



Estado Plurinacional de Bolivia



Serie: sistematización de experiencias en GIRH/MIC

Fortalecimiento de Gobiernos Autónomos Municipales en Gestion Integral de Cuencas

Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable
PROAGRO III



Implementada por



**Fortalecimiento de Gobiernos Autónomos Municipales
en Gestión Integral de Cuencas**

Sistematización de experiencias

Autor:

Mario Veizaga, Asesor Técnico, GIZ/PROAGRO

Comité editorial:

Jimmy Navarro

Nicole Stuber

GIZ/PROAGRO

Edición, diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación y Relaciones Públicas

Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable (GIZ/PROAGRO)

Fotografías:

Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable (GIZ/PROAGRO)

Esta publicación se ha realizado considerando un enfoque de equidad de Género, Interculturalidad y sensibilidad al Conflicto.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

La Paz - Bolivia, diciembre, 2017

Glosario	5
1. Análisis del contexto	7
2. ¿Cuál es nuestro enfoque?	10
3. ¿Qué perseguíamos?	15
3.1 Objetivo general	15
3.2 Objetivos específicos	15
3.3 Actividades y metodología	16
Fase 1.....	16
Fase 2.....	18
Fase 3.....	20
4. ¿Qué se ha logrado hasta hoy?.....	24
Lecciones aprendidas.....	26
5. ¿A qué conclusiones llegamos y qué toca hacer?.....	27
Bibliografía.....	31



ASPNC	Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuencas
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical, Santa Cruz
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Constitución Política del Estado
FAN	Fundación Amigos de la Naturaleza
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (GmbH)
ICO	Instituto de Capacitación del Oriente
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MIC	Manejo Integral de Cuencas
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OGCs	Organismos de Gestión de Cuencas
PASOC	Pastoral Social Cáritas, Santa Cruz
PNC	Plan Nacional de Cuencas
PROAGRO	Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable
SEARPI	Servicio de Encauzamiento de Aguas y Regulación del Río Piráí
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
UMSFXCH	Universidad Mayor San Francisco Xavier de Chuquisaca
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
VRHR	Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego



1. Análisis del contexto

Los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs) ejercen atribuciones de planificación, gestión y administración de su territorio, con el fin de implementar políticas de desarrollo integral, a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos en concordancia con la planificación departamental y nacional (CPE, 2009).

Estas atribuciones implican la conservación, protección y aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción (Ley de Autonomías y Descentralización, 2010).

Aunque es claro el mandato constitucional para los GAMs, sus atribuciones son -además- respaldadas por políticas de desarrollo en equilibrio con la naturaleza. Los temas de gestión integral del agua, y de los recursos naturales, se desenvuelven en un contexto de crisis por la escasez del recurso, de conflictividad social por el acceso inequitativo y el uso ineficiente del agua. El deterioro de los ecosistemas disminuye la capacidad de regulación hidrológica en las cuencas y -como consecuencia- la disponibilidad de agua, tanto para el consumo humano como para la producción.

Otros aspectos asociados a la problemática de la gestión integral del agua se refieren a la baja participación social, por falta de motivación y compromiso, aspecto que puede atribuirse -entre otros- a los mínimos impactos de la gestión hídrico-ambiental en el corto plazo. Por ejemplo, en una microcuenca, los impactos de la reforestación sobre la disminución de erosión son recién perceptibles al cabo de 10 años y en macrocuencas se podrían percibir en tiempos más largos, como 50 años (VRHR, 2014). Además, se debe reconocer que aún existen vacíos en los conocimientos y capacidades a nivel de autoridades, funcionarios y líderes locales, y que la toma de decisiones se enmarca en un contexto de escasez de información y comunicación (PROAGRO, 2017).

Frente a este complejo panorama, se requiere un mayor esfuerzo por parte de las entidades subnacionales para asumir sus competencias de forma más estructurada, sistemática y sistémica. Esto implica reconocer, como organización y como individuos, la necesidad de mejorar sus conocimientos y aptitudes y someterse a un proceso permanente de desarrollo de capacidades, considerando el contexto global siempre cambiante.

Diferentes instituciones, tal es el caso de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (antes Cooperación Técnica Alemana - GTZ) -entre otras agencias de cooperación- desarrollaron acciones para mejorar las capacidades de los gobiernos locales, en base a diagnósticos, el fortalecimiento de roles y responsabilidades de los funcionarios y autoridades de los GAMs, en su ámbito de acción.

Por su parte, el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR), como cabeza de sector, mediante el Plan Nacional de Cuencas (PNC), implementa desde 2007 una política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Manejo Integral de Cuencas (GIRH/MIC). Esta implementación se realiza a partir de procesos de planificación estratégica, inversiones y fortalecimiento institucional de los niveles subnacionales. Se considera que los GAMs son operadores de alta relevancia para el PNC, y el desarrollo de sus capacidades fue reconocido como factor de éxito y consolidación del PNC por evaluadores externos (Vuurmans, 2013 y AECOM, 2017), entidades de cooperación técnica y financiera, y por el mismo VRHR.

