobernaciones**

- Enfoque Estratégico de la Madre Tierra de la Secretaría de Medio Ambiente y Madre Tierra, Chuquisaca
- Formulación de la estrategia y programa plurianual para la Madre Tierra – gestión sostenible de recursos naturales para el Departamento de Potosí
- Plan Departamental del Agua (PDA) de Tarija, Resumen
- Sistematización de experiencias exitosas del Programa Integrado de Manejo de Cuencas (PROMIC), Servicio Departamental de Cuencas (SDC) y Dirección de Planificación y Gestión Integral del Agua (DGIA)
- Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Valle central
- Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Subandina
- Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Chaco Tarijeño
- Plan Departamental del Agua (PDA) Tarija, Región Zona Alta
- Plan Departamental de Cochabamba Para Vivir Bien

[www.cosude.org.bo](http://www.cosude.org.bo)  
[www.helvetas.org/bolivia](http://www.helvetas.org/bolivia)