



Cuadernos de Sistematización

**Serie: Experiencias y aprendizajes
en la Gestión Municipal**

**El Sistema Asociativo
Municipal de Bolivia,
Acciones,
Recomendaciones y Desafíos**

SISTEMATIZACION DE LA EXPERIENCIA

**Proyecto Desarrollo Democrático Participación Ciudadana (DDPC3)
Av. Arce Esq. Campos, Sopocachi
Tel. Piloto (591-2) 2432202 – Fax (591-2) 2432257
www.ddpc3.org.bo
La Paz - Bolivia**

El Sistema Asociativo
Municipal de Bolivia,
Acciones,
Recomendaciones y Desafíos

SISTEMATIZACION DE LA EXPERIENCIA

JULIO – 2006

Las opiniones o puntos de vista de los autores en esta publicación no reflejan necesariamente la posición de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o el gobierno de los Estados Unidos de América.

SISTEMATIZACION REALIZADA POR

Marcelo Rojas
Antonio Iskandar

APOYO E INSUMOS

Mirtha Gonzales
Marcelo Rojas

PRODUCCIÓN Y COORDINACIÓN GENERAL

Marcelo Rojas
Anibal Yana Nisttahuz



PROYECTO DESARROLLO DEMOCRATICO PARTICIPACION CIUDADANA 3

Av. Arce 2708 Esq. Campos, Sopocachi
Tel. Piloto (591-2) 2432202
Fax (591-2) 2432257
www.ddpc3.org.bo

NIVEL DIRECTIVO

Antonio Iskandar, Director del Proyecto
Iván Arias Durán, Director Adjunto Operativo
Gustavo León, Director Adjunto Administrativo y Financiero

EQUIPO TECNICO NACIONAL

Marcos Castellón, Coordinador Gobernabilidad
Jorge Fernández, Especialista en Gobernabilidad
Juan Carlos Navarro, Coordinador Finanzas Municipales
Enrique Tórrez, Especialista en Finanzas
Saada Miguel, Especialista en Tributos
Freddy Llusco, Especialista Catastro
Guillermo Marín, Coordinador Servicios y Proyectos
Edwin Mendoza, Especialista Proyectos
Moisés Mercado, Coordinador de Desarrollo Económico Local
Rafael Velásquez, Especialista Desarrollo Económico Local
Martha Lanza, Coordinadora Equidad de Género
Silvia Fernández, Especialista en Equidad de Género
Iván Arias Durán, Coordinador Asuntos Indígenas
Williams Colque Bernal, Especialista en Asuntos Indígenas
Mirtha Gonzalez, Coordinadora Desarrollo Institucional
Marcelo Rojas, Especialista Desarrollo Institucional
Bernarda Saruë, Coordinadora Capacitación y Comunicación
Franklin Santander, Especialista en Comunicación y Difusión
Fernando Vilaseca, Coordinador Yungas y Norte Pazeño Tropical
Gerardo Duchén, Coordinador Trópico Cochabambino
Tatiana Fernández, Coordinadora Area Amazônia
Alcides Vadillo, Coordinador Área Chiquitanía
Joseph Tapia, Coordinador Área Altiplano
Efraín Alarcón, Coordinador Área Valle Alto
Anibal Yana, Gerente de Monitoreo y Evaluación
Alfonso Albarracín, Coordinador Resolución de Conflictos

EQUIPO DE ADMINISTRACIÓN

Lourdes Silva, Directora Administrativa
Irene Mendoza, Gerente Financiera
Javier Trujillo, Contabilidad
Daniel Mendoza, Asistente en Finanzas
Ruth Zárate, Asistente de Finanzas
Rose Lynn Prudencio, Asistente Ejecutiva
Fabiola Arraya, Secretaria
Ana Carmina Gemio, Secretaria
William Rodríguez, Asistente de Logística
Carlos Lazo de la Vega, Administrador de Sistemas

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO

- 1.1. El Proyecto DDPC3
 - 1.1.1. Objetivos del proyecto DDPC3
 - 1.1.2. Líneas de acción del proyecto
- 1.2. El contexto país durante implementación del DDPC3
- 1.3. Desafíos en el componente de Fortalecimiento Institucional

2. CARACTERÍSTICAS DEL COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- 2.1. Objetivos
- 2.2. Programas del componente de Fortalecimiento Institucional
- 2.3. Enfoque de intervención
 - 2.3.1. Enfoque en Asociaciones Municipales Departamentales
 - 2.3.2. Se partió de un diagnóstico mediante el instrumento IDI
 - 2.3.3. Apoyo mediante Asistencia Técnica desde el proyecto y a través de contratación de consultorías, donaciones a Asociaciones y MMs.
 - 2.3.4. Identificación de actores clave
 - 2.3.5. Flexibilidad
- 2.4. Programa de Fortalecimiento de la Agenda de Representación
 - 2.4.1. Actividades, productos y herramientas
 - 2.4.1.1. Estudios realizados
 - 2.4.1.2. Talleres
 - 2.4.1.3. Estrategia de incidencia
 - 2.4.2. Resultados obtenidos
- 2.5. Programa de Fortalecimiento Municipal
 - 2.5.1. Objetivos del programa
 - 2.5.2. Instrumentos y productos del Programa de Fortalecimiento Municipal
 - 2.5.2.1. El índice de desarrollo institucional (IDI)
 - 2.5.2.2. La Gestión Asociativa
 - 2.5.2.3. El Índice del Gobierno Municipal Asociado
 - 2.5.2.4. La Réplica del ciclo de Gestión Municipal Participativa
 - 2.5.2.5. La gestión mancomunada
 - 2.5.2.6. Los planes de negocios
 - 2.5.2.7. Diálogo entre actores municipales y prefecturales
 - 2.5.2.8. Las EDCs

3. Lecciones aprendidas

Agenda de Representación
Programa de Fortalecimiento Municipal

ANEXOS

Anexo 1

Cartilla Aprendiendo sobre Autonomías

Anexo 2

Publicaciones técnicas y popularizadas de las consultorías

- *La redistribución de competencias e ingresos: un paso necesario hacia la descentralización*
- *Los desafíos del desarrollo económico regional*
- *Fiscalización pública a los gobiernos municipales – Asegurando las cuentas claras en los municipios*
- *Hacia la formación de ciudadanas y ciudadanos más comprometidos*

Anexo 3

Los manuales de gestión asociativa

Anexo 4

Metodología, Instrumento de Aplicación y base de datos del IGMA

INTRODUCCIÓN

Uno de los componentes más importantes de la tercera etapa del programa de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC3), auspiciado por USAID en Bolivia, es el de Fortalecimiento Institucional. Este componente tiene como principal alcance promover el fortalecimiento del Sistema Asociativo Municipal (SAM) en Bolivia, a través de dos áreas de trabajo específicas: el fortalecimiento de la agenda de representación del SAM y el fortalecimiento municipal a nivel de Asociaciones Municipales Departamentales (AMDs), y Mancomunidades seleccionadas. Durante dos años y medio, el DDPC3 trabajó directamente con la Federación de Municipios de Bolivia (FAM), las nueve (9) AMDs, y tres (3) mancomunidades seleccionadas (Aymaras Sin Fronteras, Chuiquitania y Valle Alto) a través de asistencia técnica puntual, apoyo con consultorías para desarrollar estudios técnicos y el desarrollo de varios instrumentos de gestión que fueron aplicados, validados y, en algunos casos, replicados.

Aunque el tiempo fue corto e interrumpido por los diversos acontecimientos nacionales y propios del proyecto, los resultados de ese trabajo se pueden ver hoy. Algunos de los instrumentos aplicados con éxito son los siguientes: Índice de Desarrollo Institucional (IDI), el Índice del Gobierno Municipal Asociado (IGMA), Modelo de Gestión Asociativa y Fondo Mancomunado; además de los fondos condicionados, en lugar de la práctica de donaciones incondicionadas, a las asociaciones y mancomunidades para promover mayor esfuerzo de contraparte, aquí tenemos la réplica del Ciclo de Gestión Municipal Participativa (CGMP), la transición transparente y la gestión mancomunada a través de la implementación del fondo rotatorio mancomunado. Adicionalmente, se aplicaron herramientas específicas para promover agendas municipales frente a los procesos de reforma en puerta. A través de una serie de talleres sobre descentralización y reforma del

Estado se promovió un legítimo interés de abajo hacia arriba dentro del SAM para articular la agenda municipal frente a la Asamblea Constituyente y el nuevo régimen de autonomías departamentales; se apoyó a la FAM, AMDs y otros socios en el diseño de una estrategia de incidencia y la implementación de su primera fase. Este trabajo promovió la conformación de un “Grupo Núcleo” con el objetivo de apoyar la estructuración de una Agenda de Representación Municipal con la participación activa de la base del SAM y hacer que la misma sea elevada hacia niveles de decisión del Estado boliviano, traduciendo temas de complejidad técnica en mensajes entendibles en el contexto de los actores protagonistas de esa agenda. En ese contexto, se desarrollaron los talleres “Aprendiendo sobre Autonomías”, que dieron como producto final la elaboración de la propuesta municipal para la Asamblea Constituyente y la elaboración de los insumos técnicos necesarios para apoyar la redacción de la propuesta. Además, se llevaron adelante foros debate con candidatos presidenciales y prefecturales con el objetivo de ir posicionando a nivel regional la agenda del SAM.

Este informe se presenta como un documento de cierre del DDPC3, con el objetivo de presentar de manera organizada y resumida lo que desarrolló el proyecto para el fortalecimiento del Sistema Asociativo Municipal, destacando actividades relevantes, instrumentos y metodologías utilizadas. En el documento, se presentan detalles de la línea estratégica y metodología de aplicación que guiaron al componente de Fortalecimiento Institucional; una descripción detallada de los instrumentos utilizados, las oportunidades y obstáculos presentados durante su implementación; se hace un gran énfasis en el análisis de los aprendizajes, resultados y productos en cada capítulo de implementación de este componente; también presenta un resumen de esas lecciones aprendidas y recomendaciones como parte del legado del DDPC3 y se plantean algunos desafíos que de acuerdo a ese aprendizaje, consideramos tendrá el Sistema Asociativo Municipal en el corto y mediano plazo.

El informe está organizado de la siguiente manera: primero, presenta el contexto del Proyecto DDPC3, sus objetivos generales y específicos, al igual que el contexto país en el cual se desarrolló el mismo, con la finalidad de dejar algunos antecedentes que ayudarán a entender el marco operativo del Proyecto. Segundo, se desarrolla con detalles, los distintos componentes del área de fortalecimiento institucional del DDPC3; en esta sección se encuentra la riqueza del trabajo del Proyecto, junto a sus socios de implementación, ya que este componente tuvo la visión de pensar y generar propuestas nacionales vinculándolas a los intereses del nivel municipal del país. Tercero, se presentan lecciones aprendidas durante la implementación del proyecto en el trabajo con el SAM y algunas recomendaciones derivadas de esas lecciones.

1

CONTEXTO

1.1. El Proyecto DDPC3

El Proyecto Desarrollo Democrático Participación Ciudadana 3 (DDPC3) de USAID, es un programa que apoya, a través de asistencia técnica y capacitación, al fortalecimiento institucional de los municipios y sus asociaciones, promoviendo una gestión municipal participativa, eficiente, transparente, equitativa y democrática, para el desarrollo local.

A través de una cobertura directa a 30 municipios (El Alto, Turco, Eucaliptus, Cliza, Punata, Santivañez, San Benito, Rurrenabaque, Reyes, San Buenaventura, Curahuara de Carangas, San Javier, Concepción, Ascensión de Guarayos, San Antonio de Lomerío y San Juan, así como a municipios en Yungas, Norte Paceño Tropical y Trópico Cochabambino) y en forma indirecta a más de 50 establecidos en diferentes regiones del país, el DDPC3 desarrolla su actividad en temas de Gobernabilidad, Finanzas, Servicios y Proyectos, Fortalecimiento Institucional a Asociaciones y Mancomunidades y Desarrollo Económico Local; además de dos ejes transversales: Género e Indígenas.

