

# LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS UNA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL

Carmen Salguero\*

## **¿Qué es una mancomunidad de municipios en Guatemala?**

De acuerdo al Código Municipal Decreto Número 12-2002, se establece que son “asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los Concejos de dos o más Municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”.

Con respecto a la definición de la mancomunidad en Guatemala, es importante señalar que no es una organización gremial de disposición solamente de los alcaldes, en la mancomunidad la máxima autoridad es la Asamblea General, misma que la integran los Concejales y Síndicos de cada Concejo Municipal del municipio que integra la mancomunidad.

El Código Municipal, sigue considerando el derecho a que las municipalidades puedan asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, para distintos intereses que se establecen en el Artículo 10. Una diferencia marcada de esta definición es que la mancomunidad debe considerar a los Concejales y Síndicos de cada uno de los Concejos Municipales, en cambio el derecho de Asociación de Municipalidades, la representa el alcalde. No es lo mismo decir “acuerdo entre dos o más municipios” que “asociación de municipalidades”. De acuerdo al marco jurídico posiblemente pueda haber dificultad en su interpretación, sin embargo; la experiencia está diciendo que las mancomunidades de municipios pueden llegar a tener mayor legitimidad y el horizonte de ésta, es mucho más amplio. La

mancomunidad de municipios en algún momento podría llegar a desplazar a las hoy Asociaciones Departamentales de Municipalidades, debido a que la cercanía territorial de mancomunidad les permite tener mayor fluidez en su comunicación y tener mayores características que les identifica y esto les motiva más a los Gobiernos Municipales a participar con sentido de pertinencia, seguramente también por la mayor claridad en sus objetivos y metas.

En algunos países, las mancomunidades pueden crearse de manera obligatoria para la prestación de determinados servicios cuando la ley así lo establece. Para el caso guatemalteco, algo importante a resaltar es que la mancomunidad es una asociación libre de municipios, jurídicamente no se le puede obligar a un municipio a pertenecer a alguna mancomunidad. Es por ello que el municipio a través de un Acuerdo Municipal debe demostrar su anuencia a pertenecer a la mancomunidad; el Concejo Municipal quien es el que representa la autoridad en el Municipio, deberá aprobar sus estatutos por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes.

Sin embargo; según la experiencia de algunas mancomunidades de éxito y logros en su proceso,-en Guatemala hasta ahora hay varios ejemplos, Mamsohue y Huista en Huehuetenango, Lago de Güija y Nororiente en municipios de Jutiapa y Zacapa, por citar algunos- está demostrado que se debe a varios factores, principios y valores políticos; los concejos municipales que quieran pertenecer a esta integración regional o microregional de municipios, deben tener clara la visión de estar constituyendo una estructura supramunicipal con miras a promover el desarrollo local de sus municipios, y con ello a su departamento y a su región; un principio básico es, el respeto a la pertenencia de diversos partidos políticos y/o comités cívicos, es en ello donde debe hacerse espacios para el ejercicio político democrático a nivel local, es aquí donde pueden haber mejores y mayores posibilidades de sentarse a la mesa a discutir problemas y necesidades en común, y bajo el principio de solidaridad establecer alternativas de solución que beneficien a todos los municipios que integran la mancomunidad en el entendido que se deberá priorizar la atención de aquellas acciones y/o proyectos que beneficiará en primer lugar al municipio más urgido.

Uno de los factores sin duda más polémicos en la mancomunidad es precisamente que los diversos Concejos Municipales no pertenecen al mismo partido político. Esto no debe verse como una debilidad sino como una fortaleza, a nivel local es donde históricamente se han tenido

que resolver situaciones que por ausencia del Estado y por la urgente respuesta que espera la población, la población encuentra en este nivel local la respuesta al menos para subsistencia. Hoy en día se observa con mayor constancia la cercanía de los diversos sectores del municipio a sus autoridades locales. Este espacio local, supramunicipal debe constituirse en una oportunidad, de demostrar que a nivel local es más fácil ponerse de acuerdo para la búsqueda de alternativas de solución y más que ello; para establecer verdaderos planes de desarrollo que promuevan un desarrollo endógeno, y se aprovechen los factores exógenos que exige la globalización. La mancomunidad debería ser el espacio para demostrar que es en este nivel donde puede fundamentarse de mejor manera una verdadera cultura política, donde se entienda que la distintas corrientes ideológicas partidistas pueden contribuir en conjunto a diseñar mejores municipios.

### **¿Pierde autonomía el municipio al pertenecer a la mancomunidad?**

Hoy en día se pone en duda la total soberanía de los Estados, pues la tendencia globalizante abarca distintas dimensiones que atenta muchas veces a ello. En el caso de la integración de municipios dentro de un Estado, la autonomía municipal no puede perderse. La autonomía municipal la instituye la Constitución Política de la República en su artículo 253, le caracteriza en ello básicamente porque los municipios tienen como funciones: “elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines”. Es por ello que la mancomunidad no puede trascender más allá de disponer lo que a través de su Asamblea decidan en torno a la formulación de política públicas, programas y/o proyectos en aspectos de su competencia. Jamás debe la mancomunidad verse como el trampolín político para estar en concordancia en la política partidista con el gobierno central. Esta es una decisión propia de los partidos políticos que tienen el poder local en el Gobierno Municipal, nada tiene que ver la estructura mancomunada en la disposición del juego político. Seguramente la falta de cultura política en nuestro país y en nuestros municipios hace que la desesperación de los Gobiernos Municipales tengan que alinearse al partido político en turno del Gobierno Central, pero en ello nada debería tener que ver la mancomunidad. Este principio es fundamental para ser tomada en cuenta la mancomunidad, sino puede verse en riesgo de desaparecer.