Con ese propósito, el VRHR ha generado y validado un instrumento de diagnóstico de la capacidad competencial municipal para la gestión de cuencas y recursos hídricos de municipios. El mencionado instrumento distingue tres dimensiones del desempeño municipal: 1) la gestión estratégica municipal en materia de GIRH y MIC; 2) la gestión operativa para la implementación de las inversiones y pre inversiones y 3) el relacionamiento y coordinación interinstitucional del municipio para el desarrollo de políticas e inversiones concurrentes en GIRH/MIC (VRHR-ASPNC, 2010).

Posteriormente, se vio la necesidad de complementar los diagnósticos competenciales con otros instrumentos de fortalecimiento municipal, y desde 2015, con apoyo de GIZ/PROAGRO y Helvetas COSUDE, el VRHR ha desarrollado una guía metodológica que apoya al diseño de Planes de Fortalecimiento de Capacidades, que toma en cuenta sistemáticamente los diagnósticos municipales. Esta metodología no solo permite aplicaciones en GAMs particulares, sino también en planes conjuntos de fortalecimiento para varios municipios, que tienen aspectos críticos comunes. El propósito de los planes conjuntos es focalizar el fortalecimiento de capacidades de forma armónica entre varios GAMs involucrados y la gestión de conocimientos entre éstos.

Actualmente, el VRHR, como parte del Programa Plurianual 2017-2020 del PNC, viene elaborando un programa de desarrollo de capacidades de gobiernos sub nacionales. Esto con el apoyo de las agencias de cooperación que participan en el subgrupo de Asistencia Técnica al PNC (SUB-AT).

Este documento de sistematización refleja los esfuerzos que GIZ/PROAGRO ha desarrollado como contribución a la política del Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA-, en estrecha coordinación con el VRHR, con quien ha trabajado en los últimos años apoyando al fortalecimiento de capacidades de los GAMs, especialmente en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz (PROAGRO III, 2015).



Trabajo comunal en cuencas, Kuyoq Qhocha – Cochabamba, 2012

2. ¿Cuál es nuestro enfoque?

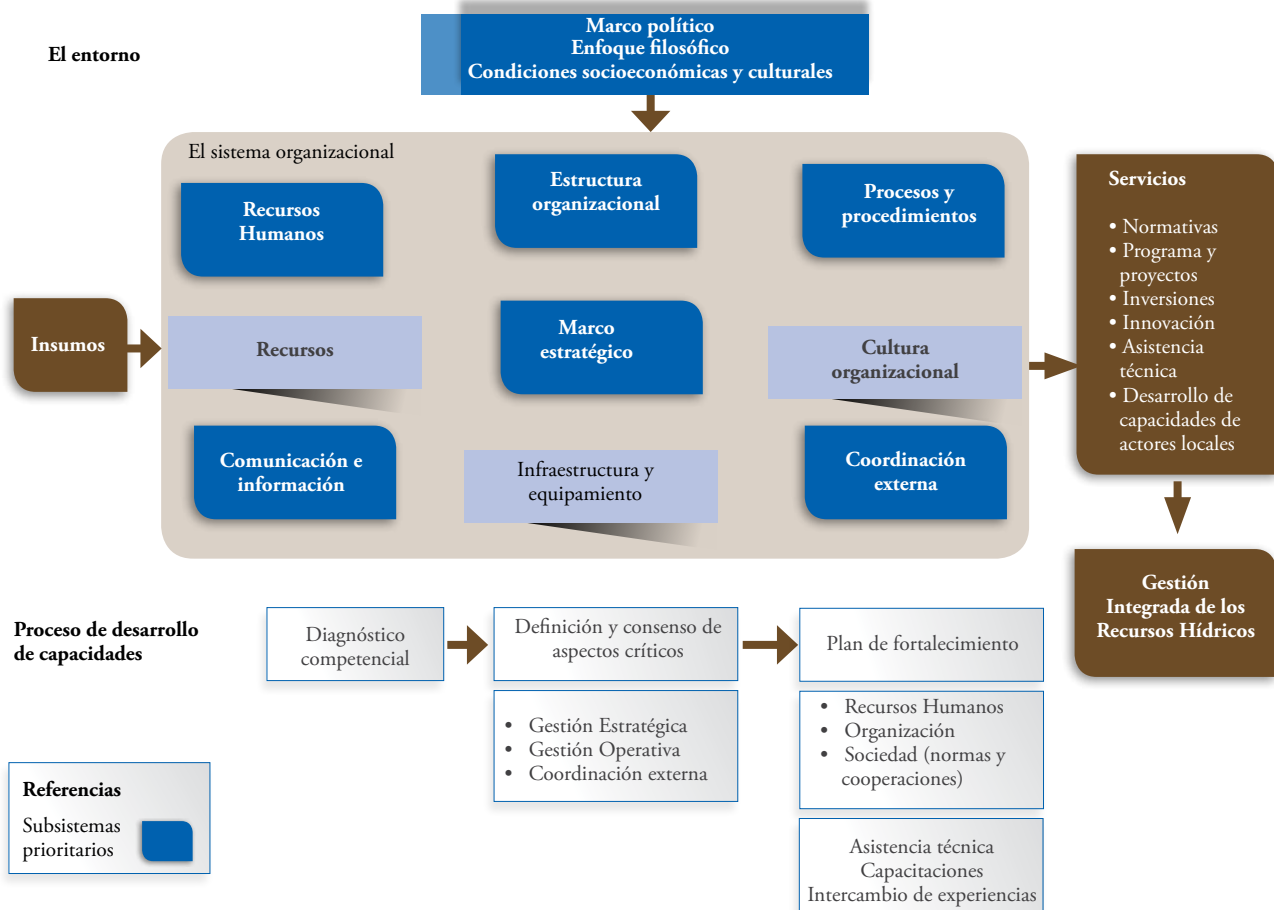
El desarrollo de capacidades debe concebirse como un proceso integral. Capacidad, en este contexto, se entiende como la facultad o aptitud de las personas, organizaciones y sociedades para configurar su propio desarrollo de manera sostenible y adaptarse a un marco de condiciones dinámico. Esto incluye reconocer los obstáculos que se oponen al desarrollo, elaborar estrategias de solución e implementar dichas estrategias con éxito (GIZ, 2015).

