

Mancomunidades municipales

Nueva conformación territorial y de gestión
participativa para el desarrollo humano en Bolivia.

Antecedentes: Ley de Participación Popular

En abril de 1994 se promulga la Ley de Participación Popular gracias a la cual Bolivia empieza a viabilizar un modelo descentralizador que ha promovido la gobernabilidad en sus componentes de ciudadanía, gobernabilidad democrática, territorialidad y sostenibilidad, en todo su territorio.

Esta ley reduce decididamente el histórico centralismo que limitaba el alcance de la administración pública a sólo 24 municipios que recibían recursos y podían atender las necesidades ciudadanas, mientras que debido a la inexistencia de ingresos, en mas del 50% de la población asentada lejos de las grandes ciudades, la autonomía municipal no tenía posibilidades prácticas de efectivizarse. La nueva disposición incrementa del 10% al 61% la participación municipal en los impuestos nacionales bajo un criterio de distribución que considera el número de habitantes de cada sección de provincia. Dado que en Bolivia existen 311 secciones de provincias, se constituyeron 311 municipios (últimamente se han aumentado tres mas), que con los recursos recibidos, mas los recursos propios (impuestos por transferencias) que ahora pueden utilizar, empezaron a conformar sus propios Gobiernos Municipales.

La implementación de la Ley ha supuesto una descentralización política, económica y administrativa. Política, pues las autoridades

Ingrid Steinbach
Comunicadora Social
Decana Facultad de Comunicación
Social y Humanidades de la UPSA

son elegidas por sufragio universal y tienen capacidad normativa para el ejercicio de sus competencias; económica porque ahora disponen de recursos de la participación popular y de recursos propios que pueden ser usados en forma autónoma, y descentralización administrativa, puesto que aparte de gestionar las facultades políticas y las posibilidades económicas, ahora pasan a administrar en forma compartida con el nivel central e intermedio de gobierno, sectores como la educación, salud, deportes, cultura, caminos vecinales y riego.

Por último se debe destacar que la ley otorga igual importancia a los municipios rurales y urbanos, terminando con la histórica discriminación de que las ciudades son más importantes que las comunidades pequeñas y por último para garantizar mayor eficiencia en la gestión, se incrementa la gestión municipal a cinco años.

Las Mancomunidades: herramienta de participación y desarrollo municipal.

A partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular, una nueva forma de organización territorial y de gestión participativa se ha empezado a gestar en Bolivia. Se trata de las Mancomunidades Municipales, cuya figura inicial sin muchas pretensiones, aunque con cierta visión de integración regional aparece en la Constitución Política del Estado (Art. 202) "Las Municipalidades pueden asociarse o Mancomunarse entre sí y convertir tipos de contratos con personas individuales colectivas de derecho Público y Privado para el cumplimiento de sus fines".

La Ley de Participación Popular en su Artículo 22, utiliza por primera vez esta figura de la mancomunidad, como medio para viabilizar los recursos de coparticipación a los municipios con una población menor a 5.000 habitantes. Basada en este artículo, la Ley de Municipalidades (Art. 155 al 162) da mayor vigencia a las Mancomunidades describiendo

con más detalle características de su funcionamiento. Esta misma idea de organización en mancomunidad con fines de acceso a los recursos de coparticipación aparece en la Ley 1669 de Unidades de división Política Administrativas (Art. 7) y en la Ley del Diálogo Nacional 2000, el Artículo 20 reconoce a las mancomunidades como sujeto de crédito

La implementación de la
Ley ha supuesto una
descentralización política,
económica y
administrativa.

de apalancamiento de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Luego se emite el Decreto Supremo 26142 que reglamenta la conformación, funcionamiento y disolución de las mancomunidades en Bolivia.

Aunque el uso de las Mancomunidades para los fines descritos en estas leyes no llegó a efectivizarse y fue puesta en suspenso mediante dos Decretos Supremos que autorizaron la entrega de recursos sin cumplir la determinación -entre otros motivos por su carácter vertical y de imposición-, la figura de la Mancomunidad sí ha prevalecido y se ha fortalecido a tal punto que está provocando el análisis de una nueva ley para orientar y viabilizar mejor su accionar, es decir, se la pretende potenciar como una política pública para fortalecer el desarrollo y la democracia en las distintas regiones.

