

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA CT

| | |
|---|---|
| ▪ País/Región: | Bolivia/CAN |
| ▪ Nombre de la CT: | Apoyo a la Consolidación de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas de Bolivia |
| ▪ Número de CT: | BO-T1199 |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros: | Catalina Mihotek, Jefa de Equipo (GDI/CBO); Jorge Cossio (CAN/CBO); Lina Uribe (SCL/GDI), Zoraida Argüello (FMP/CBO); Carolina Escudero (FMP/CBO); y Diego Valenzuela (LEG/SGO) |
| ▪ Fecha de autorización del Abstracto de CT: | 8 de Julio 2013 |
| ▪ Beneficiario: | Estado Plurinacional de Bolivia. Pueblos Indígenas de Bolivia, Gobierno de Bolivia. |
| ▪ Agencia ejecutora y nombre de contacto: | Ministerio de Autonomías (MDEA) /Viceministerio de Autonomías Indígenas Originario Campesinas Organización Territorial. Lic. Gonzalo Vargas. |
| ▪ Donantes que proveerán financiamiento: | <i>Japan Special Fund (JSF)</i> |
| ▪ Financiamiento solicitado del BID: | US\$750.000 (no reembolsable) |
| ▪ Contrapartida local, si hay: | US\$150.000 |
| ▪ Periodo de desembolso | 36 meses (30 meses de ejecución) |
| ▪ Fecha de inicio requerida: | 1 de Diciembre del 2013 |
| ▪ Tipos de consultores: | Firmas consultoras/consultores individuales |
| ▪ Unidad de preparación: | División de Género y Diversidad, SCL/GDI |
| ▪ Unidad responsable de desembolso: | CAN/CBO |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Si. (BID: Estrategia de país con Bolivia (2011-2015), GN-2631-1, párrafo 2.10). |
| ▪ CT incluida en CPD (s/n): | Si |
| ▪ Sector Prioritario GCI-9: | Política social para la equidad y productividad. |

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

- 2.1 En Bolivia, la Constitución Política del Estado (CPE) establece un modelo de Estado Plurinacional que incorpora cinco tipos de gobierno: central, departamental, municipal, regional y Autonomías Indígenas (AI). Dentro de la nueva estructura del órgano ejecutivo plurinacional, se creó el Ministerio de Autonomías (MDEA), cuyas principales atribuciones son formular, desarrollar e implementar políticas orientadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa con autonomía, en coordinación con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, para lo cual se promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).
- 2.2 Los pueblos y naciones indígena originaria campesinas en Bolivia representan el 69% de la población¹, de acuerdo a la CPE tienen el derecho a autodeterminarse y autogobernarse. En ese sentido pueden acceder a las Autonomías Indígenas (AI), lo que se efectúa por dos vías, principalmente, a través de la conversión de municipios en

¹ INE. *Bolivia: Características de la Población Indígena, 2006*. En base a datos del Censo de 2001.

Autonomía Indígena y de Territorio Indígena (TI) a Autonomía Indígena. Por la primera vía once (11) Municipios optaron convertirse en AI, en el referendo del 6 de diciembre de 2009. Por la segunda vía se han presentado cinco TI.

