

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

**LA ASOCIATIVIDAD Y LAS MANCOMUNIDADES
MUNICIPALES EN GUATEMALA**

Guatemala noviembre de 2011



Este documento es únicamente para fines académicos

LA ASOCIATIVIDAD Y LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN GUATEMALA

INTRODUCCION:

Entre los factores más importantes que posicionan a una mancomunidad con visión o proyección se encuentra, indudablemente, la voluntad política de sus miembros. En algunos casos, ésta es muy difícil de alcanzar debido a diferencias políticas, problemas de coordinación y comunicación, y a la poca capacidad financiera y técnica para posicionarse y subsistir.

Los municipios deciden mancomunarse fundamentalmente por dos factores. Uno, debido a que una Autoridad edil aislada tiene poco peso político ante instancias mayores de Gobierno por lo que difícilmente hace escuchar sus demandas. El otro factor reside en que la figura mancomunitaria facilita la captación de recursos para proyectos que demandan una elevada capacidad económico financiera y cuya gestión sería muy difícil para un solo municipio.

La experiencia acumulada por las mancomunidades ha sido fortalecida por diferentes programas de la cooperación internacional, sin la cual, los avances conseguidos hasta el momento hubiesen sido menores. Cada mancomunidad es una institución con diferentes logros, problemas y capacidades. Sin embargo, les son comunes una serie de dificultades, como la falta de normativa sobre su funcionamiento y la carencia de fuentes de financiamiento, las cuales, en el caso de muchos municipios, son la única forma de emprender obras y proyectos grandes.

En la actualidad, muchas autoridades municipales recurren a las mancomunidades sólo con requerimientos específicos. Pese a ello, éstas han mantenido su presencia y su eficiencia a partir de proporcionar sus servicios o brindar apoyo mayormente en el área técnica, tratando de dejar de lado los intereses político partidarios que, como se verá, no forman parte de los principales problemas de las mancomunidades (Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia (2009)).

CONCEPTO DE MANCOMUNIDAD MUNICIPAL

Para entender de mejor manera el concepto de mancomunidad en nuestro auxilio del Castillo, M. (2008), nos presenta los siguientes conceptos:

“La asociación voluntaria de dos o más municipios que procura su desarrollo a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un período y marco jurídico determinado y que requiere de un directorio y una estructura organizativa”

“Las mancomunidades de municipios son instancias intermunicipales, voluntarias y de carácter público, que favorecen a los fines del Estado. Las mismas están orientadas a la búsqueda del desarrollo sostenible conjunto, la eficiencia en la asignación de recursos y la prestación de servicios de competencia municipal delegadas por éstos, además de la articulación efectiva de políticas municipales, departamentales, sectoriales y nacionales”.

“La mancomunidad municipal es el instrumento de la asociación voluntaria de los municipios para la gestión de competencias y servicios comunes...”

“La capacidad de agregar y unificar la gestión pública de territorios confiere a la mancomunidad de municipios la categoría de instrumento de integración regional y ordenamiento territorial”.

Y continúa agregando el mismo autor que en general, las definiciones o conceptos generados en normativas y estudios sobre la mancomunidad de municipios reúnen ciertas características que se destacan en la siguiente lista:

Las mancomunidades de municipios nacen de la voluntad de sus partes (municipios) para su constitución. La mancomunidad es la reunión voluntaria de municipios, no sólo de instituciones públicas locales. Las mancomunidades debieran servir para:

- Gestión de competencias y servicios municipales.
- Asumir tareas de cooperación interterritorial.