La Guía Legal de Mancomunidades (2002) define a la Mancomunidad como la "asociación voluntaria de dos o más municipios legalmente constituidos, con el propósito de coordinar acciones conjuntas para el desarrollo socioeconómico de los municipios que la conforman". En este sentido, las

Mancomunidades conjuncionan sus esfuerzos para:

a) promover el desarrollo local articulado, a través del ejercicio de acciones conjuntas, que permitan elevar el nivel de eficacia y eficiencia de la inversión pública municipal.

b) Mejorar la capacidad de gestión mancomunada

c) Apoyar los procesos de reconfiguración regional e identidad socio cultural.

d) Establecer nuevos ámbitos de desarrollo económico, social, institucional y sostenible.

Una definición mas completa basada tanto en el concepto mismo de mancomunidad como en la experiencia lograda en Bolivia a través de esta modalidad organizativa, la proporciona Carlos Hugo Molina y su equipo de investigadores del CEPAD.

"La Mancomunidad Municipal es un instrumento del ordenamiento territorial, de apoyo a la gestión de los municipios que la integran, una facilitadora de la inversión, una propuesta de desarrollo –en los casos en que elaboran un Plan de Desarrollo Mancomunitario- así como un instrumento de representación regional, que reagrupa lo dividido y/o crea nuevas unidades con el fin de ampliar las opciones de desarrollo. Se trata de una alternativa para solucionar problemas y encarar desafíos de manera concertada, menos conflictiva que la tradicionalmente realizada desde los gabinetes centrales": (Molina, 2003, pag. 15)

El sistema asociativo municipal boliviano considera a las mancomunidades como el segundo nivel asociativo luego del nivel base compuesto por los 314 Gobiernos Municipales en vigencia. Existen también otros niveles asociativos como las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, el sistema de Asociación de Concejalas de Bolivia y finalmente a nivel nacional, como entidad matriz se encuentra la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia) que representa a toda la estructura. (www.enlared.org.bo)

Actualmente (2003) existen 21 mancomunidades en todo el territorio nacional. A excepción de Beni, en todos los departamentos se han organizado mancomunidades, generalmente considerando las áreas geográficas que las aglutina. La mayoría de las mancomunidades se dan entre municipios del departamento al

El sistema asociativo municipal boliviano considera a las mancomunidades como el segundo nivel asociativo luego del nivel base compuesto por los 314 Gobiernos Municipales en vigencia.

que pertenecen, sin embargo ya existen dos mancomunidades que aglutinan cada una de ellas a dos departamentos, Potosí-Cochabamba y Oruro-Potosí. Se destaca a Potosí como el único departamento que se asocia con municipalidades de dos departamentos diferentes. Mientras que Oruro es el único departamento que sólo participa de una mancomunidad asociada a otro departamento y carece de mancomunidades entre municipios de su propio departamento. Santa Cruz es el Departamento que tiene mayor número de mancomunidades conformadas que involucran también a un mayor número de municipios y provincias, aunque está en segundo lugar en cantidad de población involucrada.

En el Departamento de Santa Cruz se han desarrollado las mejores experiencias de Mancomunidad, donde se destaca la Mancomunidad de la Gran Chiquitania, cuyo éxito organizativo y de gestión ha servido de

ejemplo tanto para considerar el reordenamiento normativo de esta figura organizativa, como también para motivar y dar mayor confianza a los otros municipios que desconfiaban de sus posibilidades. (FES-ILDIS, 2000)

Actualmente, las mancomunidades están aglutinando al 38 % de los municipios del país, involucrando al 63 % de las provincias, y aproximadamente **un cuarto de la población nacional**.

Existen Mancomunidades organizadas de acuerdo a **Factores de Orden Poblacional** (considerando la población mínima de 5.000 habitantes), las **Voluntarias**, que se asocian en busca de realizar fines comunes, las de **Ordenamiento Territorial**, que gestionan cuencas, servicios públicos, o delimitación de unidades censales electorales y áreas de planificación urbano/rural/ y por último están las Mancomunidades por **Delegación**, conformadas para asumir funciones desconcentradas en el marco de convenios con el Poder Ejecutivo Nacional, Prefecturas y

mismas cuenta con Personería Jurídica y casi la mitad (49%) carece de una cuenta fiscal propia. Esta situación da lugar a la existencia de mancomunidades en "proceso de formación", otras en "proceso de consolidación" y el resto son consideradas mancomunidades "consolidadas". Las primeras, por supuesto todavía no han iniciado su actividad y las segundas tienen serios problemas organizativos, escasez de recursos humanos y financieros así como dificultades para el desembolso y sobre todo falta de convencimiento, compromiso y voluntad política de los gobiernos municipales asociados, para entender las ventajas que la ofrece esta asociación. (Molina, 2003)