1.1.1. Objetivos del proyecto DDPC3

- Mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres del municipio
- Promover la participación ciudadana en la gestión municipal especialmente mujeres e indígenas en la toma de decisiones para fortalecer la gobernabilidad local
- Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios para lograr una gestión de calidad basada en criterios de eficacia y transparencia

- Apoyar la gestión técnica municipal para atender las necesidades de la población con mejores servicios
- Apoyar y fortalecer el desarrollo institucional de las asociaciones municipales departamentales y de las mancomunidades de municipios.
- Impulsar la articulación del municipio con agentes económicos para asumir el desarrollo local regional, para generar proyectos productivos de bienes y servicios que beneficien a la mayor parte de la población (empleo ingresos)

1.1.2. Líneas de acción del proyecto

- Asistencia Técnica y capacitación en gestión municipal.
- Desarrollo de capacidades institucionales
- Adecuación del marco legal para generar mejores condiciones a los municipios
- Ejes transversales para promover la participación de organizaciones indígenas, mujeres y productores
- Difusión de experiencias exitosas a través de diversos medios de comunicación e información
- Programa de donaciones al sector municipal para apoyar acciones en temas y áreas del DDPC3.

1.2. El contexto país durante implementación del DDPC3

El proyecto fue implementado durante tiempos de constantes acontecimientos en el orden político del país que sin duda han tenido impactos en la planificación de actividades y tiempos del proyecto, dado que los beneficiarios principales del mismo, han sido afectados directamente por esos cambios del contexto. Entre estos se pueden mencionar: tres cambios de gobierno en tres años (Sánchez de

Lozada, Mesa, Rodríguez y Morales)¹, referéndum sobre la nacionalización del gas, elecciones municipales del 2004, la convocatoria a la Asamblea Constituyente y al Referéndum Autónomico, las elecciones presidenciales del 2005 entre otras.

Ese contexto, por un lado ha creado problemas para una implementación serena del proyecto, pero al mismo tiempo ha generado una serie de oportunidades que han demandado flexibilidad en la implementación del mismo. A pesar de todos los obstáculos encontrados en el camino, la propuesta de trabajo implementada ha tenido resultados e impactos destacables que veremos más adelante.

1.3. Desafíos en el componente de Fortalecimiento Institucional

En este escenario de continuos cambios, se plantearon al proyecto y al componente de fortalecimiento institucional una serie de desafíos que requirieron modificaciones y ajustes para poder responder a esos cambios. Cuando se inició el proyecto, no estaban en la agenda política nacional la Asamblea Constituyente ni las Autonomías Departamentales, y dada su importancia dentro de los objetivos del componente, se añadieron a la agenda de trabajo, con la debida aprobación del donante y la venia del SAM. En respuesta a ello, se realizaron ajustes para fortalecer la agenda de representación en sus contenidos técnico y político, mientras se desarrollaban acciones de fortalecimiento municipal dentro de las AMDs para fomentar la sostenibilidad institucional de las Asociaciones. De la misma manera, las elecciones de alcaldes realizadas en diciembre del 2004, demandaron nuevos ajustes en el plan de trabajo y su adaptación tanto a la transición electoral, como al impacto de la renovación de autoridades locales dentro del SAM. Posteriormente, el cambio de gobierno del Presidente Mesa, la transición del Presidente Rodríguez y las elecciones de diciembre del 2005 donde

¹ Con los acontecimientos que llevaron a la salida del Presidente Sánchez de Lozada, USAID solicitó un cambio en el alcance del proyecto aumentando el enfoque en los temas relacionados a la preparación para la Asamblea Constituyente. El ajuste cambió de alguna manera el enfoque del componente de Fortalecimiento Institucional al igual que otros componentes del proyecto.

fue electo el actual Presidente Morales, demandaron nuevos ajustes en la programación del Proyecto, tanto en actividades como tiempos de implementación.

Desafío no es sinónimo, necesariamente, de obstáculo. El Proyecto asumió los desafíos también como oportunidades para avanzar en el logro de sus objetivos estratégicos en el componente en cuestión. Así, aunque el contexto impuso retrasos en los tiempos de ejecución, también abrió ventanas de oportunidades para aplicar herramientas que permitieron comprobar su utilidad e impacto en el corto plazo.

2

CARACTERISTICAS DEL COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

2.1. Objetivos

Se estableció como objetivo principal del componente de fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo municipal a través del mejoramiento de las capacidades políticas y técnicas del Sistema Asociativo Municipal, para desarrollar su nivel de representación, sus capacidades técnicas y la generación de procesos de gestión autosostenible.

2.2. Programas del componente de Fortalecimiento Institucional

Se identificaron como áreas de trabajo estratégicas dentro de este componente el fortalecimiento de la Agenda de Representación del SAM y el fortalecimiento de las capacidades de las AMDs a través de la asistencia técnica para el fortalecimiento municipal. Adicionalmente, se estableció una línea de trabajo directo con mancomunidades para promover su fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera. Se definen en este informe como Programas los sub-componentes del área de Fortalecimiento Institucional.

Cada una de estas áreas contiene una programación de actividades separadas pero coordinadas. Las siguientes secciones desarrollan a nivel de detalle las actividades realizadas, además de los productos y resultados de ese esfuerzo.

2.3. Enfoque de intervención

El enfoque de intervención para este componente, se diseñó tomando en cuenta 5 temas principales: i) se enfocó en las AMDs en los temas de fortalecimiento municipal y la generación de la agenda de representación, en estrecha coordinación con la FAM; ii) basó su plan de trabajo en un diagnóstico institucional de las AMDs a través de la aplicación del novedoso Índice de Desarrollo Institucional (IDI), que lanzó la línea de base para el trabajo de fortalecimiento; iii) se fomentó desarrollo institucional mediante asistencia técnica puntual desde el Proyecto, a través de la contratación de consultorías específicas y con el uso de incentivos mediante donaciones para promover prácticas puntuales tanto en asociaciones como mancomunidades; iv) promovió el trabajo con actores múltiples en las distintas actividades del componente, buscando la apropiación de estos actores de las herramientas e instrumentos promovidos por el proyecto; y, v) operó con flexibilidad, pero dentro de sus objetivos principales, para responder a los cambios del contexto y asegurar impactos.

2.3.1. Enfoque en Asociaciones Municipales Departamentales

Las Asociaciones Municipales Departamentales son el espacio más idóneo para ejercer la representación de los municipios a nivel departamental y la FAM a nivel nacional. Por esto, el componente dedicó sus esfuerzos para apoyar en el fortalecimiento institucional de las AMDs, siempre en coordinación con la FAM. Dado que USAID, y por ende el DDPC3, no formaban parte del Fondo Canasta de la Cooperación, el proyecto apoyó a la FAM en temas específicos dentro de los esfuerzos de fortalecimiento de la agenda de representación del SAM, lo que sin duda permitió la elaboración de propuestas que respondieron de manera directa a la coyuntura del país.

2.3.2. Se partió de un diagnóstico mediante el instrumento IDI

Con la aplicación de la herramienta Índice de Desarrollo Institucional (IDI), se realizó el diagnóstico inicial del SAM para diseñar el plan de asistencia técnica y capacitación respectivo. La aplicación de esa herramienta arrojó un estado de situación de debilidades y fortalezas del sistema asociativo, y a partir de esto hizo la interpretación de datos que estructuró la línea base sobre la que se elaboraron los objetivos de trabajo del componente de fortalecimiento institucional. Detalles sobre la aplicación de la herramienta y los resultados obtenidos se desarrollan más adelante (parte 2.5.2.1.).

2.3.3. Apoyo mediante Asistencia Técnica desde el proyecto y a través de contratación de consultorías, donaciones a Asociaciones y MMs.

Bajo la tutela y supervisión de Mirtha Gonzalez, una profesional y consultora internacional con amplia experiencia en el tema asociativo municipal en la región, se desarrolló el plan de asistencia técnica del DDPC3 para el SAM. El proyecto suministró asistencia técnica directa para el desarrollo y aplicación de diversas herramientas dentro del componente de fortalecimiento municipal que se explica más abajo. De igual manera, se apoyó a la FAM en el desarrollo de líneas estratégicas para el tema de descentralización y reforma del Estado, el desarrollo de la estrategia de incidencia para fortalecer la agenda de representación de la FAM, la conformación del grupo núcleo del SAM y el inicio de la propuesta municipal para la Asamblea Constituyente.

De igual manera, se apoyó en la elaboración de los términos de referencia, contratación y revisión de consultorías específicas dentro del marco de la agenda de representación de la FAM. Todo ello, bajo el liderazgo de la FAM y en coordinación con el anterior Ministerio de Participación Popular y las AMDs.

Para el fortalecimiento técnico de las asociaciones municipales departamentales se apoyó con donaciones específicas que variaron en distintos momentos del proyecto. En su inicio, se dio continuidad al enfoque implementado por el DDPC2 de apoyar con donaciones incondicionadas que financiaban un porcentaje importante de las asociaciones. Posteriormente, se viró hacia donaciones de fondos condicionados con enfoque de discriminación positiva. Estas donaciones estaban acompañadas de un plan de trabajo específico que contenía objetivos concretos y resultados esperados para que las asociaciones interesadas en la donación puedan concursar por ella. Así se dejó de lado el enfoque de donaciones abiertas antes existentes. En este mismo contexto, se hicieron donaciones a las mancomunidades de municipios de la Chiquitanía, Aymaras Sin Fronteras y Valle Alto.

Cada una de las donaciones contó con el monitoreo y seguimiento técnico estricto del área de fortalecimiento institucional.

2.3.4. Identificación de actores clave

En el nivel de representación se trabajó con la FAM y todo el sistema asociativo municipal para incidir en la generación de políticas públicas que beneficien al desarrollo municipal. En el nivel de asistencia técnica se priorizó el trabajo con aquellas asociaciones que presentaron mayor apertura y mejor disposición para llevar el plan de trabajo estructurado por el área en base al IDI. También, se tomaron en cuenta la viabilidad existente en cada departamento, los costos de operación que implicaba la asistencia y el nivel de desarrollo institucional de cada asociación.

Todas las actividades del nivel de representación del sistema asociativo municipal tuvieron la coordinación correspondiente con el entonces Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular, contraparte del proyecto. Este Ministerio

estuvo involucrado en todas y cada una de las actividades de la agenda de representación.

Como parte importante del trabajo relacionado a la construcción de la agenda de representación de la FAM, se estableció una asociación estratégica con la ex Unidad Coordinadora para la Asamblea Constituyente (UCAC), para generar insumos técnicos (investigaciones) que apoyaran dicha agenda, en especial en los eventos de descentralización y reforma del Estado. Para ello se firmó un Memorándum de Entendimiento con la UCAC que funcionó como marco de las relaciones entre el DDPC3 y esa Unidad. El trabajo con la UCAC fue clave también para promover consistencia entre los aportes de distintos donantes que colaboraron en el proceso (AECI, GTZ, PNUD, USAID). Como parte de esa alianza estratégica, el DDPC3 promovió el contacto de la ex UCAC con las AMDs a nivel nacional.

También, como parte de la agenda de representación, se promovió una estrategia de incidencia para traducir los temas técnicos al nivel político y en todo el país. Para ello, se promovió el acercamiento de la FAM a los medios de comunicación escritos del país (La Razón, La Prensa, El Nuevo Día, Pulso) y a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia durante la fase pre-electoral en la última elección presidencial del pasado diciembre de 2005.

Los Encuentros de Decisiones Concurrentes (EDCs) fueron otro espacio de relación interinstitucional desarrollada en coordinación con el programa de USAID de fortalecimiento legislativo SUNY – PARC. Estos encuentros tuvieron el objetivo principal de reunir a alcaldes y concejales, prefectos, subprefectos y consejeros departamentales y diputados uninominales de una circunscripción, para agilizar la ejecución de proyectos de inversión concurrente. El liderazgo de cada evento fue asumido por las AMDs en cada circunscripción.