La solidez de la mancomunidad de municipios debería ser en primera instancia el respeto a la pertenencia de diversos partidos políticos. El mejor ejemplo que ha podido observarse en los últimos cinco años de experiencia mancomunada de municipios en Guatemala es en la Mancomunidad Mamsohue de Huehuetenango, trece municipios del sur occidente de éste departamento predominantes de la población Maya Mam, pertenecientes entre todos a cinco partidos políticos distintos, los hay de la UD, PAN, GANA, URNG Y FRG. Hasta ahora ha sido un verdadero ejercicio de gobernabilidad democrática en el nivel local mancomunado, posiblemente las características similares de estos municipios con un promedio de 90% de pobreza en sus pueblos hace que los Gobiernos Municipales guarden sus banderas políticas y saquen las banderas del desarrollo, hoy después de cinco años de incidencia política en el Congreso de la República y con el Gobierno Central (el proceso inició en el gobierno pasado y trasciende al actual) lograron a través de la mancomunidad un préstamo del Banco Mundial que pretende establecer una red vial óptima que conectará a todos los municipios que integran la mancomunidad y a la carretera interamericana, el proyecto está ya en ejecución, pero sin duda sino hubiese sido por la integración de los municipios en mancomunidad, la incidencia de un solo Gobierno Municipal no hubiera tenido la fuerza para defender este préstamo que corrió riesgos de ser transferido a los llamados megaproyectos que por lo general benefician a la metrópoli capitalina y; difícilmente hubiera llegado a aquellos pueblos pobres y alejados

### **La mancomunidad de municipios y la Descentralización del Estado**

La mancomunidad a través de su Asamblea General debe verse como una instancia local para la incidencia política ante el gobierno central y; lograr mejores y mayores niveles de descentralización. Debería ser la estructura que permita articular las políticas nacionales y las políticas locales en materia de lo económico-productivo, educación, salud, comunicaciones, medio ambiente, etc. Podría ser el ente que ayude a que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural verdaderamente funcione, pues los Gobiernos Municipales son quienes están más cerca de la población y en ellos espera la población la disposición para la solución de los distintos problemas y necesidades que les aquejan

La descentralización y modernización del Estado debe referirse al fortalecimiento municipal y esto puede lograrse si los Gobiernos

Municipales se unen para hacer un verdadero movimiento municipalista que les permita incidir en una mejor distribución del presupuesto nacional e incidir para que las política públicas agoten procesos participativos y que sea desde el nivel local.

### **Anotación final**

Uno de los requerimientos en general para ser creadas las mancomunidades es que los municipios sean colindantes; y con ello algo importante es, fijar con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes. Es decir una cosa son el equipo de técnico de cada municipalidad y otro es el equipo técnico de la mancomunidad, lo que debe buscar es la coordinación entre ambos.

La expectativa que crea la integración de los municipios para constituirse en mancomunidad está teniendo aceptación considerable especialmente para la cooperación internacional. En esto debe tenerse cuidado porque muchas veces la efervescencia de ejecutar proyectos antes de consolidar la organización interna puede crear ciertos inconvenientes y riesgos de desaparición de la misma. Desde un inicio los municipios representados en los Concejos Municipales que integran la mancomunidad, deben tener claro que son ellos mismos quienes deben dar vida a esa nueva estructura territorial y es por ello que deben sostener su voluntad política, establecer rápidamente algunas política públicas sociales, culturales y económicas que garanticen su sostenibilidad y para lo financiero deben comprender que es cada municipio el que debe aportar para el funcionamiento de la mancomunidad, utilizando parte de su presupuesto. La mancomunidad debe considerar mínimamente dos órganos fundamentales: la parte política de decisión y la parte técnica, es por ello necesario establecer un equipo técnico de gestión del desarrollo en el territorio mancomunado, éste debe ser profesional y propositivo, y; en común acuerdo éstos dos órganos, deben considerar desde la mancomunidad, procesos participativos, es importante considerar el involucramiento de los distintos actores y sectores de las sociedades que serán afectados por las acciones emanadas de la mancomunidad.

En realidad en Guatemala es reciente la creación de mancomunidades y debe tenerse cuidado en la proliferación de las mismas, aunque es cierto que la libertad de constituirse existe porque lo establece el

Código municipal, e incluso un mismo municipio puede estar en varias mancomunidades; debe tenerse cuidado que éstas no surjan por “moda” y mucho menos por exigencia de proyectos de la cooperación internacional y menos aún por ley que exija el Gobierno Central, con estas condicionantes la mancomunidad puede estar condenada a fracasar desde su inicio. La mancomunidad es una oportunidad para establecer ejercicios de gobernabilidad democrática local y ello implica el respeto a la autonomía municipal y es; bajo este principio que los Gobiernos Locales deberían hacer resurgir el verdadero poder local y con ello establecer mayores y mejores niveles de descentralización del Estado.

\*Coordinadora Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Facultades de Quetzaltenango, Universidad Rafael Landívar. Asesora y Gerente ejecutiva de la Mancomunidad Mamsohue, hasta septiembre 2006.