Debido al ambiente dinámico y complejo en el que se desenvuelven los GAMs, especialmente en temas de gestión integral de los recursos hídricos, GIZ/PROAGRO adopta el enfoque sistémico para su apoyo al desarrollo de capacidades. Este esquema conceptual, considera a la “organización” como un sistema abierto conformado por varios subsistemas o componentes internos que interactuaran entre sí y al mismo tiempo con su medio exterior, a fin de aprovechar las oportunidades (Gráfico 1).

De acuerdo con la naturaleza de los servicios de asesoría técnica que presta la Cooperación Alemana, no es posible realizar un apoyo en todos los subsistemas de la organización, por lo que se priorizan a ciertos subsistemas en función del tiempo, de los recursos financieros y de los objetivos de PROAGRO; entre estos subsistemas se encuentran:

- a) el **marco estratégico y político de la organización**, para orientar la definición de la visión de desarrollo de largo plazo y cómo se vincula a la gestión integral de los recursos hídricos; implica el diseño de normativas locales y de los mecanismos de control.
- b) la **estructura organizacional**, para fortalecer o incorporar una Unidad Técnica específica que atienda el tema de la gestión integral de los recursos hídricos y de otros recursos naturales asociados.
- c) los **recursos humanos**, a fin de apoyar la mejora de sus competencias estratégicas, técnicas y sociales. Este subsistema incluye los conocimientos, habilidades y destrezas.

Gráfico 1. Sistema Organizacional y proceso de desarrollo de capacidades en GIRH/MIC



d) los **procesos y procedimientos**, a fin de optimizar los procesos y procedimientos actuales, tanto administrativos legales como técnicos, e incorporar y aclarar los roles de las diferentes Unidades del GAM.

e) la **información y comunicación**, con el objetivo de establecer mecanismos de apoyo a la toma de decisiones y comunicación permanente de los objetivos, avances y logros de los programas y proyectos.

f) la **coordinación externa**, a fin de apoyar al desarrollo de mecanismos de coordinación con las organizaciones sociales y las instituciones que habitan el municipio, y también mejorar la relaciones y coordinación con los otros niveles del Estado y otras intervenciones como ONGs, Programas Nacionales o Departamentales.

Cuadro 1: Subsistemas en los que se apoya y fortalece la gestión municipal del agua:

	<p style="text-align: center;">ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO</p> <pre> graph TD A[Director de Desarrollo Económico Productivo] --> B[Jefe de Unidad Apoyo a la Producción] A --> C[Jefe de Unidad de Medio Ambiente, Cuencas y Gestión de Riesgos] B --> D[Técnico Proyecto Cuenques] B --> E[Técnico Proyecto Apicultura] C --> F[Técnico MCI No] C --> G[Técnico MCI Si Saca] </pre>	
<p style="text-align: center;">Marco estratégico Reunión Planificación Estratégica en Cuencas GAM Aiquile</p>	<p style="text-align: center;">Estructura organizacional Organigrama de la Dirección de Desarrollo Económico GAM Aiquile</p>	<p style="text-align: center;">Recursos humanos Capacitación de Técnicos en SIG GAM Comarapa</p>
		
<p style="text-align: center;">Procesos Diagnóstico competencial GAM Pojo</p>	<p style="text-align: center;">Información y comunicación Socialización de Planes Directores y Plataformas Interinstitucionales Mancomunidades y GAMs Chuquisaca</p>	<p style="text-align: center;">Coordinación externa Taller de Coordinación Interinstitucional GAM Comarapa</p>

Bajo este concepto sistémico, de interacción interna y externa de la organización, se espera una mejora de la capacidad, calidad y efectividad de los servicios en GIRH/MIC que prestan los GAMs hacia la población en general, incidiendo en las normas locales, programas y proyectos, innovaciones, asistencia técnica, sistemas de información y en el desarrollo de capacidades de los actores locales. Esto a fin de que - en conjunto - contribuya al desarrollo del GAM y, en especial, a una buena gestión del agua y de los recursos naturales asociados.

Considerando este enfoque, es plausible estructurar una estrategia en tres niveles del desarrollo de capacidades y la interacción entre estos niveles como propone la GIZ. Dicha estrategia integra los diferentes componentes del sistema organizacional en el nivel de: **individuos, organización y sociedad** (GIZ, 2015):

- A nivel de **individuos**, considera el subsistema de recursos humanos e involucra al personal técnico, administrativo y a las autoridades, tanto del Ejecutivo como del Legislativo municipales.
- A nivel de la **organización**, involucra los subsistemas del marco estratégico, la estructura organizacional, los procesos y procedimientos y la información y comunicación.
- A nivel de la **sociedad**, considera dos ámbitos, a) los mecanismos de coordinación especialmente con la sociedad civil y la institucionalidad del entorno y b) los mecanismos para una mejor aplicación de normativas, así como el marco político que apoya la gestión integral del agua.