Además de trabajar con las AMDs, el DDPC3 identificó a tres mancomunidades como socias estratégicas; éstas fueron: Chiquitanía, Aymaras Sin Fronteras y Valle Alto. Con ellas se promovió la réplica de modelos implantados por el DDPC3 y fases anteriores del proyecto (Modelo de Gestión Municipal Participativa); y para promover su sostenibilidad financiera y su fortalecimiento institucional, se implementó la experiencia del fondo mancomunado a través de la elaboración de proyectos de preinversión.

2.3.5. Flexibilidad

En respuesta al contexto cambiante, se requirió mantener cierta flexibilidad para poder ajustar los objetivos del proyecto dentro del marco en el cual se actuaba. El plan de trabajo fue ajustado para responder a las necesidades de la coyuntura política y los desafíos existentes para el SAM, todo en plena concordancia con los objetivos estructurados y el marco de resultados de la USAID. Por esto, nacieron los talleres de descentralización y reforma del Estado “aprendiendo sobre autonomías”, los foros con candidatos prefectos, la propuesta municipal para la Asamblea Constituyente y la propuesta de diálogo entre actores municipales y prefecturales denominada Cumbres de Inversión Concurrente (C-DICs), entre otras.

2.4. Programa de Fortalecimiento de la Agenda de Representación

Dentro de las principales funciones que se le atribuyen a los sistemas asociativos municipales se encuentra el de la representación de los intereses de sus miembros. Esa función se hace tangible mediante la formulación de una agenda de representación que incorpora y prioriza los distintos temas de interés del Sistema Asociativo Municipal frente al contexto en el cual interactúa. En el caso de Bolivia, son miembros del SAM los municipios a través de las asociaciones municipales departamentales (aglutina tanto a ejecutivos municipales-alcaldes, como a concejales y concejalas de todos los municipios del país), la Asociación de

Concejalas de Bolivia (ACOBOL) y, a través de algunas asociaciones municipales departamentales, a las mancomunidades de municipios.

El diagnóstico realizado por el proyecto a través del IDI, identificó una gran debilidad general en la articulación entre las demandas provenientes de la base del SAM (municipios) y sus asociaciones, y entre éstas y la FAM.

En ese contexto, la formulación de la agenda de representación buscó desarrollar “músculos” institucionales a ese nivel. Este componente encontró como principales retos la generación de consensos desde la base, que respeten las diferencias o asimetrías entre los distintos miembros del sistema, la traducción de ofertas técnicas en un lenguaje sencillo y en el contexto político que es propio de la naturaleza de los representantes del sistema, la apropiación de los temas por parte de los actores que promueven agendas diversas, y el contexto político general del país, entre otros.

Mediante la formulación de la agenda de representación, se facilitó la capacidad de lobby político del SAM para promover los intereses comunes frente a espacios decisorios. La existencia de una agenda de representación definida es un indicador importante para medir el grado de madurez de una asociación municipal.

En el contexto del DDPC3, el trabajo de fortalecimiento de la agenda de representación de la FAM se constituyó en una prioridad con el surgimiento de la figura de la Asamblea Constituyente, luego de la salida del ex Presidente Sanchez de Lozada, y durante el período del ex Presidente Mesa. De alguna manera el proyecto tuvo que cambiar su alcance de trabajo para formular una estrategia que diera apoyo directo los procesos de reforma de Estado que se esperaban durante el proceso de la Asamblea Constituyente. El nuevo contexto político le generaba a la FAM durante el año 2003 y 2004 una ventana de oportunidad y desafíos importante dentro del proceso constituyente que se promovía. El componente de

fortalecimiento institucional de DDPC3 estructuró un programa acorde con ese reto de apoyo a la FAM, que consistió de lo siguiente:

- Apoyo a la FAM en el desarrollo de insumos técnicos para promover para promover ejes temáticos dentro su agenda de representación. Se apoyó a la FAM en el diseño de los términos de referencia de consultorías y se promovió la coordinación con el MPP y la UCAC en la contratación y socialización de las mismas.
- Promoción de consensos entre los miembros de la FAM en la construcción de la agenda de representación. Se promovió, bajo el liderazgo de la FAM, una serie de talleres de descentralización que ayudaron a socializar insumos de las consultorías y recogieron información de la base del SAM sobre los distintos temas discutidos. Se promovió el Grupo Núcleo de la FAM para continuar con la discusión de los temas y la generación de una agenda consensuada entre los miembros del SAM.
- Se promovió una Estrategia de Incidencia de la FAM para articular a nivel político las distintas propuestas técnicas dentro de temas clave de una posible agenda de la FAM. Tomó en cuenta el ambiente electoral presidencial de diciembre de 2005 para posicionar los temas en el debate electoral. Esta actividad incluyó la promoción de Foros Debate con candidatos a la Presidencia de la República y con candidatos a prefectos a nivel departamental. De la misma manera, la divulgación en prensa de artículos relacionados a las propuestas de la FAM.
- Se apoyó la realización de Encuentros de Decisión Concurrentes (EDCs), para promover agendas de inversión concurrentes entre el Congreso Nacional y municipios.

2.4.1. Actividades, productos y herramientas

2.4.1.1. Estudios realizados

Bajo el liderazgo de la FAM, el DDPC3 apoyó el diseño de los términos de referencia, contratación y seguimiento de 5 estudios técnicos especializados para crear insumos con vista a la generación de una propuesta municipal frente a la Asamblea Constituyente. Para esto, se llevó adelante un primer Taller Nacional con autoridades y representantes del SAM de todo el país, la FAM Bolivia, el entonces Ministerio de Sin Cartera de Participación Popular y funcionarios de la USAID, que sirvió para identificar y definir los temas más importantes que debían ser analizados y trabajados técnicamente por consultores especialistas. Los productos fueron asumidos como propios por la FAM Bolivia. Los temas, consultorías contratadas y su valor se resumen en el siguiente cuadro:

Temática	Consultor /a	Costo del Estudio (\$us)
Las transferencias intergubernamentales en el régimen autonómico departamental	Patricia Alborta	10.500
Las economías regionales y descentralización	José Carlos Campero	10.000
La inclusión de temas de ciudadanía en la educación formal	Ana María Seleme	3.600
Fiscalización pública a los gobiernos municipales	Carlos Prieto	7.500
La compatibilización de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) con municipios	Víctor Terán	7.500

Sostenibilidad financiera del Sistema Asociativo Municipal	Marco Zapata	5.540
Total Invertido		44.640

Estas consultorías fueron contratadas por invitación abierta (aviso en prensa) y por un comité de adjudicación constituido por representantes de la FAM, UCAC, el ex Ministerio de Participación Popular y USAID. Igualmente, el seguimiento y monitoreo de cada una de las investigaciones estuvieron del mismo grupo de instituciones

De las cinco investigaciones realizadas, cuatro fueron publicadas: transferencias intergubernamentales y economías regionales en su versión técnica y popularizada; y la fiscalización pública a GMs e inclusión de ciudadanía en educación formal sólo en versión popularizada. El trabajo elaborado por el consultor de compatibilización entre TCOs y municipios no fue tomado en cuenta para su publicación porque no llegó a colmar las expectativas.

Este material fue utilizado por la FAM para incorporar las propuestas existentes en la discusión de los candidatos a la Presidencia de la República del año 2005. Para esto, se diseñó la estrategia de incidencia sobre la cual se presentan detalles abajo.

2.4.1.2. Talleres

La propuesta municipal para la Asamblea Constituyente, nació en un proceso de interpretación de la coyuntura encabezada por el proceso autonómico departamental. Así, se estructuró el programa denominado “Aprendiendo sobre Autonomías” con el objetivo de capacitar a las autoridades políticas y sociales de los municipios de cada departamento del país en los conceptos básicos que son necesarios para comprender el proceso autonómico departamental. En coordinación con la ex UCAC, se generó el material de entrenamiento para cada

taller departamental; luego se organizó cada uno de los talleres en coordinación con cada Asociación Municipal Departamental y la FAM Bolivia; y, por último, se llevaron adelante los eventos en cada departamento, en los que se analizaron las características de la actual autonomía municipal, opciones para definir el modelo de Estado para Bolivia, la cualidad gubernativa, las competencias departamentales y municipales y varios temas más. Estos talleres generaron exigencias de los actores municipales de todo el país para que la FAM Bolivia pueda encabezar y promover la elaboración de una propuesta municipal que defienda y profundice la autonomía municipal, la misma que debe ser incorporada en la discusión de la Asamblea Constituyente.

Estos talleres generaron impactos inmediatos al promover el reconocimiento de la agenda municipal dentro de las discusiones sobre autonomías departamentales lideradas por los comités cívicos tanto en Santa Cruz como en Tarija. Posterior a los talleres, se realizaron reconocimientos públicos sobre la importancia de incluir a los representantes municipales y sus agendas en las discusiones sobre las autonomías departamentales.

Este proceso continúa ahora con el apoyo de ASDI, AECI y la GTZ, bajo el liderazgo de la FAM. Como consecuencia del apoyo inicial del DDPC3, hoy en día se cuenta con los siguientes resultados intermedios:

- Se conformó el Grupo Núcleo Municipal con representantes acreditados por las 9 AMDs y un equipo técnico que es el encargado de hacer el seguimiento al proceso
- El Grupo Núcleo que se ha reunido en la ciudad de La Paz para arrancar con el trabajo
- Se están realizando 9 talleres departamentales para obtener insumos de los actores municipales que sirvan para redactar una propuesta que tenga la legitimidad suficiente

- Se tiene planificado hacer 2 reuniones nacionales más para redactar y validar la propuesta
- La estrategia de incidencia está siendo utilizada para todo el proceso.

La iniciativa producida por el DDPC3/USAID para promover la agenda de representación y las propuestas ahí generadas, continúan y actualmente se constituyen en elementos muy importantes para fortalecer la autonomía municipal y para desarrollar propuestas que la favorezcan frente al proceso autonómico departamental.

2.4.1.3. Estrategia de incidencia

La estrategia de incidencia fue diseñada con dos objetivos en mente: el primero, posicionar entre actores políticos de la fase pre-electoral 2005 (candidatos presidenciales y prefecturales) y la opinión pública, los temas técnicos desarrollados con la FAM a través de la difusión de información por medios de comunicación masiva en un lenguaje sencillo y manejable para facilitar la discusión y generar agendas públicas; y el segundo, apoyar y posicionar entre las autoridades nacionales y departamentales y asambleístas constitucionales, la propuesta municipal de reforma del Estado para la Asamblea Constituyente, incidiendo sobre estos actores y sus agendas. Por lo tanto, la estrategia fue concebida dentro de la coyuntura de la AC, en dos etapas: la primera que se inició durante el período electoral presidencial pasado (elecciones 2005), y la segunda, que debía continuar durante las deliberaciones de la AC.

Específicamente, la primera parte de la estrategia de incidencia contempló la elaboración de material explicativo que fue publicado a través de diferentes medios de comunicación escrita (PULSO, La Razón, La Prensa, La Época, El Nuevo Día), la realización de entrevistas a especialistas en el tema de la descentralización, educación, economía y finanzas públicas; y también la realización de entrevistas a los candidatos presidenciales para conocer sus

propuestas electorales y saber si éstas han asumido algunas de las investigaciones elaboradas. Con la estrategia se posicionó a la FAM en el escenario político del país ya que se consiguió su participación como co-auspiciante en el Foro Debate con Candidatos a la Presidencia organizado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Esta acción hizo que la FAM posicione su imagen a nivel nacional ya que el evento tuvo una cobertura total de los medios de comunicación televisivos y radiales; los representantes del Directorio y gerencia fueron parte activa del mismo.