- 2.3 La CPE define la autonomía como “la calidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la CPE y la LMAD e implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de sus facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas”.
- 2.4 De acuerdo a la LMAD, pueden acceder a la Autonomía Indígena los gobiernos municipales con una población mayoritariamente indígena, los que deberán: i) obtener su certificación de condición de territorios indígenas ancestrales, y ii) realizar un referéndum de consulta de acceso a la autonomía indígena, activado y solicitado por autoridades de los gobiernos municipales. Los Territorios Indígenas además de cumplir tales requisitos deberán i) gestionar el certificado de viabilidad gubernativa emitido por el Ministerio de Autonomías, y ii) presentar la base poblacional mínima².
- 2.5 Las comunidades indígenas asentadas solamente en una parte del territorio municipal³, pueden solicitar convertirse en Distrito Indígena (DI) y empezar a ejercer determinadas competencias públicas delegadas por el municipio. Actualmente, no están definidos los pasos generales, ni específicos para el proceso de conversión, y de creación de DI.
- 2.6 La Autonomía Indígena es una prioridad de la política de descentralización del Estado Plurinacional de Bolivia para avanzar en la consolidación y reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas; para ello se requiere la elaboración del marco normativo que regule su constitución, conformación, funcionamiento y consolidación. Por otro lado los órganos deliberantes de las AI, que se encuentran conduciendo el proceso de transición, requieren soporte técnico específico que contribuya a establecer un modelo institucionalizado y bases sólidas de procedimientos que conduzca al ejercicio de su autogobierno.
- 2.7 El objetivo de esta CT es apoyar las políticas públicas coadyuvando a la transición, establecimiento y desarrollo de las Autonomías Indígenas, proporcionando instrumentos para facilitar su consolidación, fortalecer sus capacidades de autogobierno y administración, identificar los potenciales DI y apoyarlos en su conformación, tomando en cuenta sus características étnicas, culturales, organizativas y otras específicas.
- 2.8 **Prioridades Institucionales del BID (GCI-9).** Los objetivos de esta cooperación técnica están alineados con las prioridades del Banco para promover el desarrollo con sectores más excluidos, incluyendo la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia

² De 1.000 a 4.999 habitantes.

³ La ocupación territorial indígena ancestral ha sobrevivido a la división política republicana y en la actualidad los TI pueden ocupar más de un municipio o incluso estar en dos departamentos y en varios municipios u ocupar solamente parte de ellos; estos últimos solo pueden aspirar a ser Distritos Indígenas.

para el Desarrollo Indígena (OP-765), la Política Social para la Equidad y Productividad y la meta de Desarrollo Regional Reducción de la Extrema Pobreza.

- 2.9 **Alineación con la Estrategia de País con Bolivia 2011-2015.** Esta temática está considerada como sector prioritario en la Estrategia de País. También, está en el Plan Nacional de Desarrollo, y en el Plan de Gobierno 2010-2015. Es un pilar de la Agenda Patriótica 2025.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1. Esta CT brindará apoyo técnico al proceso de transición y consolidación de las primeras 22 autonomías indígenas solicitadas al gobierno⁴ mediante: i) la dotación de normativas; ii) el desarrollo de procedimientos técnicos para la conversión a las AI; y iii) la capacitación, tanto a autoridades como a técnicos de las nuevas estructuras en temas vitales de la administración pública, de manera que el nuevo gobierno indígena se consolide y ejecute las competencias adicionales asignadas por la CPE. Asimismo, contribuirá a la identificación y asistencia técnica para la formación de 30 distritos indígenas, diseño y elaboración de los instrumentos de planificación territorial de cada una de las autonomías y distritos indígenas.
- 3.2 Para lograr los objetivos, esta CT financiará al Ministerio de Autonomías la contratación de consultores y firmas consultoras, el proceso de consulta a las autoridades y comunidades indígenas y la validación participativa de los resultados y acuerdos, así como la difusión mediática de las acciones, y la contratación de un/a coordinador/a y de un/a fiduciario/a/administrador/a. La Dirección de Autonomías Indígenas dependiente del Ministerio de Autonomías se encargará de conducir dicho proceso y coordinar acciones a todos los niveles con todos los actores involucrados, tomando en cuenta sus normas y procedimientos y respetando las características étnicas y culturales.
- 3.3 **Componente 1. Marco normativo y procedimientos técnicos para la conversión a Autonomías y Distritos Indígenas.** Este componente se centrará en la elaboración de una propuesta técnica de marco normativo que facilite el proceso autónomo. Para esto, se realizará: i) sistematización de la normativa vigente relevante; ii) identificación de los vacíos legales económico-financieros y administrativos relacionados a la gestión pública; iii) elaboración de la propuesta de compatibilización entre leyes nacionales y leyes autonómicas; y iv) socialización y validación de las propuestas normativas con actores inmediatos. Las actividades de los puntos i) al iii) serán realizadas por consultores especializados; la actividad iv) estará coordinada por técnicos del MDEA y se ejecutará mediante convocatorias a talleres y a través de asambleas y cabildos comunitarios.