Bajo ese marco conceptual, es imprescindible acordar con las autoridades un proceso de fortalecimiento de capacidades, que se inicia con un diagnóstico participativo de actores relevantes de la organización. Este diagnóstico observa las fortalezas y debilidades en la aplicación de sus competencias como individuos y como organización, y permitirá identificar los aspectos críticos en sus capacidades (conocimientos, habilidades, destrezas). De igual manera,

considera sus expectativas y experiencias; para esto se utiliza el instrumento de diagnóstico del Sector (VRHR, 2014) que ha sido validado en varios GAMs y en diferentes contextos¹.

Este análisis permite a los involucrados reconocer la importancia en la mejora de ciertas capacidades. Este reconocimiento es la base para los acuerdos en el diseño e implementación de un plan de fortalecimiento.

De manera general, el plan de fortalecimiento (se encuentra en validación una guía metodológica del VRHR), basa su diseño en el diagnóstico de competencias, capacidades y en acuerdos con las autoridades y actores relevantes. Define prioridades, la metodología, los instrumentos y los momentos de su implementación. También define los servicios de asesoría, que pueden ser desde asesoría directa, asesoría colegiada, capacitaciones, intercambios y giras. Es recomendable identificar y definir, junto a las autoridades, una persona de la organización que lidere, apoye y mantenga vivo el proceso; esta persona - por lo general - debe tener un buen conocimiento institucional, ser aceptada por la mayoría de los actores y tener el mandato de las autoridades.

Un plan hecho a medida es primordial, debido a que el nivel de desarrollo organizacional es diferente en los GAMs, porque está condicionado al tamaño de la organización, la historia, la cultura, los estilos de gestión, sus prioridades de desarrollo, sus potencialidades y limitaciones, por tanto, los procesos, tiempos y esfuerzos son distintos. Por ejemplo, las valoraciones de los diagnósticos municipales llevadas a cabo por GIZ/PROAGRO, fluctúan desde 47 a más de 80 puntos sobre 100, siendo los GAMs con puntajes menores a 65 los que requieren un mayor apoyo.

¹Recientemente (octubre 2017), el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR) ha actualizado el instrumento de Diagnóstico de Capacidades Competenciales Municipales para la GIRH/MIC. Este instrumento ahora mide la Capacidad Municipal para la Gestión Hídrica Ambiental bajo un enfoque más integral, respecto a los recursos hídricos y otros recursos naturales

3. ¿Qué perseguíamos?

3.1 Objetivo general

Apoyar la mejora de las competencias de los GAMs respecto a la gestión integral de los recursos hídricos y otros recursos naturales asociados a nivel de cuencas, como eje central de su desarrollo integral.

3.2 Objetivos específicos

- Definir prioridades de fortalecimiento de capacidades, según las potencialidades, limitaciones y el grado de desarrollo de los GAMs, considerando tres ejes: gestión estratégica, gestión operativa y capacidad de relacionamiento/coordinación externa.
- Priorizar las instancias operativas que formarán parte del proceso de fortalecimiento (ya que no es posible abarcar en una sola vez toda la estructura municipal).
- Generar mecanismos de gestión del conocimiento, al interior de los GAMs, y el intercambio horizontal con otros, que permita diseminar los aprendizajes y facilitar la apropiación.



Acompañamiento municipal en actividades comunales en las cuencas, Cochabamba, 2011

3.3 Actividades y metodología

Alcanzar cambios en procesos sociales requiere tiempo, esfuerzo, constancia y focalización del apoyo en temas relevantes como Género e Interculturalidad. En el proceso de fortalecimiento de capacidades en GIRH/MIC con los GAMs, GIZ/PROAGRO ha analizado y priorizado una serie de posibilidades según las condiciones del contexto nacional y local. Estas prioridades fueron precedidas por diagnósticos permanentes, aunque -al principio- bajo diversas formas y metodologías (todas participativas y con los actores más relevantes). Posteriormente, se aplicaron las herramientas de “diagnóstico competencial” y el “plan de fortalecimiento”, definidas por el VRHR.

En este trabajo, se pueden diferenciar tres etapas algo definidas, que coinciden con algunos momentos que la temática GIRH/MIC ha atravesado hasta su posicionamiento; desde ser un concepto poco conocido hasta lograr internalizarse entre los actores locales. Este proceso constituyó parte de los esfuerzos del sector en posicionar el tema. También contribuyeron a su relevancia, las sequías que Bolivia ha vivido en los dos últimos años, que han determinado que las autoridades y la población valoren la importancia de la gestión hídrico-ambiental.

Fase 1

Comprende el periodo 2008 a 2009: en esta etapa, se realizaron diagnósticos en los GAMs, por una parte para determinar qué instancias debían ser apoyadas y -luego- qué componentes del sistema organizacional eran los más importantes. Se logró identificar y acordar, como prioritarias para el apoyo, a las Unidades Técnicas que tenían diferentes denominaciones (como Direcciones de Agropecuaria y Medio Ambiente, de Recursos Naturales o de Gestión del Riesgo) pero con roles cercanos a la gestión de cuencas.