En otro contexto, la estrategia de incidencia apoyo en el posicionamiento de la discusión de las propuestas municipales frente a los candidatos a prefectos. Con los foros debate con candidatos a prefectos organizados por las asociaciones municipales de Oruro, Potosí, Beni y Chuquisaca se logró promover discusiones en este sentido. Si bien estos foros estaban pensados para llevarse a cabo en los 9 departamentos del país, algunas asociaciones declinaron su realización por la poca predisposición de los candidatos a debatir sus programas de gobierno. Lo positivo fue que las 4 asociaciones que los llevaron adelante firmaron actas de compromiso por las que los prefectos electos se comprometían a considerar la participación de las asociaciones en el momento de la interrelación con los municipios del departamento.

Actualmente, puede decirse que las actas de compromiso han permitido que la AMDEOR, AMDEPO y AMDECH puedan establecer vínculos institucionales para representar a sus municipios miembros y para trabajar de forma coordinada con la prefectura y así ofertar servicios de asistencia técnica, capacitación y organización en beneficio de sus municipios asociados.

Aquellas que no llevaron adelante esta actividad han perdido una oportunidad para vincular su trabajo con las prefecturas de su departamento. Aunque también hay que destacar que la AMDECRUZ y la AMDECO han desarrollado la fuerza

suficiente para poder representar a sus asociados ante prefectos legitimados como los de Santa Cruz y Cochabamba.

Los términos “agenda de representación” y “estrategia de incidencia”, creados por el proyecto, han sido asumidos por la FAM Bolivia y las Asociaciones Municipales Departamentales. Ahora, son de uso común entre autoridades y técnicos del SAM.

2.4.2. Resultados obtenidos

El SAM ha incrementado su cobertura de representación y está comenzando a gestionar políticas públicas específicas al desarrollo municipal, la descentralización y la participación popular.

- 5 estudios técnicos con propuesta para la consultorías han sido concluidas y ahora sirven de insumos para la redacción de la propuesta municipal para la Asamblea Constituyente.
- El Sistema Asociativo Municipal ha estructurado su agenda de representación que incluye a la propuesta municipal para la AC y la firma de compromisos en Foros Debate con los prefectos ahora en ejercicio.
- Se ha concluido la primera fase de la estrategia de incidencia que implicó el posicionamiento entre los candidatos presidenciales a las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 de la agenda de representación de FAM.
- 1 Foro Debate Nacional con Candidatos Presidenciales realizado co-auspiciado con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Se ha concluido con el entrenamiento en Descentralización y Reforma del Estado en 8 de los 9 departamentos del país, en los talleres denominados “Aprendiendo sobre Autonomías”. Es de estos eventos que sale el mandato de los actores municipales de todo el país para

elaborar una propuesta municipal para la AC que tenga la característica de defensa y profundización de la autonomía municipal.

- La sistematización de los eventos de Descentralización y Reforma del Estado realizados a nivel nacional ahora sirve de insumo para arrancar con la elaboración de la propuesta municipal para la AC.
- La FAM tiene la estrategia, la metodología y los insumos necesarios para gestionar políticas públicas que beneficien al nivel municipal.
- Se han realizado 4 foros debate con candidatos a prefectos en coordinación con la AMDECH, AMDEPO, AMDEOR y AMDEBENI. De los mismos han salido actas de compromisos entre estas AMDs y sus Prefecturas para que ambas coordinen acciones en el trabajo con municipios. Cada Foro ha sido transmitido por medios radiales y ha sido publicado en medios impresos.

2.5. Programa de Fortalecimiento Municipal

El DDPC3 promovió el fortalecimiento de las AMDs para mejorar sus condiciones técnicas de provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación a los municipios. Esta actividad busca.

2.5.1. Objetivos del programa

- Estructurar y aplicar en las AMDs un programa de fortalecimiento municipal, que incluya la réplica de las metodologías e instrumentos desarrollados por DDPC3.
- Fortalecer los Directorios y Gerencias de las Asociaciones para que posicionen su papel, mejoren su calidad de gestión y realicen un trabajo más cercano con las mancomunidades de su departamento y otros actores municipales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión.
- Capacitar técnicamente a las 9 Asociaciones en mejores prácticas para la gestión de programas y proyectos.

- Fortalecer la sostenibilidad financiera de las AMDs y la FAM a través de la elaboración de planes de negocios que promuevan la venta de servicios a sus municipios miembros y demás instituciones.
- Promover el encuentro entre actores municipales y prefecturales para que, en el nuevo escenario de administración departamental, acuerden los objetivos regionales de desarrollo y el presupuesto departamental.
- Diseñar con el SAM un sistema sencillo de rendición de cuentas que transparente el uso de recursos y permita que los socios conozcan los avances de los planes de trabajo y los resultados obtenidos por cada Asociación.
- Apoyar a las Asociaciones y a la FAM en la implementación de políticas públicas a nivel municipal diseñadas por el gobierno nacional, contraparte del proyecto.
- Apoyar a Asociaciones Municipales seleccionadas para que implementen el nuevo modelo de los Encuentros de Decisiones Concurrentes (EDCs).

Con relación a la gestión mancomunada, se desarrolló el siguiente objetivo:

- Promover la autosostenibilidad financiera de las mancomunidades de la Chiquitanía, Valle Alto y Aymaras Sin Fronteras a través de la implementación del fondo mancomunado.

2.5.2. Instrumentos y productos del Programa de Fortalecimiento Municipal

El Programa de Fortalecimiento Municipal dentro de este componente, generó los siguientes instrumentos y productos:

2.5.2.1. El índice de desarrollo institucional (IDI)

El proyecto identificó los problemas del Sistema Asociativo Municipal a través de la implementación del Índice de Desarrollo Institucional (IDI). Este instrumento, adaptado del Índice de Desarrollo Institucional Organizacional de las Asociaciones Municipales preparado por la Internacional City/County Management Association (ICMA), permite evaluar la situación institucional de las asociaciones detectando sus debilidades y aprovechando sus fortalezas, con el objetivo de potenciar de manera sostenible su rol estratégico a favor de los municipios que representan.

El IDI ha sido la base para identificar los temas de representación y de asistencia técnica que tiene cada Asociación Municipal Departamental (AMD), la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia) y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Los resultados de la aplicación son producto de la reflexión conjunta, percepciones, vivencias propias y criterios de las autoridades municipales componentes de los directorios de cada asociación, de la gerencia, del personal técnico y de alcaldes y concejales que no necesariamente fueron parte de la parte directiva. El instrumento reveló los vacíos de los procesos administrativos, gerenciales, técnicos y financieros que las asociaciones tienen en el desempeño de sus funciones.

De forma específica, el IDI diagnóstica cinco aspectos de las asociaciones: la organización, la integración, el liderazgo, el modelo de gestión y la sostenibilidad financiera. Se resume a continuación el alcance de cada uno de los aspectos del IDI y los resultados obtenidos en su aplicación:

i) Organización

La organización comprende los aspectos relacionados con la constitución de la asociación. Por lo tanto, implica la disponibilidad de personería jurídica, la identificación de los municipios que la integran, la verificación de las estructuras

decisorias, ejecutivas y de vigilancia establecida en sus estatutos; y la existencia y el grado de aplicación del reglamento interno.

A partir de esto, se dieron los siguientes resultados:

- i) Todas las asociaciones están constituidas como organizaciones privadas sin fines de lucro y sus estatutos demuestran que deben ser armonizados con el marco municipal vigente y los mismos también deben ser armonizados entre asociaciones;
- ii) La armonización con el periodo de gestión municipal no es compatible con los periodos de gestión del directorio, lo que ha provocado que, en muchos casos, las asociaciones mantengan directorios de facto cuando ya han cambiado todas las autoridades municipales por periodo de elecciones;
- iii) Si bien las asociaciones están jurídicamente constituidas, esto no garantiza que ellas tengan la suficiente legitimidad e institucionalidad ya que existen asociaciones en las que no todos los municipios forman parte activa, lo que hace que la capacidad de representación de las mismas se vea disminuida (aquí identificamos a la AMDEPO, AMDEPAZ, AMDEBENI, entre las más relevantes).
- iv) No están constituidas todas las estructuras contempladas en sus estatutos; el comité consultivo no está organizado en la mayoría de ellas y si lo está no ejerce su función.

ii) Integración

La integración comprende la forma como la asociación está ligada y armonizada en forma vertical y horizontal, con la asociación del departamento a que pertenece, con otras mancomunidades, con otras instancias públicas de los niveles nacional, departamental, regional y local, y con organizaciones no

gubernamentales o gremiales que tienen presencia en el departamento. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

- i) La articulación de las asociaciones ocurre de manera vertical con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y de manera horizontal con otras formas asociativas de municipios (mancomunidades y ACOBOL) y con la sociedad civil a través de los comités de vigilancia; y además con las prefecturas, con otras oficinas departamentales de gobierno y con la cooperación internacional;
- ii) Todas las asociaciones están agremiadas a la FAM pero no todas sienten que tienen el mismo peso político y al menos un tercio considera que la relación en el tramo de representación funciona de forma verticalista ya que creen que sólo reciben instrucciones para ejecutar acciones;
- iii) La relación entre las asociaciones y las mancomunidades es complicada ya que los roles de ambos no son claros, no existe comunicación entre ellas y dos terceras partes reportaron sólo tener alguna comunicación eventual entre ellas. Tres asociaciones reportaron tener competencia con las mancomunidades por los servicios técnicos que brindan a los municipios y en algunos casos, incluso, han existido tensiones entre ellas. Esto sin duda ha generado duplicidad de funciones y de esfuerzos que bien podrían haber sido utilizados en beneficio de otros municipios; y significa que existe necesidad de que las asociaciones y las mancomunidades se acerquen más entre sí.
- iv) Por la debilidad en el papel de representación, la relación con las prefecturas es muy superficial y se desaprovechan las acciones concurrentes que pueden llevarse adelante entre los niveles de municipal y departamental. No existen políticas internas para lograr un mayor compromiso con las prefecturas.

- v) Las relaciones con los diputados nacionales es casi inexistente y, en algunos casos, sólo se limitan a la realización de los encuentros de decisiones concurrentes (EDCs), sin mayores resultados importantes para los municipios de las circunscripciones involucradas.

iii) Liderazgo

El liderazgo está relacionado con el grado de reconocimiento institucional que puede alcanzar la asociación, con el poder de convocatoria, con el grado de aceptación de sus miembros, con el sistema de relaciones, con el grado de independencia política, con la claridad de su visión y misión y con su capacidad de respuesta. Aquí tenemos que:

- i) Un tercio de las asociaciones están alcanzando niveles interesantes de liderazgo ya que reconocen haber recorrido un importante camino en la expansión en sus relaciones institucionales, un tercio más considera haberse posicionado de la actividad institucional de sus departamentos o incidir en el cuadro institucional del mismo y haber aportado con líderes clave para el desarrollo municipal.
- ii) Si bien se han llevado adelante una serie de esfuerzos, aún falta aumentar el poder de convocatoria en la mayoría de las asociaciones y el posicionamiento de las mismas en la actividad interinstitucional del departamento.
- iii) Existe una fuerte debilidad en el papel de representación de las asociaciones, ocho de ellas no tienen agenda de representación y sus representantes no tienen claridad en los temas de representación que deben llevar adelante. Este papel es lo que le da sentido de integración al sistema asociativo siempre que esta surja de sus bases (municipios) como mandato.

- iv) La inexistencia de mecanismos de participación y de representación legitimados hacen que no se puedan generar políticas públicas que favorezcan al desarrollo municipal.

iv) Modelo de gestión

El modelo de gestión se refiere a la forma de operación de la asociación, comprende la estructura operativa y forma de gestión de los recursos humanos, los instrumentos para su funcionamiento, la forma de planificación y gestión de programas y proyectos, el sistema para la toma de decisiones, la forma de participación de la membresía y el sistema de información a los municipios mancomunados.

Los hallazgos en el modelo demuestran que hay un campo amplio para fortalecer la gestión de las asociaciones departamentales de municipios.