⁴ Se prevé que en esta primera etapa de consolidación de las AI estén conformadas 22 AI, 11 provenientes de gobiernos municipales (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38192382>) y 11 provenientes de TI. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38166401>. Sin embargo, este proceso depende de los períodos de aprobación de las solicitudes por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo Electoral y en algunos casos de los municipios. Actualmente, existen 5 solicitudes de TI para conversión; por lo tanto, se prevé que hasta el año 2016 se consoliden al menos 15 AI.

Productos. Propuestas de normativas validadas. Documentos normativos y procedimientos técnicos del proceso de conversión. Memorias de talleres, asambleas y cabildos de validación.

Resultados. Se cuenta con un marco normativo validado para guiar la conversión en Autonomías y DI.

- 3.4 **Componente 2. Apoyo al proceso de transición.** Este componente apoyará la elaboración de una propuesta técnica y de procedimientos para la transición para cada Autonomía Indígena. Además, brindará apoyo técnico a través de: i) diagnóstico del funcionamiento institucional en los 11 gobiernos municipales en conversión; ii) elaboración de la guía técnica y administrativa para la transición en base al nuevo marco de competencia y norma específica; y iii) programa de capacitación y asistencia técnica, en las áreas fiscal-financiera, legal y administrativa a autoridades indígenas y servidores públicos de la AI. El programa de capacitación será realizado por un equipo multidisciplinario asociado que, de acuerdo a los resultados del Componente 1, desarrollará la metodología, guías para capacitadores e instrumentos de apoyo en las áreas mencionadas, e implementará la capacitación.

Productos. Estudio de funcionamiento institucional de los municipios en conversión. Guías técnicas y administrativas con enfoque de género para la transición, consensuadas y validadas. Programa de asistencia técnica y de capacitación fiscal-financiera, legal y administrativa ejecutado.

Resultado. Al menos 15 AI con procesos de transición concluidos y personal administrativo capacitado en gestión fiscal-financiera, marco legal concurrente y administración pública.

- 3.5 **Componente 3. Apoyo a la conversión de territorios indígenas en autonomías indígenas y la conformación de Distritos Indígenas.** Este componente proveerá mecanismos e instrumentos que facilitarán la conversión a AI y DI a través de las siguientes acciones: i) elaboración y socialización de la ruta crítica para la conversión de TI en AI; ii) identificación y diagnóstico rápido de potenciales DI a nivel nacional; iii) evaluación de la ejecución de los planes municipales vigentes; y iv) apoyo a la conformación de 30 DI. La ruta crítica será elaborada en base a la normativa del componente 1 y los instrumentos desarrollados por el Servicio Estatal de Autonomías⁵. Las actividades ii) a iv) se ejecutarán mediante consultorías.

Productos. Cartillas sobre la ruta crítica para la conversión de territorios indígenas y la conformación de DI; documentos de análisis y evaluación de la ejecución de planes municipales vigentes; y documento de diagnóstico de potenciales DIs.

Resultados. 30 DI conformados.

- 3.6 **Componente 4. Apoyo a la planificación y gestión territorial.** Este componente desarrollará instrumentos técnicos para la generación de Planes de Desarrollo⁶ (PD) y fortalecerá las capacidades en gestión territorial de las instancias en conversión a través de las siguientes actividades: i) diseño del modelo conceptual y metodológico para la formulación de los PD; ii) estudio sobre las organizaciones locales (estructura y

⁵ Entidad descentralizada bajo tuición del MDEA.

⁶ Las Autonomías Indígenas requieren de Planes de Desarrollo Integral (PDI); los Territorios Indígenas requieren Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI); y los Distritos requieren un Plan de Desarrollo Distrital (PDD)

capacidades) y participación de la mujer en las mismas; iii) capacitación en instrumentos de gestión territorial a 11 AI y a 11 DI en conversión; y iv) programa de fortalecimiento en la elaboración de PD para 30 DI constituidos. Estas acciones se realizarán mediante consultorías.

Productos. Al menos dos modelos conceptuales y metodológicos para la formulación de los PD respectivos validados por el órgano rector. Estudio sobre las organizaciones locales (estructura y capacidades) y participación de la mujer. Programa de capacitación en gestión territorial para las autoridades y servidores públicos de las AI. Programa de fortalecimiento de desarrollo integral para representantes y servidores públicos de los DI.