Los diagnósticos temáticos revelaron un manejo discrecional de los conceptos y un entendimiento diverso de los alcances de la GIRH/MIC, razones que orientaron la formación y refuerzo de conocimientos principalmente en el personal técnico. También se lograron los primeros ejemplos de integra-

ción y coordinación de acciones aisladas de las instituciones, pero también de estandarización de métodos y herramientas para la implementación de medidas MIC. Tal es el caso de la cuenca Comarapa (Santa Cruz), en la que -bajo el liderazgo del GAM- se logró establecer procesos de planificación y acciones conjuntas entre diferentes intervenciones públicas (Gobernación de Santa Cruz a través de SEARPI, CIAT y la Subgobernación) y privadas como ONGs (ICO, Fundación Natura, FAN, PASOC). Otras acciones de fortalecimiento se centraron en las competencias técnicas del personal de los GAMs, para emprender procesos y mejorar la calidad en la elaboración y ejecución de proyectos MIC.

El asesoramiento de GIZ/PROAGRO se caracterizó por la asistencia directa al personal técnico, acompañado de cursos de capacitación en diferentes temas (Cuadro 2). En los cursos de capacitación, inicialmente dirigidos a los técnicos municipales, se aprovechó de incluir técnicos de las Gobernaciones, ONGs y otras instituciones.

Cuadro 2. Asistencia técnica y capacitación del personal técnico de GAMs, Fase 1

GAM	Marco de políticas y bases conceptuales GIRH/MIC	Elaboración y ejecución de proyectos	Instrumentos para la Gestión Integral de Cuencas (GIC), SIG
Aiquile (Cochabamba)	+++	+++	+
Comarapa (Santa Cruz)	+++	+++	++
Sacaba (Cochabamba)	+++	+++	+
Villa Serrano (Chuquisaca)	+++	+++	+

Fase 2

En el periodo 2010 – 2013, se hizo énfasis en la eficiencia de la gestión operativa de los GAMs. Se puede mencionar que los hallazgos de este periodo fueron reveladores para orientar el proceso de asesoría. Además de continuar con el apoyo a los temas técnicos, fue importante definir y/o consolidar las estructuras técnicas, sus roles y funciones y el personal específico e idóneo para atender el tema de GIRH/MIC, así como la elaboración de sus planes institucionales y la planificación operativa de los equipos técnicos.

Se continuó la consolidación de los procesos de coordinación e integración de las acciones concurrentes bajo planes de gestión local, complementada con la formulación de programaciones operativas anuales con la participación de los actores relevantes de las cuencas priorizadas. La metodología es innovadora: se incorpora un análisis de la problemática, se definen prioridades y luego se distribuyen las responsabilidades entre los actores, generando planes conjuntos con todos los actores sociales e institucionales. En ese proceso se incorporaron los planes comunales que fueron de importancia para orientar las prioridades y compromiso de los actores sociales.



Comunarios participan en procesos de desarrollo de capacidades para la Gestión Integral de Cuencas, Norte de Potosí, 2011

Se intensificó la asesoría y capacitación para reforzar las competencias técnicas, especialmente en los procesos de supervisión y monitoreo, tanto en la elaboración como en la ejecución de proyectos GIRH/MIC financiados por el VRHR. Fue necesario complementar con cursos específicos sobre algunos instrumentos y su aplicación (Cuadro 3).

Posteriormente, se efectuó un análisis sobre el “rol de asesor” frente al concepto de ejecutor, este hito fue importante para iniciar la transferencia de roles a las instituciones con las competencias asignadas por el Estado. Por ejemplo se apoyó a las universidades para fortalecer sus servicios y la oferta académica de posgrado, a través del diseño de maestrías, especialidades y diplomados en GIRH/MIC, destinada con prioridad a funcionarios de los GAMs.

Bajo ese mismo proceso se apoyaron sistemas de cooperación entre las entidades de educación (UMSS y la UMSFXCH) y las instituciones con expertise temática como las Gobernaciones y GIZ/PROAGRO, para conformar equipos de docentes. También se establecieron sistemas de cooperación presupuestaria entre las universidades y entidades de financiamiento como COSUDE, la GAD Cochabamba, GAD Chuquisaca y las Mancomunidades Municipales del Cono Sur de Cochabamba y Chuquisaca Centro, para que las universidades logren cofinanciar los cursos de posgrado como procesos sostenidos.

Una tarea que demandó mucho esfuerzo en los GAMs fue la conformación de los Organismos de Gestión de Cuencas (OGCs), porque aún era primordial definir el marco conceptual, legal e institucional para estas instancias. Sin embargo, se logró acordar con las comunidades y los GAM's los roles y la estructura de los OGCs. En sus inicios, se adoptaron estructuras simples, basadas en las organizaciones locales que tenían una organización ya definida, como los sindicatos o asociaciones de riego.