- i) Todas las asociaciones disponen de espacios para oficinas, equipamiento y personal operativo; sin embargo el personal no se considera permanente ya que sólo es contratado por un tiempo limitado incluso en posiciones que son netamente administrativas. Esto es producto de la inseguridad en la captación o autogeneración de recursos. El personal fluctúa entre 5 y 12 personas, sin incluir las pasantías que varias asociaciones están aprovechando.
- ii) Más de dos tercios de las asociaciones no disponen de instrumentos administrativos básicos para su funcionamiento y sólo actúan de acuerdo a resoluciones parciales del directorio o responden a políticas administrativas de los donantes que les facilitan los recursos.
- iii) Su sistema de planificación es eminentemente de carácter operativo, la mitad de las asociaciones disponen de un plan

estratégico pero su implementación es incipiente porque tienen que acomodarse a la disponibilidad de recursos y a la orientación de trabajo que tienen las agencias de cooperación internacional.

- iv) Dos tercios de las asociaciones reportan tener debilidad en la gestión de programas y proyectos.
- v) La participación de la membresía en la definición del quehacer de la asociación es escasa, lo que implica asociaciones con miembros vulnerables y con programas de trabajo dispersos.
- vi) El espacio gerencial se ha convertido en el motor de las asociaciones ya que los directorios tienen agendas muy comprometidas y no están muy integrados para hacer un trabajo eficiente a favor de la asociación.
- vii) El sistema de información es otra debilidad detectada ya que la falta de conectividad, de servicio telefónico en un número importante de municipalidades, las grandes distancias existentes y los problemas de interconexión vial hacen que la información no sea oportuna.

v) La sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera se refiere a las fuentes y usos de fondos (fuentes permanentes y eventuales), a la consolidación financiera de la organización, a la transparencia en la administración de los recursos, a la capacidad de gestión de recursos financieros y a la capacidad para formular y administrar un presupuesto.

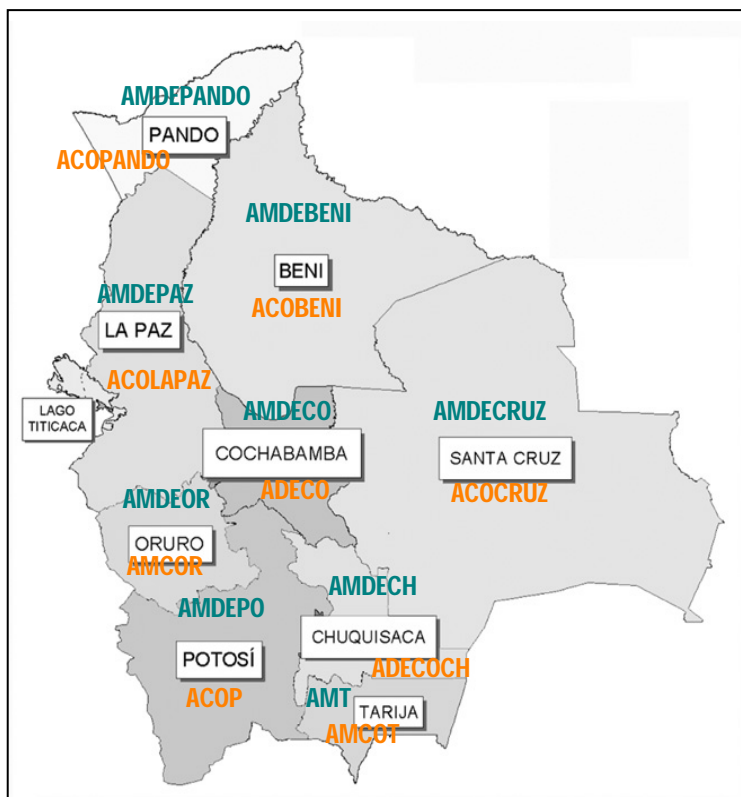
Las finanzas son un aspecto que demanda una particular atención, ya que la situación financiera de las asociaciones determinará su sobre vivencia. Aquí tenemos:

- i) No existe ningún régimen uniforme de aportaciones, las aportaciones que existen son poco significativas e insuficientes

para el sostenimiento de la asociación. Además no existe una política de cobro y hay una ausencia de cultura de pago en los municipios miembros, ya que ellos piensan que sólo deben pagar si reciben servicios a cambio.

- ii) Las asociaciones están desarrollando esfuerzos importantes para la autogeneración de recursos propios pero éstos aún no tienen la suficiente significación para apalancar recursos.
- iii) No existen estrategias para enfrentar los ciclos de bajos ingresos, tienen experiencia en fiscalización de parte de los donantes pero no disponen de auditorías internas.
- iv) No cuentan con un sistema de rendición de cuentas hacia sus asociados.
- v) Las asociaciones no son capaces de generar sus propios recursos para una gestión autosostenible.

El instrumento ha sido aplicado a las asociaciones municipales de los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Beni, Tarija, Cochabamba y Pando. Además, de forma colateral, se hizo la aplicación en las mancomunidades de Los Yungas de La Paz y del Norte Paceño Tropical.



De forma específica, en el siguiente cuadro se aprecian los componentes del IDI y el nivel de desarrollo institucional de cada Asociación Municipal al momento de su aplicación.

Nº	Institución	Organización	Integración	Liderazgo	Modelo de Gestión	Sostenib. Financiera	Total
	Puntaje Máximo Definido	12	18	18	30	21	99
1	AMDEPANDO	10	16	17	20	13	76
2	AMDECO	8	15	15	17.5	17	72.5
3	AMDEPO	9	13	12	19	9	62
4	AMDEBENI	8.5	9	12	15.5	9	54
5	AMDECH	6	9	9	12	12	48
6	AMDEOR	6	5	11	10	10	42
7	AMDEPAZ	9	9	15	19	10	62
8	AMT	11.3	13.5	18	28	19.3	90.1
9	AMDECRUZ	7	12	14	19	11	63
10	ACOBOL	7	9	14	16.5	6	52.5

Los resultados obtenidos en la implementación realizada en el año 2004 han demostrado que 5 de ellas están en proceso de consolidación, 3 tienen un nivel de desarrollo aún incipiente y sólo una contaba con características de autosostenibilidad. Como se puede apreciar en el cuadro y gráfico que se encuentran a continuación.

AMDECH v AMDEOR	Incipiente Meiorado Medio
AMDEBENI	Incipiente Meiorado Alto
AMDEPO	En Transición a Consolidación
AMDEPAZ	En Transición a Consolidación
AMDECRUZ	En Consolidación Baio
AMDECO	En Consolidación Medio
AMDEPANDO	En Consolidación Alto
AMT	Autosostenimiento



No todas tienen el mismo nivel de institucionalización, por factores diversos que tienen relación con su antigüedad y con aspectos sociopolíticos, culturales y económicos que influyen en el nivel de incidencia de la asociación. De todas

formas ellas están haciendo esfuerzos importantes para mejorar su capacidad de respuesta institucional.

Por otro lado, el promedio de índice de desarrollo institucional 2004 de las Asociaciones fue de 62.2%. Para el año 2006 éste debería incrementarse hasta un 63.5% y para el año 2007 debería llegar hasta un 67%. Crecimiento que debía darse con la intervención directa del proyecto. No se contempló la implementación del IDI en el año 2005 porque, por el cambio de autoridades municipales, se consideró que los directorios eran nuevos y debían tener un tiempo para asentarse en su nuevo rol.

Los resultados de la interpretación final se resumen a continuación:

1) En el nivel de Representación

- La representación del Sistema Asociativo Municipal es marginal y está invisibilizada. Las Asociaciones Municipales Departamentales y la FAM Bolivia no han desarrollado propuestas que provengan del nivel municipal para incidir en los niveles departamental y nacional y, así, generar políticas públicas a favor del desarrollo municipal.

2) En el nivel de Fortalecimiento Municipal

- El fortalecimiento municipal que las asociaciones brindan a sus municipios miembros es eventual y a demanda, no es producto de una planificación estratégica y por lo tanto produce un bajo impacto.
- Las asociaciones tienen escasa capacidad directiva y gerencial para desarrollar sus roles, lo que repercute en una baja capacidad de convocatoria a sus municipios asociados.

- No existe la suficiente capacidad técnica desarrollada para el manejo especializado de programas y proyectos, gran parte del manejo se lo hace de forma empírica.
- Las AMDs experimentan una fuerte incertidumbre financiera y, principalmente, sostienen su funcionamiento en los aportes que hace la cooperación internacional.
- Entre las AMDs y las mancomunidades de municipios existentes, se presenta duplicidad de funciones y competencias por los mismos servicios y recursos provenientes de sus asociados y de instituciones públicas y privadas.
- Las AMDs no tienen definido un sistema de rendición de cuentas a sus asociados y por tanto existen niveles importantes de desconfianza, lo que se expresa, entre otras cosas, en una baja capacidad de convocatoria y en la impuntualidad y, en muchos casos, la negativa al pago de sus aportes.

2.5.2.2. La Gestión Asociativa

Con relación a la gestión asociativa, se planteó una línea de trabajo que tuvo el objetivo de fortalecer los directorios y gerencias de las Asociaciones Municipales Departamentales para que posicionen su papel, mejoren su calidad de gestión, precisen los roles y funciones con las mancomunidades de su departamento y definan un trabajo más cercano con todos los actores municipales con el fin de mejorar sus capacidades institucionales en beneficio de sus municipios asociados. Para ello, se desarrollaron manuales de consulta y talleres para su implementación.

Se realizaron 5 talleres de entrenamiento de 2 días cada uno según la siguiente relación:

- Con la AMDECRUZ y las mancomunidades de la Chiquitanía, Sara Ichilo, Cordillera, Guarayos y Metropolitana. Evento realizado en Colpa Bélgica.

- Con la AMDECO y las mancomunidades del Trópico, Valle Alto, Andina, Cono Sur y del Caine. Evento realizado en el municipio de Villa Tunari.
- Con la AMDEPO y las mancomunidades del Norte de Potosí, Centro Potosí y Centro Sur. Evento realizado en la ciudad de Potosí.
- Con la AMDEOR y las mancomunidades de Minera, Aymaras Sin Fronteras y Azanáques y Frontera con Chile. Evento realizado en las Zona de Obrajes e Iroca.
- Con la AMT y las mancomunidades del Gran Chaco, Guadalquivir y Héroes de la Independencia. Evento realizado en la ciudad de Tarija.

En cada evento, los directorios y gerentes de las asociaciones y las mancomunidades definieron los temas de representación nacionales y departamentales que debían asumir, los temas de asistencia técnica que debían encararse y quién debía ser el responsable de llevar adelante cada proceso. Por primera vez en el país, asociaciones y mancomunidades se sentaron frente a frente para dialogar y planificar su intervención en los municipios de sus respectivos departamentos.

Vale decir también, que se encontraron dificultades para lograr que asociaciones y mancomunidades llegaran a acuerdos en los temas de funciones relativos a servicios a los municipios. Se identificó que tanto asociaciones como mancomunidades compiten, de alguna manera, por el mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación en fortalecimiento municipal a sus asociados. La metodología aplicada en el tema de gestión asociativa, fue efectiva como herramienta de facilitación de consenso entre las asociaciones y mancomunidades para promover algunos acuerdos básicos en materia de coordinación. La metodología ayudó a identificar roles y funciones en cada caso y a establecer planes de trabajo para encontrar mecanismos de toma de decisiones en el mediano plazo.

Para este trabajo se ha elaborado un manual de entrenamiento general y tres específicos que ayudan a los directorios a posicionar su trabajo en el tema de representación y al equipo técnico en su planificación estratégica y operativa.

A continuación se resumen los resultados obtenidos en este componente a la fecha de cierre del componente:

- A través de la Gestión Asociativa, el directorio y la gerencia de las Asociaciones han posicionado mejor su papel, están haciendo una mejor calidad de gestión y se tiene un trabajo más cercano con otros actores municipales para superar problemas institucionales (ver anexo 1)

- Se realizaron los talleres de entrenamiento en gestión asociativa con los Directorios, gerentes y equipo técnico de la AMT, AMDECO, AMDECRUZ, AMDEOR y AMDEPO.
- Los directorios de las Asociaciones asumieron el papel estratégico que les corresponde y ahora apoyan el trabajo de su equipo técnico.
- Las Asociaciones y las mancomunidades de sus respectivos departamentos se reunieron por primera vez para definir sus roles y funciones, y para optimizar su papel en temas de representación y asistencia técnica en beneficio de sus municipios asociados.
- Los directorios y gerentes de las AMDs y las mancomunidades participaron de forma plena en los eventos de entrenamiento, definieron su menú de actividades y firmaron actas de compromiso de apoyo mutuo.
- Se elaboraron los manuales de gestión asociativa, material construido por primera vez en el país.