- Optimizar capacidades de gestión de proyectos.
- Agregar y unificar la gestión pública en niveles subdepartamentales.
- Convertir la gestión pública agregada en instrumento de ordenamiento territorial.
- Promover y coadyuvar al desarrollo de capacidades de gestión de municipios.
- Promover la orientación estratégica del desarrollo municipal.
- Gestionar y orientar las inversiones para el desarrollo.
- Representar a la región en sus intereses.
- Hacer eficiente la prestación de servicios y asignación de recursos públicos locales.
- Articular efectivamente las políticas municipales, departamentales, sectoriales y nacionales en el ámbito subdepartamental

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

En general las mancomunidades responden a los siguientes objetivos:

- **Economías de escala**

Muchas municipalidades se pueden aplicar de manera más efectiva y eficiente a partir de la unión de esfuerzos locales en un territorio mayor:

- La gestión de recursos naturales entendido que la naturaleza carece de fronteras y requiere de un uso y explotación racional y sostenible, es más eficiente a partir de espacios territoriales con características similares o complementarias; con frecuencia, el mapa municipal es trascendido por estas características, por lo que la generación de una mancomunidad para este efecto podría ser positiva.
- Aprovechamiento de potencial económico y seguridad alimentaria Bajo el mismo criterio, un espacio territorial mayor al municipal puede optimizar el aprovechamiento de potenciales económicos, productivos, o efectivizar la provisión de insumos básicos para seguridad alimentaria, identificando adecuadamente potenciales comunes y aprovechando, por ejemplo, la existencia de complementariedad en cadenas productivas.

- Administración de servicios comunes Como prestadora de servicios, la mancomunidad de municipios puede hacer eficiente esta actividad, con una buena administración para todos sus asociados. Un ejemplo claro es la administración de maquinaria pesada o asistencia técnica a solicitud, sobre el uso y aplicación de instrumental para la gestión local.
 - Gestión conjunta para acceso y canalización de fondos de inversión. Esta ventaja del trabajo mancomunado todavía no ha sido debidamente aprovechada por las regiones o sus municipios. Sin embargo, en la medida en que se adopten objetivos y visiones comunes y se tenga claridad en las necesidades de desarrollo las que en general pueden ser tan grandes que excedan las posibilidades de los municipios de manera unilateral también se facilita la gestión de recursos de cooperación o financiamiento de mayor envergadura.
 - Acciones estratégicas de desarrollo, regional no contempladas por el nivel departamental o nacional En algunos casos, la planificación departamental o nacional no privilegia aquello que las regiones han definido como prioritario, por lo que las mancomunidades se constituyen en instrumentos válidos para llevar a cabo la gestión de tales acciones necesarias.
- **Visiones estratégicas territoriales**

El desarrollo sostenible requiere de esfuerzos conjuntos (mancomunados) para el aprovechamiento de economías de escala. Esos esfuerzos también son necesarios para la construcción de estrategias claras y aplicables, acciones concretas con responsabilidades bien diferenciadas e, infaltablemente, aportes equitativos y

justos que generen un retorno objetivo y medible de las inversiones. Lo mencionado demandará de los actores del territorio (públicos o privados) un esfuerzo en armonizar las prioridades de gestión desde lo local hacia lo subdepartamental; o en sentido contrario, desde lo departamental, pasando por lo regional, a lo municipal. También solicitará de los municipios la elaboración y aplicación conjunta de políticas, programas, proyectos y estrategias de desarrollo sectorial; además del seguimiento, monitoreo, control y evaluación de los logros alcanzados.

- **Representación política**

Otro objetivo importante de las mancomunidades de municipios es el de fortalecer las capacidades de negociación de las unidades municipales en el marco de políticas, estrategias o visiones regionales. Por ello, la mancomunidad como institución puede en determinados momentos - representar los intereses de los asociados, a la par que les brinda servicios específicos y contribuye a la gestión del territorio regional.

- **Fortalecimiento de capacidades locales**

Una de las demandas de los gobiernos municipales a la mancomunidad es el fortalecimiento de capacidades de sus recursos humanos y capacidades institucionales para mejorar sus gestiones. Este objetivo es compartido por el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, creado específicamente para fortalecer las capacidades de gestión local.