Cuadro 3. Asistencia técnica y capacitación del personal técnico de GAMs, Fase 2

GAM	Estructuras técnicas	Coordinación interinstitucional	Planificación operativa	Supervisión y monitoreo	Conformación de OGCs
Aiquile (Cochabamba)	++		++	++	++
Comarapa (Santa Cruz)	+++	+++	++	++	++
Sacaba (Cochabamba)	++	++	++	++	++
Villa Serrano (Chuquisaca)	+++	++	++	++	+

Fase 3

Abarca desde el año 2014 hasta la fecha. En esta fase destaca el esfuerzo del VRHR por integrar a la cooperación internacional vinculada a la asistencia técnica, especialmente a COSUDE y GIZ, para generar una herramienta que complemente el diagnóstico de desempeño municipal con un plan de fortalecimiento de capacidades, además de ampliar la cobertura de municipios a ser fortalecidos. Fue necesario un trabajo de varios talleres de análisis para conectar los diagnósticos hacia un plan de fortalecimiento. Finalmente, se tiene una propuesta de guía metodológica que se encuentra en proceso de validación por las instituciones involucradas. GIZ/PROAGRO ha apoyado la elaboración de planes de fortalecimiento de capacidades en varios municipios en las cuencas piloto, que se implementan en la actualidad.

En ese proceso, se encontró que varios municipios tenían problemas, prioridades y temas comunes que podrían ser abordados de forma simultánea. En consecuencia, se elaboró un plan conjunto que tiene algunas características a

destacar: 1) considera municipios con niveles de desempeño y desarrollo organizacional distantes, 2) se incluye municipios de interés del VRHR, fuera del área de influencia de GIZ/PROAGRO, 3) esta gama de municipios diversos da la posibilidad de generar espacios para la Gestión del Conocimiento y promover un mayor impulso de GAMs con menor desarrollo, mismos que podrían emular los avances de aquellos que tienen un alto desarrollo, experiencia y avances en temas de GIRH/MIC, como es el caso Comarapa (Santa Cruz) y Sacaba (Cochabamba).

“Hemos sido destacados y reconocidos por varias instituciones como un municipio ambientalista, porque nuestra visión, nuestras inversiones, nuestra gente de la ciudad y las comunidades apoyan la conservación y el buen uso del agua. Aunque todavía nos falta dialogar con la cuenca baja para que el Municipio de Saipina no solo reclame por la falta de agua, sino también contribuya a su protección. Reconocemos el apoyo de instituciones como GIZ/PROAGRO, que nos apoyó en materializar nuestra visión y qué hacer en el futuro. Ahora tenemos una cuenca pedagógica y cada semana tenemos visitas de diferentes municipios de otras regiones, porque quieren conocer lo que hemos avanzado, en esto no somos egoístas”



Kenny Veizaga
Director de Desarrollo Agropecuario,
Forestal y Medio Ambiente
GAM Comarapa

Las prioridades de estos planes de fortalecimiento de capacidades de GAMs no solo focalizan las Unidades Técnicas, sino también incluyen a las autoridades (Ejecutivo y Concejo Municipal) y la administración (ver Cuadro 4). El incorporar a los tomadores de decisión tiene el propósito de consolidar la visión estratégica e incidir sobre la población, para la adopción de políticas. Por otra parte, con la administración, el fin es revisar los procesos y procedimientos de gestión pública de tal manera de optimizarlos, para responder a las exigencias que demandan los acuerdos intergubernativos con el VRHR, en relación a la implementación de proyectos GIRH/MIC.

En este periodo, GIZ/PROAGRO acompañó a la elaboración e implementación de planes directores en cuencas estratégicas definidas por el VRHR, mediante la revisión y realización de estudios específicos de las cuencas de Mizque, en Cochabamba, y Azero en Chuquisaca. Además, apoyó a la ela-

boración de planes de gestión de subcuencas (Uchuchajra - en Aiquile y Pojo, Cochabamba) para orientar la visión estratégica municipal y promover la acción masiva en estos espacios territoriales, en el corto y mediano plazo.

La constitución de plataformas interinstitucionales se hace indispensable en los planes de gestión municipal y planes directores. Aunque es un esfuerzo reciente, debe ser una prioridad para consolidar la participación activa a nivel racional y local en la planificación y gestión de cuencas estratégicas. El fortalecimiento de los OGCs aún es un tema importante, por ello, cada vez los GAMs deben incluir -dentro sus prioridades y financiamiento- la constitución y fortalecimiento de estas instancias sociales, que apoyan la gestión de microcuencas y la aplicación de leyes.

También, se hace énfasis en los aspectos normativos para que los GAMs se focalicen en la construcción de leyes específicas para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y -como complemento- la promoción de normas comunales que permitan a las organizaciones sociales ser partícipes de este proceso. Otro aspecto que se debe continuar apoyando es la mejora de la calidad de los proyectos GIRH/MIC, tanto en su pertinencia, su eficiencia y eficacia y, sobretodo, en la sustentabilidad futura; los procesos de supervisión y monitoreo en ese marco son todavía importantes.



Usuario explicando la gestión tradicional del agua, Cochabamba, 2011

Cuadro 4: Asistencia técnica y capacitación del personal técnico de GAMs, Fase 3.