2.5.2.3. El Índice del Gobierno Municipal Asociado

El Índice del Gobierno Municipal Asociado (IGMA) es un instrumento que busca construir un indicador práctico que refleje de forma objetiva la situación en la que se encuentra una municipalidad y así definir un plan de fortalecimiento municipal que sea administrado por las Asociaciones en coordinación con el área de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de las prefecturas. Con esta herramienta se construye de forma objetiva la línea base sobre la que se construirá la asistencia técnica y la capacitación que las Asociaciones deben proveer a sus municipios miembros para imprimirles mejor capacidad de gestión y respuestas a las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas.

Estableciendo una línea base, las asociaciones podrán ofrecer su programa de fortalecimiento municipal estructurado por categoría de municipio y así trabajar de forma conjunta con las prefecturas de departamento. Para esto, se ha elaborado una base de datos que hace la interpretación objetiva de la información proporcionada por cada municipalidad que ha sido instalada en cada AMD. Ahora bien, también es importante decir que son la AMDEOR, AMT, AMDEPO y AMDECO las que han completado todo el proceso de implementación en una muestra de 30% de sus municipios asociados; la AMDECRUZ, la AMDECH, AMDEBENI, AMDEPAZ y la AMDEPANDO no han aplicado el instrumento por la suspensión del trabajo del proyecto; lo que no significa que el trabajo no pueda llevarse adelante en el corto tiempo a través de la FAM y de otras agencias de cooperación.

Con esta información, las AMDs pueden acceder a financiamiento de instituciones del gobierno nacional, de las prefecturas, de la cooperación internacional; y pueden ofertar servicios elaborando proyectos en sus dos componentes: el Concejo Municipal y la Gestión Administrativa Municipal. Ambos componentes se dividen en una serie de variables, factores y elementos; todos diagnostican de forma precisa el estado institucional y técnico real de una municipalidad por categoría de municipio. Los gráficos que se presentan a continuación, resumen la estructura del IGMA:

ESTRUCTURA DEL IGMA

La PONDERACIÓN del Índice del Gobierno Municipal Asociativo (IGMA) será:

$$\text{IGMA} = \text{ICM} (40\%) + \text{IGM} (60\%)$$



El **ICM** será la ponderación de las siguientes variables

$$\text{ICM} = \text{OC} (20\%) + \text{CD} (20\%) + \text{RC} (20\%) + \text{OTC} (20\%) + \text{CC} (20\%) = 100\%$$

ESTRUCTURA DEL IGMA

El **IGM** será la ponderación de las siguientes variables

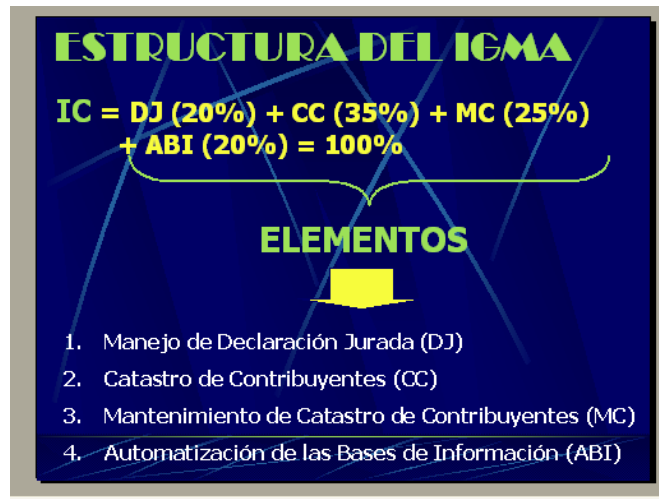
$$\begin{aligned} \text{IGM} = & \text{AT} (15\%) + \text{AF} (10\%) + \text{ARH} (10\%) \\ & + \text{ARN} (10\%) + \text{IDEL} (15\%) + \text{OYS} \\ & (15\%) + \text{PP} (15\%) + \text{RC} (10\%) = \\ & \mathbf{100\%} \end{aligned}$$

ESTRUCTURA DEL IGMA

$$\text{AT} = \text{IC} (25\%) + \text{FAC} (25\%) + \text{RE} (25\%) + \text{FIS} (25\%) = 100\%$$

FACTORES

1. Identificación del Contribuyente (IC)
2. Facturación de los impuestos y tasas facturables (FAC)
3. Recaudación (RE)
4. Fiscalización (FIS)



Esta estructura es el cimiento de la base de datos que está instalada en las Asociaciones que completaron todo el proceso. Ahora el IGMA les permite tener la información necesaria para trabajar de forma coordinada con el nivel departamental ya que diagnostica de forma objetiva, a través de una base de datos, las necesidades de capacitación estratégica de corto y mediano plazo a implementarse en las municipalidades asociadas a las AMDs..

El avance en este tema ha sido a nivel intermedio dada la interrupción temprana del componente. A la fecha se pueden citar los siguientes resultados intermedios:

- Se ha desarrollado la metodología, el instructivo de aplicación y se ha diseñado la base de datos del Índice del Gobierno Municipal Asociado (IGMA).
- La AMDEOR, AMDEPO, AMDECO y AMT tienen instalada la base de datos en sus regiones, han vaciado su información en la misma y han interpretado las necesidades de sus municipalidades miembros por categoría de municipio. Ahora, ellos están estructurando su plan de fortalecimiento municipal.

- Se espera que con la instalación del sistema y la capacitación realizada, las asociaciones apliquen los beneficios del IGMA en el corto plazo.

2.5.2.4. La Réplica del ciclo de Gestión Municipal Participativa

Otra línea de trabajo fue la réplica del ciclo de gestión municipal participativa (CGMP) que contempló el trabajo con varios municipios de manera indirecta a través de las AMDs. En el año 2004 se realizó el trabajo con 30 municipios y, además, la implementación del proyecto de transición transparente impulsado por el gobierno del ex Presidente Mesa. El año 2005 se hizo la implementación del trabajo en 41 municipios. En ambos casos, los municipios se beneficiaron con la asistencia técnica de las Asociaciones en la elaboración de POAs y presupuestos y, además, el apoyo a la elaboración y revisión de los estados financieros. Las AMDs fortalecieron su equipo técnico y la oferta para la provisión de servicios a sus municipios miembros.

Para esta tarea, el DDPC3 otorgó donaciones con alcance específico para la réplica del CGPM, con financiamiento a las operaciones de las AMDs; esto se realizó como continuación al apoyo que realizaba el DDPC2. Mediante esta actividad, se logró replicar instrumentos del DDPC3 a más de 50 municipios de manera indirecta y fortalecer la capacidad técnica de las asociaciones para suministrar asistencia directa a los municipios. La política de las donaciones tuvo dos etapas, una primera no condicionada que no planteaba objetivos ni preveía resultados, esta modalidad de donación generó incentivos perversos para la sostenibilidad institucional y financiera de las asociaciones. Y una segunda que contempló resultados específicos a través de donaciones condicionadas que generaron mayor sentido de responsabilidad, trabajo eficiente en las AMDs y el convencimiento que debían concentrar sus esfuerzos en la generación de recursos propios. Esto último se dio con surgimiento del componente de fortalecimiento institucional y el seguimiento permanente que hizo.

De manera resumida en los siguientes cuadros se identifican las donaciones realizadas a las AMDs en los años de presencia del proyecto. Las dos primeras fueron realizadas para continuar el proceso de planificación participativa incorporado por el DDPC2 y para apoyar la ejecución del POA de las AMDs. La tercera estaba dirigida básicamente a la implementación del proceso de transición transparente y la réplica del Ciclo y la cuarta a la réplica del Ciclo y elaboración de POAs y presupuestos, incluyendo un programa de trabajo específico. Sólo las dos últimas ingresaron en la lógica de donación de fondos condicionados, en la que cada asociación debía demostrar técnicamente que estaba en condiciones de realizar el trabajo de forma eficaz y eficiente. Por esto, se trabajó sólo con las asociaciones que, primero, garantizaban un buen uso de los recursos financieros de la donación, y, luego las que tenían la predisposición para llevar adelante un trabajo de calidad.

Posteriormente, el DDPC3 condicionó las donaciones, requiriendo propuestas específicas y estableciendo requisitos de entrada específicos. Los convenios de donaciones funcionaron más como contrataciones de servicios del proyecto a las asociaciones. Se establecieron criterios más estrictos de calidad y tiempos de entrega, contraparte de las asociaciones, entre otros.

A continuación se presenta una relación de los recursos financieros invertidos. Las dos primeras muestran que no existió ninguna discriminación positiva para llevar adelante el trabajo de fortalecimiento; y las dos últimas muestran el giro que tuvo la política de donaciones (fondos condicionados) establecida por el proyecto.

Fase 1, sin discriminación positiva

Convenios del Periodo: 1 de Octubre a 31 Diciembre de 2003

Asociación	Convenio	Monto Donación	25% Monto Contraparte
AMDECRUZ	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	9.120	2.280

AMDEBENI	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	5.143	1.286
AMDECH	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	5.631	1.408
AMDECO	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	7.530	1.883
AMDEOR	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	6.860	1.715
AMDEPANDO	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	6.587	1.647
AMDEPAZ	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	7.419	1.855
AMDEPO	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	6.846	1.711
AMT	Implementación del MGMP y asistencia técnica a municipios asociados	4.175	1.044
Total		59.311	14.828

Convenios del Periodo: 01 de Enero a 30 de Junio de 2004

Asociación	Convenio	Monto Donación	25% Monto Contraparte
AMDEBENI	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	10.286	2.571
AMDECH	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	11.262	2.815
AMDECO	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	15.000	3.750
AMDECRUZ	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	18.240	4.560
AMDEOR	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	13.720	3.430
AMDEPANDO	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	13.209	3.302
AMDEPAZ	Apoyo a la implementación del POA de	14.838	3.709

	la Asociación		
AMDEPO	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	13.766	3.441
AMT	Apoyo a la implementación del POA de la Asociación	8.350	2.087
Total		118.671	29.668

Fase 2, con discriminación positiva

En el periodo: 15 de Noviembre de 2004 al 31 de Marzo de 2005

Asociación	Convenio	Monto Donación	25% Monto Contraparte
AMDECO	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	9.634	2.408
AMDECRUZ	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	11.475	2.869
AMDEOR	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	7.620	1.905
AMDEPANDO	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	6.375	1.594
AMDEPAZ	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	19.125	4.781
AMDEPO	Proceso de transición transparente y réplica del MGMP	3.825	956
Total		58.054	14.513

En el periodo: 1 de Noviembre de 2005 al 31 de Enero de 2006

Asociación	Convenio	Monto Donación	25% Monto Contraparte
AMDECO	Réplica del Ciclo de Gestión Municipal Participativa y elaboración de POAs y presupuestos 2006	9.600	2.400
AMDEOR	Réplica del Ciclo de Gestión Municipal Participativa y elaboración de POAs y presupuestos 2006	9.000	2.250
AMDEPO	Réplica del Ciclo de Gestión Municipal	2.400	600

	Participativa y elaboración de POAs y presupuestos 2006		
AMT	Réplica del Ciclo de Gestión Municipal Participativa y elaboración de POAs y presupuestos 2006	3.600	900
Total		24.600	6.150

El total de convenios realizados con las AMDs se consolida en el siguiente cuadro:

Periodo del Convenio	Monto Donación (\$us)	25% Monto Contraparte (\$us)
1 Octubre a 31 Diciembre de 2003	59.311	14.828
01 Enero a 30 Junio de 2004	118.671	29.668
15 Noviembre de 2004 al 31 Marzo de 2005	58.054	14.513
1 Noviembre de 2005 al 31 Enero de 2006	24.600	6.150
Total General	260.636	65.159

La modalidad de fondos condicionados otorgado a las asociaciones cambió la dinámica de interacción entre las AMDs y el proyecto, a través de la generación de un incentivo para promover eficiencia y eficacia institucional. Aquellas asociaciones que no demostraron capacidad técnica y financiera para contratar servicios, tuvieron que quedar fuera del programa.