Resultados. AI y DI cuentan con instrumentos de planificación territorial validados por el órgano rector y están capacitados en gestión territorial. Autoridades, servidores públicos y actores locales de los DI han elaborado su respectivo PD y están capacitados para conducir el desarrollo de su distrito.

El equipo técnico del MDEA proveerá elementos técnicos y guiará la gestión para la conformación de los DI.

3.7 **Componente 5. Registro y difusión del proceso autonómico y de distritación indígena.** Las acciones de este componente son transversales para todo el proceso de conversión. Por medio de ellas se registrará y difundirá el proceso de transición y consolidación en castellano e idiomas nativos, a través de las siguientes acciones: i) registro audiovisual de los procesos de conversión de AIs; ii) sistematización y elaboración de memoria escrita de cada AI y DI; y iii) difusión mediática de los procesos y productos a nivel de los municipios involucrados. Estas acciones serán realizadas por consultores y difundidas por medios comerciales. Por su lado el MA tiene una unidad de comunicación que difundirá los procesos y los resultados de la CT a través de los medios de comunicación a nivel nacional.

Productos. Registro del proceso de implementación de las Autonomías y DI en memoria audiovisual y escrita, *spots*, cuñas y programas radiales.

Resultados. Los pueblos indígenas y gobiernos municipales han sido informados y han participado del proceso de formación y consolidación de las AI y DI.

3.8 Matriz de resultados indicativa

(<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38163829>)

PRESUPUESTO INDICATIVO

(<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38163828>)

| Actividad/componente | BID (JSF) | Contrapartida local | Total |
|--|----------------|---------------------|----------------|
| Componente 1. Marco normativo y procedimientos técnicos para la conversión a autonomías y DI | 105.662 | 29.941 | 135.603 |
| Componente 2. Apoyo al proceso de transición: | 122.150 | 34.614 | 156.764 |
| Componente 3. Apoyo a la conversión de territorios indígenas en autonomías indígenas y la conformación de DI | 112.331 | 31.831 | 144.162 |
| Componente 4. Apoyo a la planificación y gestión territorial | 127.760 | 36.203 | 163.963 |
| Componente 5. Registro y difusión del proceso autonómico y de distritación indígena | 143.270 | | 143.270 |
| Unidad ejecutora | 138.827 | 17.411 | 156.238 |
| Total | 750.000 | 150.000 | 900.000 |

- 3.9 La cooperación técnica tendrá un costo total estimado de US\$900.000, de los cuales hasta la suma de US\$750.000 serán financiados con carácter no reembolsable por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con cargo a los recursos provenientes del *Japan Special Fund* (JSF), y la suma de US\$150.000 en carácter de contrapartida local, la cual será provista en especie por parte del MA.

IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 Esta CT será ejecutada por el Ministerio de Autonomías, a través de la Dirección General de Autonomías Indígenas Originario Campesinas, que conducirá y facilitará la gestión con el nivel central, departamental y municipal; elaborará, coordinará y/o firmará los convenios interinstitucionales necesarios; elaborará y conducirá los proyectos de decretos, normativa y reglamentos necesarios para viabilizar la consolidación de las AI, hasta su aprobación; realizará el seguimiento a los consultores y la capacitación y aprobará los productos; establecerá las alianzas público privadas necesarias; y liderará los procesos de validación así como los programas en los niveles que corresponda, tales como su difusión.
- 4.2 Esta CT tendrá una duración de 30 meses y abarcará a 11 municipios, 11 Territorios Indígenas en conversión y 30 DI como procesos piloto para la elaboración de instrumentos y mecanismos de transición, planificación y consolidación. En todos los procesos y acciones se transversalizará la perspectiva de equidad de género y se implementarán acciones positivas para la participación y empoderamiento de las mujeres, respetando sus características culturales y haciendo eco a sus derechos.
- 4.3 El ejecutor llevará a cabo las contrataciones de servicios de consultoría y las adquisiciones en conformidad con lo dispuesto en las políticas del Banco (GN-2350-9 o sus versiones revisadas). La Representación en Bolivia (CAN/CBO) será la Unidad responsable de los desembolsos.
- 4.4 Durante la ejecución del programa, el coordinador y el fiduciario entregarán informes técnicos trimestrales. La supervisión se realizará mediante visitas de seguimiento, lectura de informes y verificación de los productos. La supervisión estará a cargo de la especialista de GDI, en estrecha colaboración con el/la especialista fiduciario/a del BID, ambas en la Representación del BID en Bolivia. Al final de la ejecución se remitirá un informe técnico del Proyecto al BID, enfocado en resultados. El ejecutor tendrá la obligación de preparar y presentar, dentro de los 90 días posteriores a la fecha del último desembolso, los estados financieros de la operación, los cuales serán auditados por un auditor independiente aceptable para el Banco contratado directamente por la Representación en Bolivia.
- 4.5 El monitoreo del proyecto será efectuado trimestralmente por la Dirección General de Planificación del MDEA. La ejecución será de entera responsabilidad del MDEA a través de la Dirección General de Autonomías Indígena; las aplicaciones, los recursos financieros y acciones fiduciarias estarán a cargo del fiduciario contratado para el Proyecto bajo la supervisión de la Dirección General de Asuntos Administrativos del MDEA.