Las mancomunidades consolidadas por su parte, (son todavía muy pocas) han logrado superar los inconvenientes que aún tienen las que están en proceso de consolidación, gracias a una dinámica de trabajo conjunto entre el directorio y la gerencia, que logró establecer una visión estratégica de largo plazo, es decir que se trabaja bajo una visión

Mancomunidades municipales en Bolivia (2003)

Departamento	N° de Mancomunidades	Municipios Involucrados	Provincia involucrada	Población involucrada
Tarija	1	4	2	46.078
Cochabamba	3	27 (5 repet.)	13 (2 repet.)	363.088
La Paz	3	20	10	770.523
Santa Cruz	6	42 (3 repet.)	15 (2 repet.)	523.849
Pando	1	4	3	3.705
Chuquisaca	1	8	3	76.274
Potosí	4	11 (1 repet.)	7 (2 repet.)	122.313
Potosí-Cbba.	1	7	3	48.990
Oruro-Potosí	1	6	5	132.287
Totales	21	129 (9 repet.)	61 (6 repet.)	2.087.107

Fuente: Elaboración propia en base a datos existentes en: www.enlared.gob.bo

la Cooperación Internacional para la ejecución de políticas de fortalecimiento, inversión y desarrollo, compatibilizando planes, programas y proyectos concurrentes.

Una buena parte de las Mancomunidades en el país aún no ha terminado su proceso de conformación, ya que tan sólo el 61% de las

conjunta y global de desarrollo de sus diferentes asociados. La consolidación de una institucionalidad organizativa claramente estructurada donde la acción eficaz de los órganos ejecutivo (directorío y gerencia general) y deliberantes (asamblea general) garantiza la efectividad de ejecución de actividades. En muchos casos se destaca

también no sólo la eficiencia, sino también el liderazgo del gerente, lo que ha sido fundamental para alcanzar éxitos, especialmente cuando asumen un rol protagónico en la obtención y búsqueda de financiamiento, la conformación de alianzas estratégicas y de equipos multidisciplinarios que apoye las diferentes acciones. (FES-ILDIS 2000)

"El hecho de contar con un Plan de Desarrollo Mancomunado, que exprese las demandas de los diferentes asociados, en el marco de la planificación participativa, ha generado no solamente los lineamientos y políticas de desarrollo, sino una base para negociar con las entidades de cooperación,

diversidad de actores que descubren los beneficios de la asociación, la participación y la deliberación.

La Mancomunidad Sara-Ichilo, del Departamento de Santa Cruz, ha creado una Fundación Pro-Turismo, figura autónoma que le permite realizar alianzas estratégicas con empresarios del lugar, conseguir financiamiento externo y sobre todo trabajar con independencia de la ingerencia política. Los éxitos de gestión de la Fundación han beneficiado al desarrollo del sector turístico, pero también a la gestión, y la imagen de la Mancomunidad, en quien la Fundación se respalda para plantear y desarrollar sus proyectos. Es decir que ambas instancias

En muchos casos se destaca también no solo la eficiencia,
sino también el liderazgo del gerente, lo que ha sido
fundamental para alcanzar éxitos, ...

desarrollando así relaciones institucionales que permiten resultados de importancia." (Molina, 2003)

Este dato resulta muy importante destacar ya que las mancomunidades exitosas son las que han logrado financiamiento externo para una buena parte de sus proyectos, pero también han logrado que los asociados cumplan con desembolsar oportunamente el 1% del presupuesto municipal normado para el funcionamiento de las mancomunidades. La mayoría de las mancomunidades tienen dificultades para marchar debido precisamente a que los municipios no cumplen con este compromiso. Se espera que esta situación se resuelva con el débito automático que se está por normar.

Las diferentes posibilidades asociativas y de alianzas estratégicas que permite legalmente la Mancomunidad es un valioso instrumento para buscar recursos y generar mayor actividad y participación, incorporando a una

logran un beneficio mutuo fruto de la interdependencia y además logran relacionar a los actores de la sociedad civil con el sector político y a través de éste, se fortalece la relación con el estado.