Departamento/ GAM	Gestión estratégica			Gestión operativa		Gestión de Cooperaciones	
	Planes Directores de cuencas estratégicas o de gestión de subcuencas municipales	Normativa municipal	Normas comunales	Supervisión y monitoreo	Elaboración y ejecución de proyectos	Plataformas inter-institucionales	Fortalecimiento de OGCs
Cochabamba							
Aiquile	+++	+	++	++	++	++	+++
Pojo	++	+	++	++	++	+	++
Sacaba	+	+	++	++	+++	++	+++
Chuquisaca							
Camargo	+		++	++	+++	+	++
Presto	+		++	++	++	+	++
Tomina	+		++	++	++	+	+++
Villa Serrano	+		++	++	++	++	+++
Zudáñez	+		+	+	++	+	+
Santa Cruz							
Comarapa	++	+	++	++	+++	+++	+++
Quirusillas		+	+	++	+	+	+
Potosí							
Betanzos	+		++	++	++	+	++

4. ¿Qué se ha logrado hasta hoy?

El proceso de apoyo permanente y sistemático al desarrollo de capacidades de los GAM para la GIRH/MIC, ha logrado un avance significativo en la apropiación de la temática a nivel local. Este proceso implica un mejor entendimiento de los alcances de la GIRH/MIC, la consolidación de las estructuras técnicas institucionales, la mejora en la calidad de las inversiones y una mayor capacidad de coordinación interinstitucional. Se ha iniciado la reflexión entre los actores sobre una visión estratégica de desarrollo articulada a la gestión hídrico-ambiental, que se complementa con reflexiones sobre normativas municipales específicas. Todo esto ha sido acompañado por las políticas y fomento sectorial, sobre todo de las inversiones.



Capacitación sobre normativa municipal para la gestión integral del agua, Sacaba – Cochabamba, 2017

Se ha dado relevancia en la agenda de las autoridades municipales a la importancia de la relación entre el agua y el equilibrio ecológico, para que reconozcan, como parte vital de sus funciones ediles, la promoción, sensibilización y el fomento en sus inversiones en la gestión integral de los recursos hídricos. En este cometido, fue necesaria una revisión y aclaración sobre las competencias de los GAMs y los nuevos mandatos que les otorga la NCPE, las leyes de la Madre Tierra y Desarrollo Integral, y el nuevo sistema de planificación territorial (SPIE). Aunque solo fue el inicio del abordaje de estos temas que se deben profundizar.

A través de estos procesos, el VRHR con apoyo de GIZ/PROAGRO, ha generado varias herramientas didácticas, además de los contenidos de los cursos de capacitación. Aunque algunas acciones como la asesoría directa, los diálogos, conversatorios, charlas informales y los viajes de intercambio no están documentadas, fueron importantes en el proceso de desarrollo de capacidades de los GAMs.

En algunos municipios, los esfuerzos de coordinación e integración interinstitucional hacia plataformas locales fueron importantes. Pasan por conocer quién hace qué y cómo contribuye a los planes y visiones de desarrollo municipales. Además, se fueron realizando acuerdos para mejorar las relaciones entre las instituciones, no solo para actuaciones aisladas, sino también para avanzar hacia acciones concurrentes, o hacia una distribución de los esfuerzos en el territorio. De manera similar, estas plataformas sirvieron para uniformar el lenguaje técnico, los aportes de contraparte, los métodos de transferencia tecnológica y asistencia técnica a las comunidades.

Se ha apoyado al VRHR en la generación de un instrumento sectorial para la elaboración de planes de fortalecimiento municipal, que basa su diseño en el diagnóstico competencial municipal, considerando a las organizaciones como un sistema constituido por subsistemas que interactúan y son interdependientes. Asimismo, el proceso de fortalecimiento considera aspectos críticos de los subsistemas, que estén limitando la calidad y efectividad de los servicios que prestan los GAMs a la población, en el marco de una visión

estratégica de desarrollo compatible con la conservación y uso de los recursos naturales, especialmente el agua.

Lecciones aprendidas

No es fácil abordar el tema de fortalecimiento de capacidades de los GAMs, porque este proceso no se refleja directamente en obras de infraestructura o algo “más visible”; además se trata de un esfuerzo de mediano a largo plazo, donde recién será posible visibilizar cambios sociales institucionales de forma sostenible. Sin embargo, si las autoridades municipales y el resto del personal logran reconocer sus propias limitaciones y están de acuerdo con un apoyo externo, se conseguirá un adecuado proceso, altamente participativo.

El proceso de fortalecimiento debe ser constante, bien planificado y “a medida” de cada GAM y de los actores relevantes de estas instituciones, de manera que se adecue a sus tiempos, recursos y prioridades. Además, es necesario que los actores pongan su propio esfuerzo en la aplicación de los nuevos aprendizajes.

El fortalecimiento de capacidades no es un proceso estático, más bien se debe observar constantemente: los cambios en el contexto, las prioridades de los actores, los métodos, etc., de manera que sea posible hacer modificaciones en la estrategia pero sin perder de vista los objetivos acordados.

Es aconsejable que el personal de los gobiernos municipales que se involucre desde el inicio pueda continuar en el proceso; esto debe quedar claro durante las negociaciones con las autoridades de los GAMs. Generalmente, la realidad es que los cambios de personal dificultan un proceso continuo. En algunos casos, se han adoptado medidas que implican que las y los funcionarias/os que permanezcan en la institución se encarguen de apoyar y socializar sus conocimientos con los nuevos. Si ya se hizo una buena labor en la mejora de capacidades, es más fácil encaminar a las y los nuevos funcionarios.

5. ¿A qué conclusiones llegamos y qué toca hacer?