- 4.6 La evaluación externa, que verificará la consecución de los resultados e indicadores especificados en este documento, se realizará en dos etapas, una a medio término y otra a la conclusión del proyecto. Evaluaciones de acciones específicas serán realizadas por el MDEA. Adicionalmente, el Banco monitoreará y evaluará el progreso del proyecto como parte de su plan de supervisión.
- 4.7 Tanto el auditor como el evaluador independiente serán seleccionados y contratados en conformidad con los procedimientos de licitación del Banco para las firmas de auditoría y evaluación, y se pagarán con fondos del Banco previstos en esta cooperación técnica.

V. RIESGOS IMPORTANTES

- 5.1 En caso de que la normativa no sea aprobada por las instancias correspondientes, el Ministerio de Autonomías prevé reuniones técnicas y de coordinación con las comisiones tanto en el poder ejecutivo como el legislativo del Congreso. Este proceso de transición puede generar conflictos con autoridades municipales que imposibiliten la transición a las Autonomías, al ser elevado su requerimiento. El Ministerio de Autonomías proyectará una norma que haga efectivo el mandato vinculante de los referendos y aprobación de estatutos. En caso de que se presenten conflictos políticos de ingobernabilidad en las AI, que no permitan la organización y diseño de instrumentos técnicos de planificación para las diferentes rutas críticas de conversión y PD, el Ministerio de Autonomías trabajará con el Consejo Nacional de Autonomías Indígenas (CONAIOC) para alcanzar acuerdos necesarios para llevar adelante las acciones propuestas. Las comunidades indígenas no siempre son receptivas al registro fotográfico y audiovisual. Para lograr el registro, se realizarán campañas informativas sobre la importancia del proceso autonómico y de distritación indígena, sensibilizando a las autoridades indígenas y la población afectada, en general.
- 5.2 A nivel interno del Ministerio de Autonomías, el riesgo permanente es la rotación del personal ejecutivo y operativo que genera demoras por el tiempo de inducción del empleado a los nuevos procedimientos. Además, la Dirección de Autonomías no tiene experiencia práctica en procedimientos del Banco. Para mitigar estos fenómenos, y reforzar el equipo ejecutor para garantizar la buena ejecución, se contratará un coordinador y un/a especialista fiduciario/a por la duración del proyecto. Se incluirá en los Términos de Referencia del fiduciario/a el requisito de experiencia previa en procedimientos del BID y adicionalmente la Representación impartirá un curso de capacitación al ejecutor sobre las políticas de adquisiciones actuales.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 Ninguna

VII. SALVAGUARDAS AMBIENTALES

- 7.1 Esta cooperación técnica supone fortalecimiento institucional y consultorías sobre temas normativos, procedimientos administrativos, capacitación y elaboración de instrumentos técnicos de planificación. Luego de aplicar el filtro de Salvaguardas, incluido en esta

documentación, se concluye que no presenta riesgos ambientales o sociales. Basado en las políticas de Salvaguardas, esta operación ha sido clasificada bajo la categoría C (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38192984>).

Anexos

Anexo I. Solicitud del cliente

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38163826>

Anexo II. Términos de referencia

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38163827>

Anexo III. Plan de adquisiciones

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38163831>

IDBDOCS38139551
24 de octubre de 2013