Se observa que a mayor grado de participación de actores de la sociedad civil, mayor capacidad para influir y afectar positivamente, aunque todavía no muy decididamente, la tradicional cultura política prevendalística y clientelar que prevalece en los municipios. Se podría pensar que esta nueva forma de articulación y desarrollo entre actores socioculturales y partidos políticos (representados en los alcaldes y concejales), con el tiempo y el ejercicio democrático apoyado en la participación y deliberación, tendría posibilidades para llegar a transformar a los partidos políticos de reactivos a preactivos, podrían ganar en eficacia y también en recobrar la confianza de la ciudadanía.

Aunque la figura de la Mancomunidad todavía no es muy conocida y sobre todo entendida entre la población en general, existen signos importantes que muestran una apropiación paulatina de ella como forma más eficiente para conseguir beneficios para la comunidad. Por ejemplo, en San Carlos (Ichilo) los vecinos sugirieron que la Mancomunidad debe solicitar a las autoridades Departamentales el retiro de un puesto de peaje, que desalienta el ingreso de turistas al lugar, pues para continuar el camino cada automóvil debe pagar casi dos dólares.

Esta identificación común de problemas así como la sugerencia de posibles soluciones es producto del espacio democrático en que actúan los municipios, pero existe también una capacidad de discriminación de los problemas que pueden ser arreglados por el propio municipio y los que pueden ser resueltos mediante la Mancomunidad. Al respecto es interesante la deliberación de las Asambleas de la Mancomunidad donde se logran identificar estos problemas y soluciones comunes. Por ejemplo, el recojo de basura, el cuidado de las áreas protegidas o la solución de conflictos con colonos instalados en los municipios Sara e Ichilo. En los dos primeros casos se ha logrado reducir costos, ampliar y mejorar el servicio, mientras que en el tercer caso, actuar como Mancomunidad y no como Municipio solo, ha proporcionado mayor capacidad deliberativa y de consenso para solucionar los conflictos con los colonos. (1)

“Las Mancomunidades Municipales son precisamente escenarios de inversión concurrente que permiten identificar y abordar problemáticas comunes entre diferentes municipios, disminuyendo costos y ampliando beneficios. Es, además, una herramienta potencial para conservar un mínimo de afinidad y complementariedad en la administración integral de las políticas públicas. De ahí la especial trascendencia que también tiene el tema para el gobierno central, que debe incorporar en su estructura nacional mecanismos de apoyo político y canalización

de recursos para potenciar las iniciativas” (Molina, 2003, pag.19)

Existen otros factores que contribuyen al éxito o fracaso de la experiencia y entre ellos se encuentra el establecimiento de un sistema

Se observa que a mayor grado de participación de actores de la sociedad civil, mayor capacidad para influir y afectar positivamente, ...

de comunicación eficiente de carácter informativo y formativo para sus propios miembros, para la comunidad y para los aliados estratégicos. Hasta el momento, los niveles de información no son eficientes en la mayoría de las mancomunidades y muchas veces los mismos concejales municipales (miembros de la Asamblea Mancomunitaria), no tienen conocimiento de todas las características y posibilidades de la Mancomunidad, como tampoco están conscientes que pueden y deberían convertirse en los principales difusores de la existencia y funciones de ella ante la sociedad civil. En este sentido se observa la falta de capacidad informativa y difusora de los alcaldes, que conforman el Directorio de la Mancomunidad, reduciendo con ello, la posibilidad efectiva de representar los intereses de la mayoría, especialmente de los sectores con menores influencias, y dando lugar a representar y defender intereses particulares. Para evitarlo, es importante mayor difusión para que la gente esté informada y en consecuencia se produzca mayor participación y mayor control social. Por este motivo es indispensable normar las formas de participación ciudadana en las

mancomunidades, asunto que se constituye en un asunto pendiente para el estado boliviano.

Conclusión

Sin lugar a dudas, la figura de la mancomunidad municipal ha surgido de la necesidad local por encontrar instrumentos que ayuden a gestionar el desarrollo humano, dada la ineficacia de las instancias intermedias que articulen las necesidades y propuestas. De manera natural se ha redescubierto una forma de integración territorial, económica y social con muchas posibilidades para solucionar los problemas del desarrollo humano.