A continuación se resumen los principales resultados generados bajo este componente del programa:

- 6 Asociaciones Departamentales manejan el Ciclo de Gestión Municipal Participativa ajustado y lo han institucionalizado al menos en el 20% de los municipios de su departamento.
- A través de la AMDEOR, AMDECO, AMDEPO y AMT se ha replicado el CGMP en 41 municipios del país. El producto final ha sido entregado en la fecha establecida al Ministerio de Hacienda. Además, las AMDs dieron el

apoyo respectivo a los mismos municipios para que entreguen sus Estados Financieros 2005.

Los 41 municipios son:

- Tarija: Villa Montes, Bermejo, Uriondo, Padcaya, Caraparí y San Lorenzo
- Potosí: Cotagaita, San Pablo de Lípez, Betanzos y Tomave
- Oruro: Esmeralda, Poopo, Chipaya, Santiago de Andamarca, Choquecota, Sabaya, Belén de Andamarca, Escara, El Choro, Huanuni, Yunguyo de Litoral, Huari, Antequera, Huachacalla y Cruz de Machacamarca
- Cochabamba: Arbieta, Tarata, Tiquipaya, Mizque, Aiquile, Bolívar, Vinto, Tacopaya, Totorá, Gualberto Villarroel, Capinota, Arque, Sipe Sipe, Coloma, Quillacollo y Anzaldo.

2.5.2.5. La gestión mancomunada

El proyecto identificó a las mancomunidades de la Chiquitanía, Valle Alto y de Aymaras Sin Fronteras para el programa de gestión mancomunada. Previamente, el DDPC3 había continuado el enfoque del DDPC2, promoviendo la réplica del CGPM en esas mancomunidades, durante el programa de Transición Transparente ya explicado. En materia de gestión mancomunada, el DDPC3 diseñó el esquema de un fondo mancomunado junto a incentivos para la generación de proyectos de preinversión por parte de las mancomunidades. El fondo mancomunado se conceptualizó como una cuenta específica de la mancomunidad con destino específico, asociado a facilitar la prestación de servicio de diseño de proyectos de preinversión a los municipios.

A través de ese fondo, las mancomunidades pueden contratar lo necesario para desarrollar los proyectos de preinversión, y cobrar a las municipalidades un precio

menor al ofrecido por el mercado. Con los proyectos de preinversión finalizados, los municipios apalancan recursos de financiamiento especiales de los distintos fondos disponibles o cooperación, que les permite completar e implementar el proyecto específico. La mancomunidad recibe el pago del municipio una vez que éste apalanca los recursos y aprueba el proyecto. Ese pago realizado por las municipalidades regresa al fondo, que es luego reinvertido en otros proyectos similares en otras municipalidades. De esta manera, el fondo inicial no se extingue y funciona como capital semilla para promover ese servicio específico demandado por los municipios. Adicionalmente, la inversión menor realizada por la mancomunidad ayuda a apalancar recursos para los municipios, lo cual no sería posible de otra manera.

Este enfoque busca promover nuevas formas para generar recursos propios a las mancomunidades y así fortalecer los prospectos para encontrar sostenibilidad financiera. Asimismo, busca desarrollar incentivos institucionales para enfocar la gestión de la mancomunidad hacia servicios que son de alta demanda de parte de la media de los municipios rurales en Bolivia. Un problema común entre los municipios rurales del país es la falta de recursos financieros y humanos para generar proyectos de preinversión que les permita tener acceso a otras fuentes de financiamiento alternativos.

Adicionalmente, el fondo mancomunado ofrece el potencial de promover procesos institucionales hacia el interior de la mancomunidad, dado que lleva asociado el concepto de gestión por unidad de negocios con fondos separados y destinados a una función generadora de servicios a los municipios e ingresos a la mancomunidad. De esa manera, se busca darle legitimidad a la función de la mancomunidad frente a sus asociados, quienes no participan de ésta al no recibir servicios de la misma. El fondo mancomunado es exclusivamente para la provisión de servicios de proyectos de preinversión y no conlleva el pago de gastos operativos de la mancomunidad. La percepción de que los recursos son administrados para dar un servicio directo a quien lo paga, generando productos

específicos y tangibles, promueve legitimidad de la mancomunidad frente a sus asociados.

El DDPC3 a través de convenios de donación, facilitó la creación de los fondos mancomunados con un tope de \$10.000. Paralelamente, se promovieron los bonos de preinversión, que no superaron los 5 mil dólares en cada caso, para hacer que la oferta de servicios de las mancomunidades sea atractiva para los municipios asociados. Es decir, por cada proyecto de preinversión que la mancomunidad elaboraba, el costo total era financiado con un porcentaje de los bonos de preinversión; esto abarataba aún más el costo final del proyecto y la mancomunidad tenía la opción de encontrar más municipios interesados para acceder a este servicio.

La relación de recursos invertidos en dos de las tres mancomunidades priorizadas son los siguientes:

Mancomunidad	Convenio	Monto Donación		
		Costos operación	Fondo mancomunado	Total
Chiquitanía	Fortalecimiento técnico y financiero con el fondo mancomunado	25.700	10.000	35.700
Aymaras Sin Fronteras	Fortalecimiento técnico y financiero con el fondo mancomunado	14.100	10.000	24.100
Valle Alto	Fortalecimiento técnico y financiero con el fondo mancomunado	12.000	10.000	22.000

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron mixtos. En el caso de las mancomunidades de la Chiquitanía y Aymaras Sin Fronteras, se han podido apreciar resultados positivos en el corto tiempo de implementación de este enfoque. En el caso de la

mancomunidad de Valle Alto, los resultados no fueron muy promisorios ya que en el proceso ésta tropezó con problemas internos que impidieron el logro de los resultados previstos.

Los resultados intermedios obtenidos con la aplicación del fondo mancomunado, a la fecha de cierre del componente de fortalecimiento institucional son los siguientes:

- Las mancomunidades de Aymaras Sin Fronteras y Chiquitanía están aplicando el fondo mancomunado y lo han incrementado en un 5% en menos de tres meses de su aplicación. Desafortunadamente, el cierre temprano de este componente no permitió continuar dándole seguimiento a este progreso promisorio.
- Las mancomunidades de la Chiquitanía y Aymaras Sin Fronteras han implementado el fondo mancomunado en sus municipios miembros. En el caso de la Mancomunidad Chiquitana, se elaboraron 8 proyectos de preinversión a diseño final. Por su parte la Mancomunidad de Aymaras Sin Fronteras ha elaborado 6 proyectos de preinversión a diseño final.
- Los municipios miembros de ambas mancomunidades han encontrado en el fondo mancomunado una buena vía para mejorar su situación de ejecución presupuestaria y de obras. Mediante la asistencia de sus mancomunidades, han logrado apalancar recursos alternativos al tener proyectos a diseño final.
- Ambas mancomunidades han generado una estructura administrativa mínima para desarrollar proyectos de preinversión. Esto permitirá la continuación de esta figura.
- Los municipios de la Chiquitanía han logrado apalancar \$28.140 y moverán alrededor de cuatro millones en la fase de inversión, gracias a los proyectos de preinversión desarrollados bajo el fondo mancomunado.

En ambas mancomunidades, la experiencia generó los resultados esperados dado que contaban con un buen equipo técnico, motivado y que se empoderó rápidamente de la idea. Igualmente, lograron vender a los directorios respectivos la viabilidad e importancia de promover la idea y contaron con el apoyo y voluntad política de los liderazgos respectivos.

En el caso de la mancomunidad Chiquitana, existía cierta predisposición positiva de muchos municipios miembros, quienes compartían la necesidad de poder arrancar con proyectos de preinversión para poder hacer uso de recursos de financiamiento disponibles pero que no podían usar sin la presentación de esos proyectos.

En el caso de la Mancomunidad de Valle Alto, se observó poca capacidad institucional y liderazgo técnico para llevar adelante la idea. Esa debilidad fue constante. A pesar de los intentos de parte de personal del proyecto para llevar adelante los compromisos adquiridos, el equipo técnico de la mancomunidad no pudo cumplir a tiempo con lo pautado. Al momento de la terminación de este componente, la mancomunidad había perdido a su Gerente Técnico.

2.5.2.6. Los planes de negocios

En la misma línea de generar instrumentos para promover la generación de recursos propios por parte de las asociaciones, se promovió el desarrollo de planes de negocios en las asociaciones y la FAM, como mecanismo para identificar el potencial real de las asociaciones para proveer servicios de asistencia técnica a los municipios, y la existencia real de un mercado para ellas. El plan de negocios también ayudaría a generar estrategias para la organización de la estructura de las asociaciones, que les permitiera fortalecer su capacidad de respuesta al mercado potencial identificado. Las asociaciones seleccionadas fueron la AMDECRUZ, la AMDEOR y la AMDEPO. Estas tres asociaciones fueron seleccionadas por el interés mostrado en la metodología, cuentan con un número

considerable de municipios y las tres tienen la fortaleza de contar con gerencias fuertes que cuentan con el apoyo total de sus directorios.

Desafortunadamente, esta herramienta no pudo ser llevada adelante dado el recorte temprano de actividades del proyecto. Ya se contaba con contratos de consultoría aprobados, a nivel de las asociaciones, para desarrollar la actividad en febrero de 2006. Igualmente, se canceló el contrato del Rodrigo Cisneros en febrero de 2006, quien estaba elaborando el plan de negocios de la FAM cuando éste tenía un 32% de avance.

A pesar de la suspensión temprana de esta actividad, el concepto fue bien acogido por las tres asociaciones y la FAM como señal de interés por encontrar nuevas formas de generar ingresos propios en el SAM y por ende, mayor independencia financiera. Se sugiere la aplicación de esta herramienta directamente por la FAM o por iniciativa de las asociaciones en el futuro.

1.1.2.1. Diálogo entre actores municipales y prefecturales

La actividad está planificada para reunir a actores municipales organizados y prefecturas a través de la implementación de Cumbres de Inversión Concurrente (CDICs). El objetivo de esta propuesta es promover las relaciones intergubernamentales entre actores departamentales y municipales y definir espacios de concertación para la planificación y ejecución conjunta de proyectos de inversión concurrente, que sean estratégicos para impulsar el desarrollo económico local, regional y departamental en el país. Para viabilizar la propuesta los municipios podrán ser organizados por mancomunidad, por circunscripción o por microregión; y su instancia de representación serán las asociaciones municipales departamentales y/o las mancomunidades de municipios que tengan una estructura institucional desarrollada.

Esta propuesta del DDPC3 está siendo implementada junto a las prefecturas de La Paz y Cochabamba. En el primer caso, la Prefectura de la Paz hará un intento piloto en julio de 2006 con los municipios de las mancomunidades de Yungas de La Paz y Norte Paceño Tropical. En el caso de Cochabamba, se tiene planificado realizarlo con los municipios del Trópico de Cochabamba. Al momento de la redacción de este informe, las CDICs se encuentran en fase de implementación por primera vez. El informe final del proyecto, destacará la experiencia y sus lecciones aprendidas.

2.5.2.8. Las EDCs

El objetivo de los Encuentros de Decisiones Concurrentes (EDCs) es garantizar el concurso de representantes y autoridades de instancias nacionales (diputados uninominales), departamentales (Prefecto, Subprefectos, Corregidores) y municipales (Alcaldes y equipo técnico y Concejales), para articular las voluntades políticas de los tomadores de decisión y apoyar a la ejecución de proyectos y acciones concurrentes que se encuentran estancados en los planes operativos anuales de los niveles municipal y departamental de una circunscripción.