El VRHR ha definido como áreas de intervención e inversiones a microcuencas de interés municipal (VRHR, 2008), donde además existe una mayor claridad sobre las competencias en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. En este sentido, el fortalecimiento de competencias y capacidades de los GAMs como operadores del PNC es un pilar fundamental, considerando que -además- los gobiernos locales tienen competencias asignadas por ley para la temática hídrico-ambiental, que les obligan a disponer de sus esfuerzos y recursos.

El enfoque sistémico ayuda a entender cómo los varios subsistemas interconectados que constituyen el sistema organizacional hacen que este funcione armónicamente, para entregar ciertos servicios de calidad. Un análisis del sistema para encontrar deficiencias en los subsistemas que provocan disfunciones, orienta el diseño de las medidas a ser incorporadas en el Plan de Fortalecimiento. GIZ/PROAGRO solamente ha abordado una parte de los subsistemas y creemos que debería incluirse al menos aquellos vinculados a los aspectos sociales como: la cultura organizacional, el liderazgo, la información y comunicación.



Manejo Integral de Cuencas, Comarapa, Santa Cruz, 2012

Los procesos de fortalecimiento de capacidades en los GAMs deben acompañar procesos de inversiones, acciones, acuerdos y políticas en GIRH/MIC, para garantizar su efectividad y sostenibilidad. En este sentido, sería conveniente que, tanto el GAD como el VRHR, promuevan proyectos que acompañen procesos de fortalecimiento municipal.

Vincular los tres niveles del desarrollo de capacidades (individuos, el desarrollo organizacional y la sociedad: el marco normativo y la cooperación) en los procesos de fortalecimiento de municipio, brinda una mayor garantía de éxito. Si bien requiere un mayor esfuerzo, costo y tiempo, es prudente analizar su viabilidad, dados los beneficios que este enfoque significa.

Otro aspecto que puede potenciar y multiplicar los esfuerzos es la Gestión del Conocimiento, hasta ahora poco explorada. Ésta implica no solamente visitas de campo o intercambio de experiencias, sino un proceso más estructurado, que involucre diferentes formas de difusión de las experiencias, estrategias educativas, difusión de mensajes a través de medios de comunicación, conversatorios, foros, debates, etc. La gestión del conocimiento puede ser una herramienta útil para el desarrollo organizacional armónico de varios municipios. Los GAMs con menos desarrollo organizacional pueden “contagiarse” de los más avanzados.



Comunarios de la cuenca Kuyoj Qhocha, Cochabamba, 2012

Es posible establecer redes de apoyo, tomando en cuenta instituciones que tienen atribuciones y compromisos de apoyo a los municipios, como es el caso de la Federación de Asociaciones de Municipios, las Asociaciones de Municipios a nivel departamental y/o las Mancomunidades, de manera que incorporen en sus servicios el fortalecimiento de capacidades de GAMs de forma permanente. Por otro lado, es preciso establecer redes de apoyo financiero, considerando la permanencia de la cooperación internacional y el VRHR, para desarrollar un esfuerzo conjunto.

El PNC debe considerar un mayor apoyo al fortalecimiento de capacidades de los GAMs, bajo una Estrategia Nacional de Desarrollo de Capacidades en GIRH/MIC, instrumento cuyo desarrollo ya fue iniciado y existe la decisión del VRHR de retomarlo y priorizarlo. Consideramos prudente dar un salto cualitativo enfocado a los procesos sociales y al cambio de actitudes de las personas, porque las personas hacen las instituciones.



Bibliografía

AECOM INTERNATIONAL DEVELOPMENT EUROPE SL., 2017. Evaluación al Plan Nacional de Cuencas Fase II.

Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. Constitución Política del Estado (CPE).

Estado Plurinacional de Bolivia, 2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Ley N° 031.

GIZ, 2015. Gestión de la Cooperación en la Práctica, Diseñar Cambios Sociales con Capacity WORKS.

PROAGRO III, 2015. Plegable institucional PROAGRO III.
<http://www.bivica.org/upload/plegable-proagro-III.pdf>.

PROAGRO, 2017. Plan Conjunto de Fortalecimiento de Capacidades en GIRH/MIC de Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs), Cochabamba y Santa Cruz (No publicado)

VRHR-ASPNC, 2010. Diagnóstico de Capacidades y Propuesta de Fortalecimiento de Municipios Operadores del Plan Nacional de Cuencas.

VRHR, 2008. Plan Nacional del Cuencas, Planificación Estratégica Quinquenal 2008-2012.

VRHR, 2014. Form.002/2010. Recojo de Información para el Diagnóstico de Desempeño Municipal en GIRH/MIC (no publicado).

Vuurmans J., Vries P., Gutiérrez R., 2013. Evaluación Final Plan Nacional de Cuencas, 2006–2012.



Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego
Avenida 20 de Octubre N° 1628
entre Santos Machicado y Otero de la Vega
Edificio Mollinedo Piso 5, Zona San Pedro
Teléfonos: (591-2) 211 3239 - 2117391 Fax: 211 4484
La Paz - Bolivia
www.riegobolivia.org



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable
PROAGRO
Av. Sánchez Bustamante N° 504,
entre calles 11 y 12 de Calacoto
Casilla 11400
La Paz, Bolivia
Teléfonos: +591 (2) 211 5180 - 291 6789
www.proagro-bolivia.org