Este surgimiento también se debe al interés y orientación de las Reformas del Estado por la ampliación del concepto ciudadanía,

de respeto y valoración mutua que favorece a la gobernabilidad.

De esta manera las municipalidades y mancomunidades, gracias a la relación próxima que pueden tener con el ciudadano se convierten en las instancias más eficientes para lograr acuerdos e impulsar proyectos sustentados en esa legitimidad y legalidad. Y dado que la sociedad necesita proyectos que generen riqueza y empleo, las relaciones con instituciones y sectores económicos de la sociedad civil son de vital importancia.

Las mancomunidades generan mayor confianza en la ciudadanía, producto del control que pueda darse entre los diferentes socios de la mancomunidad. Poco a poco esta influencia positiva está obligando a las autoridades municipales a cambiar su cultura política. Es cierto que hasta el momento

Al ser espacios comunes y coincidentes, las mancomunidades pueden ayudar a la unidad nacional y a la integración de las regiones del país.

donde se da importancia a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, bajo criterios de legalidad y legitimidad, cimientos de la gobernabilidad democrática. La descentralización del sector público, ha contribuido para que legalmente se favorezcan los niveles de participación ciudadana.

Las experiencias en este sentido, han mostrado que mediante el involucramiento del ciudadano en la gestión pública, se consigue su conformidad política tanto con el sistema como con las autoridades y se logra consensos que pueden contribuir a la aceptación del ejercicio gubernamental, es decir que gracias a la participación social se consigue legitimidad política, ya que gracias a la interacción entre la función pública y la sociedad civil se logra establecer un proceso

todavía son pocos los ejemplos en este sentido, pues se necesita gerentes de mancomunidades con capacidad, energía, dedicación y sobre todo voluntad para desechar viejos hábitos que consumen a la política e impiden el desarrollo, y en su lugar desplieguen sus habilidades de gestión, su capacidad para buscar y gestionar recursos, establecer alianzas estratégicas, es decir, que puedan promover también la generación y movilización de capacidades de otros actores sociales capaces de actuar y generar cambios en función a las necesidades y valores de esa sociedad.

Al ser espacios comunes y coincidentes, las mancomunidades pueden ayudar a la unidad nacional y a la integración de las regiones del país. Su organización basada en redes de intereses, territorios y población con

necesidades y valores democráticos similares, permite el fortalecimiento de las capacidades y la interacción de voluntades, por lo tanto es un verdadero instrumento de desarrollo en potencia, que apenas está mostrando sus grandes posibilidades en escala muy pequeña, sin embargo de alguna manera su estructura en red, responde a las formaciones sociales propias de la actual sociedad de la información.

El Estado debe apoyar decididamente el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos y de estas organizaciones, para que logren acceder y generar conocimiento, empleo, riqueza, una calidad de vida respetable, y una integración cultural que reconozca y promueva la pluralidad, base esencial de la sociedad moderna caracterizada por la incertidumbre, la ambigüedad, los conflictos y la falta de equidad.

Entrevistas

FANNY STEINBACH DE EGUEZ, *Ex Alcaldesa del Municipio de Buena Vista. Provincia Ichilo. Actual Consejera Departamental representando a la Provincia Ichilo. Santa Cruz. Bolivia.*

ALDO SACRE, *Presidente de la Fundación Pro-Turismo, creada por la Mancomunidad Sara-Ichilo, Santa Cruz. Bolivia.*

Nota: (1) Información obtenida en base a la entrevista con Fanny S. de Eguez y Aldo Sacre.

Bibliografía

CALDERON, FERNANDO Y ORTUÑO, ARMANDO. *Apuntes del curso Actores y Política de Desarrollo Humano. Escuela Virtual de Gobernabilidad. U.O.C. .2003.*

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. *Guía Legal de Mancomunidades. Viceministerio de Planificación Estratégica y participación Popular. La Paz. 2002.*

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. (Serie: Documentos de Trabajo.) *Mancomunidad Municipal: Visión Estratégica para una Política de Estado. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz. 2000.*

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. *Segunda Estrategia Nacional de Mancomunidades Municipales de Bolivia. (CEPAD). Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. (documento sin publicar todavía). Santa Cruz. 2003.*

MOLINA, CARLOS HUGO *Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania. Serie Descentralización y Participación N° 4, FES-ILDIS, La Paz. 2000.*

www.enlared.gob.bo