Los resultados obtenidos en esta línea de acción son los siguientes:

- Al menos 5 Asociaciones Departamentales se han apropiado de la nueva metodología de trabajo de los EDCs, lo han aplicado en 10 circunscripciones y están en condiciones de replicar el trabajo en las demás circunscripciones de sus respectivos departamentos.

- Mediante un convenio interinstitucional establecido con SUNY PARC, se ha implementado y validado la nueva metodología de los Encuentros de Decisiones Concurrentes (EDCs).

- Los EDCs se llevaron adelante con las AMDs en las circunscripciones: 3 (Chuquisaca), 48 (Tarija) y 35 (Oruro). Las Asociaciones se apropiaron

de la metodología y ahora están en condiciones de replicar la misma en las demás circunscripciones de sus respectivos departamentos.

- Con los EDCs se agilizó la construcción de proyectos concurrentes que estaban detenidos en alguna parte del nivel nacional (FPS, FNDR), departamental (Prefectura) y/o municipal. Esto implica que municipios de las 3 circunscripciones se beneficiaron con la conclusión de infraestructura productiva.

- La AMT hizo el trabajo en la Circunscripción 48, compuesta por los municipios de Caraparí, Villa Montes y Yacuiba.

- La AMDECH se hizo cargo de la Circunscripción 3, compuesta por los municipios de Yotala, Poroma, Zudañez, Yamparáez, Tarabuco y los Distritos 6 y 7 del municipio de Sucre.

- La AMDEOR llevó adelante el trabajo en la Circunscripción 35, compuesta por los municipios de Eucaliptos, Choquecota, Totorá, Huayllamarca, Corque, Curahuara, Caracollo, Escara, Huachacalla, La Rivera, Sabaya, Todos Santos, Toledo, Yunguyo de Litoral, Carangas, Chipaya, Coipasa, Cruz de Machacamarka, Esmeralda, Salinas de Garci Mendoza, Belén de Andamarca y Santiago de Andamarca. Por la cantidad de municipios y para una mejor implementación esta circunscripción se dividió en 3 grupos.

3

LECCIONES APRENDIDAS

Agenda de Representación

- La construcción de la agenda de representación del SAM se debe promover desde la base del mismo. La sostenibilidad del SAM depende de la generación de agendas inclusivas, que tomen en cuenta las asimetrías existentes dentro del sistema. La actual coyuntura de la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales, se constituyen como una ventana de oportunidad para promover la movilización de los actores municipales desde la base. Se evidenció la existencia de un gran interés desde la base por participar en la construcción de la agenda del SAM. Por un lado, se identificaron preocupaciones de los actores por incertidumbre generada en el nivel municipal con las recientes autonomías departamentales. Se demanda claridad en las competencias y límites a cada autonomía (municipal y departamental). Por otro lado, se ha generado mucha inquietud por el futuro del municipalismo dentro del proceso de constituyente. La oportunidad existente debe ser aprovechada con los mecanismos adecuados.
- El proyecto probó mecanismos que generaron respuestas rápidas y positivas desde la base del SAM frente las autonomías departamentales y la Asamblea Constituyente. Se evidenció gran interés por propuestas técnicas elaboradas para el debate interno. Las propuestas desarrolladas con las consultorías contratadas por el DDPC3 y las promovidas desde la UCAC junto a otros cooperantes, sirvieron como insumo para el debate interno. Los instrumentos para promover la

discusión, utilizados por el proyecto y que funcionaron fueron los Foros Debate con candidatos presidenciales y prefecturales y los talleres “Aprendiendo sobre Autonomías”. Estos últimos fueron realizados en cada departamento y permitieron reuniones entre la base del SAM, las asociaciones y la FAM. Estos esfuerzos se constituyeron en pilares importantes para el proceso que continúa hoy en torno a la formación de una agenda municipal común.

- Durante las discusiones se evidenció un gran interés por debatir temas técnicos pero en un lenguaje sencillo, accesible a todos. Las discusiones altamente técnicas no movilizaron a las bases, ni promovieron el interés de los actores políticos que representan el liderazgo del SAM. En la medida en que las propuestas técnicas encontraron cauce entre los participantes, cuando eran traducidas al lenguaje cotidiano, y político, los debates eran más productivos. Se debe en consecuencia, promover esfuerzos en este sentido. La estrategia de incidencia que se comenta más abajo, es un instrumento que ayuda enormemente la construcción de ese lenguaje para la discusión y formulación de consensos.
- La agenda de representación del SAM no puede ser exclusiva al movimiento municipal, dado que en ese entorno participan muchos otros actores. De esa manera, debe procurarse la inclusión de otros actores y convertirlos en aliados de esa agenda. Tal es el caso de los comités cívicos, asociaciones profesionales, grupos de empresarios, medios de comunicación, universidades, prefecturas, entre otros. El contexto de la descentralización debe ser accesible a todos estos actores y la promoción de agendas que fortalezcan ese proceso debe ser promovida desde abajo hacia el contexto nacional por una gama amplia de actores. En el caso de los talleres y debates de candidatos, se procuró apelar a una gran diversidad de actores. Se logró hacer entender a nivel de los comités cívicos de Tarija y Santa Cruz la importancia de no relegar a un segundo plano el tema de la autonomía municipal, por debajo de las

autonomías departamentales. En el proceso de la Asamblea Constituyente, será importante poder apelar a todos estos actores para movilización apoyo hacia la descentralización de tres niveles (nacional, departamental y municipal).

- La agenda de representación por si sola no es suficiente, requiere de una estrategia de incidencia que permita impactar en los tomadores de decisión en los distintos niveles hacia donde está dirigida la agenda. Para ello, se requiere tomar en cuenta el objetivo, tiempos y contextos. La agenda de incidencia de la FAM, apoyada por el DDPC3 durante el periodo de elecciones, generó su posicionamiento a nivel nacional. La iniciativa de la FAM de continuar con la propuesta el DDPC3 del Grupo Núcleo, es importante para construir la agenda desde la base, pero requiere de una estrategia de incidencia integral que le ayuda a traducir los mensajes de esa agenda y a promover consensos y apoyos entre distintos actores a nivel nacional.
- Desarrollar insumos técnicos es clave para apoyar los temas estratégicos de la agenda de representación. Las consultorías elaboradas por la FAM han servido para que el grupo núcleo pueda tener una base teórica que le apoye en los debates internos y en la generación de una propuesta municipal para la Asamblea Constituyente. Esta modalidad debe estar presente más allá de la coyuntura de la Asamblea, dado que el sistema asociativo requiere de insumos técnicos permanentes para retroalimentar y promover su agenda de representación. Es importante tomar en cuenta dentro de la estructura de la FAM un componente de análisis técnico o la tercerización del mismo. Se podría partir desde la base de una red de pensamiento para la FAM que le apoye con insumos técnicos. No necesariamente dentro de la estructura de la FAM, pero si en su red de asociados directos.
- Es clave construir alianzas estratégicas con otros actores gubernamentales y no gubernamentales relacionados a los temas de la agenda del SAM. El DDPC3 apoyó el trabajo conjunto entre la UCAC y

la FAM para fortalecer sinergias en temas comunes. Para ello, se financió un componente con la UCAC que generó productos de utilidad para la construcción de la agenda de representación del SAM. Se promovió la participación de la UCAC en actividades de construcción de consensos entre la base, asociaciones departamentales y la FAM. Esa participación fue importante en los talleres “Aprendiendo sobre Autonomías” ya que su participación permitió transferir conceptos técnicos clave para promover consensos entre los actores municipales.

- Las relaciones intergubernamentales desarrollados en los EDCs permitió establecer que si es posible un trabajo coordinado entre autoridades de distintos niveles de gobierno. Los EDCs permiten que el nivel municipal pueda desarrollar una visión microregional del país dejando su visión netamente municipal. Esto los beneficia con proyectos de desarrollo más amplios.

Programa de Fortalecimiento Municipal

- La búsqueda por generar ingresos propios que le permitan sostenibilidad financiera a las AMDs, es preocupación constante del SAM. Es frecuente encontrar discusiones relativas a la pertinencia de generar espacios en esa área dentro del SAM en menoscabo de su función institucional principal encontrada en la representación de sus asociados. En la práctica, se han encontrado traslapes entre las AMDs y mancomunidades que comparten la misma base de miembros. Adicionalmente, las AMDs hasta ahora no han podido desarrollar la capacidad institucional necesaria para poder responder a la demanda de sus miembros en temas de fortalecimiento institucional, pero continúan en la búsqueda de herramientas y criterios que les permitan abordar esa función con relativo éxito. Las AMDs responden a la presión que les demanda sostenibilidad financiera, y necesidades reales de los municipios que las conforman. El DDPC3 ha contribuido en el

fortalecimiento institucional de esa capacidad en las AMDs con herramientas tales como el IDI, IGMA, planes de negocios, donaciones condicionadas, modelo de Gestión Asociativa y la aplicación del CGPM. Aunque mucho queda por verse, dado el poco tiempo de aplicación de esas herramientas, se ha encontrado mucho interés y disposición de las AMDs con las que trabajó el proyecto para aplicar estas herramientas, con la idea de crear ejes institucionales mínimos que les permitan poder encontrar la vía para definir el nicho de mercado que les podría corresponder, y las destrezas institucionales que se requieren para poder responder a las demandas del mismo.

- En específico, la aplicación del IDI ha levantado expectativas en la mayoría de las 9 AMDs. Siendo una herramienta de fácil aplicación, será posible para la FAM poder aplicarlo en el futuro, como instrumento para diagnosticar el estado de las AMDs y las necesidades de recursos para su fortalecimiento que pudieran requerirse. El IDI ha sido transferido a la FAM.
- La aplicación del novedoso concepto de Gestión Asociativa en Bolivia, ha generado procesos interesantes entre las AMDs donde se ha llevado a cabo. Esto nos deja ver la gran necesidad de poder contar con instrumentos para lograr organizar a las AMDs internamente, aclarando roles y funciones, liderazgo interno, y expectativas de su membresía. Ha sido también un buen mecanismo para facilitar acuerdos en la muy necesaria tarea de coordinación de funciones entre AMDs y mancomunidades que comparten miembros y cobertura territorial. Los manuales de Gestión Asociativa diseñados para la AMDECRUZ, AMT y AMDEPO, y el manual general representan un legado del DDPC3 que espera ser aplicado por todas las asociaciones en Bolivia en un segundo ciclo.
- Es posible trabajar con las AMDs utilizando incentivos que promuevan competitividad entre las asociaciones. Pasar de trabajar con donaciones incondicionadas, que cubrían una gran parte de los gastos operativos de

las asociaciones, a un esquema de fondos concursables o donaciones condicionadas a productos y servicios, se pudo llevar a cabo, aunque con algunas dificultades. Existe una cultura muy arraigada en el SAM de dependencia hacia recursos de la cooperación internacional, al punto de haberse constituido en cuasi derechos adquiridos. El gran desafío para las AMDs y la FAM está en permanecer como organizaciones compitiendo por recursos escasos, haciéndose más competitivas. Algunas asociaciones han logrado avances en línea y han respondido muy bien a incentivos de competencia, demostrando capacidad institucional para elaborar propuestas y gestionar convenios. Consideramos las donaciones incondicionadas no ayudan a generar la musculatura institucional necesaria para poder medir el verdadero potencial de las AMDs.

ANEXOS

Anexo 1

Cartilla Aprendiendo sobre Autonomías

Anexo 2

Publicaciones técnicas y popularizadas de las consultorías

- *La redistribución de competencias e ingresos: un paso necesario hacia la descentralización*
- *Los desafíos del desarrollo económico regional*
- *Fiscalización pública a los gobiernos municipales – Asegurando las cuentas claras en los municipios*
- *Hacia la formación de ciudadanas y ciudadanos más comprometidos*

Anexo 3

Los manuales de gestión asociativa

Anexo 4

Metodología, Instrumento de Aplicación y base de datos del IGMA