- **Fomento y mejora en la aplicación de políticas públicas departamentales y nacionales**

Otro de los objetivos de las mancomunidades es apoyar a nivel departamental (hasta ahora ese aporte ha sido reducido) y nacional en la promoción y efectiva aplicación de políticas públicas en el ámbito municipal.

PRINCIPIOS

- **Apropiación del territorio** La mancomunidad de municipios tiene como principio básico el apropiarse de su territorio. Por más que los objetivos de la mancomunidad sean sectoriales o específicos y no contemplen una visión integral del territorio, sin su apropiación no se aprovecharán economías de escala, no se aportará con estrategias comunes ni se participará en igualdad de condiciones en la consecución de cualquier resultado esperado.
- **Reconocimiento de los niveles estatales.** La mancomunidad de municipios no se constituye como unidad político – administrativa-, por lo que respeta y contribuye al cumplimiento de las competencias de los niveles de administración y gobierno establecidos legalmente (gobiernos municipales y gobierno departamental y central).
- **Inclusión.** Otro principio latente en el accionar de las mancomunidades de municipios es, sin duda, la inclusión. La mancomunidad existe para mejorar la gestión pública, por un lado, y facilitar el desarrollo desde iniciativas privadas, por el otro. Por ello, mientras más participación reciba, mientras las decisiones sean inclusivas, mientras las acciones respondan a demandas y no a necesidades sectoriales o gremiales, y mientras los resultados de las acciones de las mancomunidades aporten a la mejora de calidad de vida de las poblaciones del territorio, se contribuirá a la inclusión social y, por ende, al ejercicio pleno de ciudadanía.
- **Inversión para el desarrollo** Finalmente, no por ello el menos importante de los principios: la inversión dirigida al desarrollo del territorio. Las mancomunidades buscan acciones y recursos para hacer efectivas grandes inversiones en el marco de su visión de desarrollo, inversiones que a partir de una sola municipalidad o un solo actor serían impensables.

- Concurrencia, es un principio vital para el desarrollo de los objetivos y requerimientos de los municipios a través de sus mancomunidades. Concurrencia vertical, que busca la articulación de esfuerzos entre distintos niveles de administración y gestión, y concurrencia horizontal (entre municipios) como base del asociativismo local.

DESAFIOS Y PREGUNTAS SOBRE LAS MANCOMUNIDADES



FUENTE: del Castillo Martín. (2008). Contexto de la Mancomunidad en Bolivia

1. ¿Es la mancomunidad de municipios un instrumento de ordenamiento territorial y limítrofe?
2. ¿Es función de la mancomunidad ser articulador del desarrollo regional?
3. ¿Cuál es el rol de las gobernaciones departamentales en el fortalecimiento y consolidación de las mancomunidades municipales?

4. ¿La mancomunidad municipal debe ser una instancia de derecho público o de derecho privado?
5. ¿Es pensable el desarrollo urbano a partir de la mancomunidad municipal?
6. ¿Cuál es el rol de las mancomunidades en el desarrollo municipal?
7. ¿Cómo se prevé la inclusión y control social en las mancomunidades?
8. Las mancomunidades municipales ¿son sostenibles?
9. ¿Cómo se articula el proceso de mancomunización municipal con la Ley de Descentralización?
10. ¿Cuál es el rol de las mancomunidades en el sistema asociativo municipal?
11. ¿Cuál es su relación con las Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-?
12. ¿Cuál el rol de las mancomunidades municipales en el fortalecimiento institucional municipal?

BIBLIOGRAFIA:

Del Castillo. M (2008). Contexto de la Mancomunidad en Bolivia. PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE –CONCERTAR-. Primera edición. Bolivia.

Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal, Siam. (2009). Diagnóstico de situación de las mancomunidades en Bolivia. Edición Andrés Martínez C. La Paz Bolivia.

Decreto Legislativo No. 12-2002. Código Municipal.