

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the Academia Conciliatoria Guatemalteca is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top. The shield is divided into four quadrants, each containing a different symbol. The shield is set against a background of a globe. The text "ACADEMIA CONCILIATORIA GUATEMALTECA" is written in a circular path around the globe. The Latin motto "ORBIS CONSPICUA" is written at the top of the circle, and "INTER CETERAS" is written at the bottom.

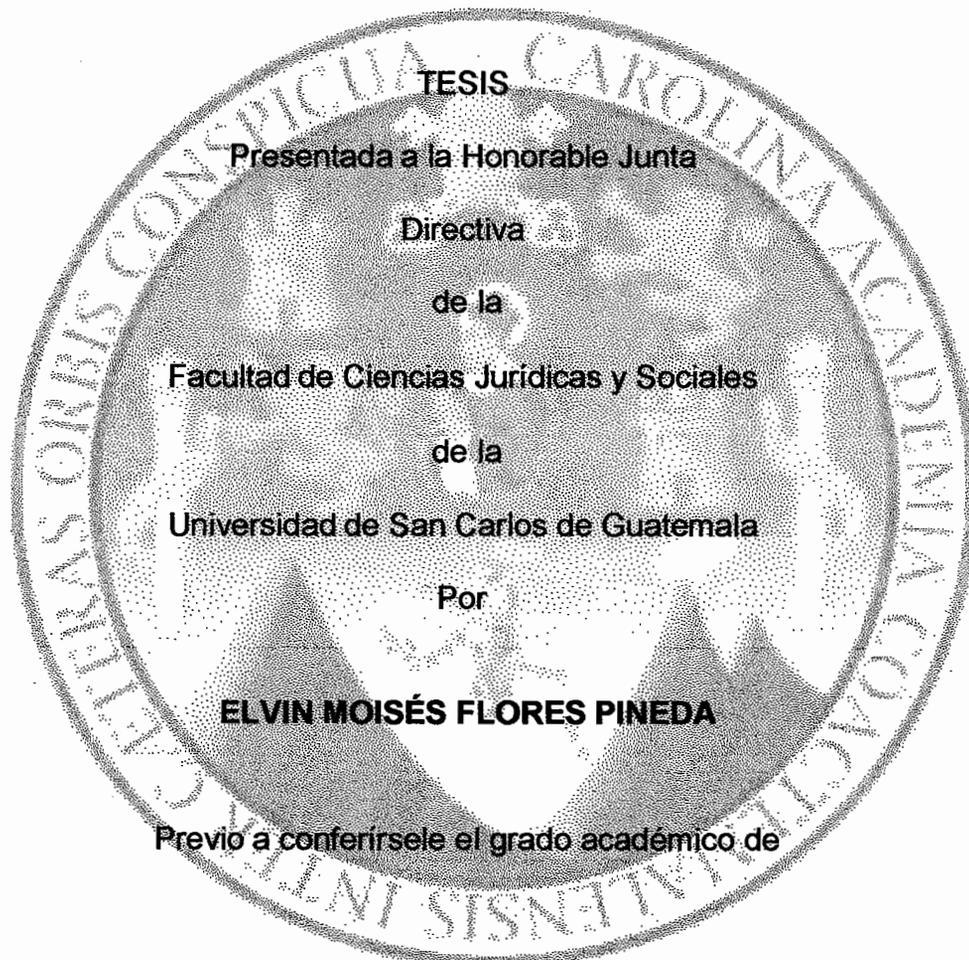
**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES MANSUR Y
MANCOSUR DEL DEPARTAMENTO DE ESCUINTLA**

ELVIN MOISÉS FLORES PINEDA

GUATEMALA, JUNIO DE 2016

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES MANSUR Y
MANCOSUR DEL DEPARTAMENTO DE ESCUINTLA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta

Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ELVIN MOISÉS FLORES PINEDA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio de 2016

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	MSc.	Avidán Ortíz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Daniel Mauricio Tejada Ayestes

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic.	José Luis Guerrero de la Cruz
Vocal:	Lic.	Ricardo Bustamante Mays
Secretario:	Licda.	Vilma Karina Rodas Recinos

Segunda fase:

Presidente:	Lic.	Rodolfo Giovani Celis López
Vocal:	Lic.	Héctor David España Pinetta
Secretario:	Lic.	David Sentes Luna

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).”



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 28 de septiembre de 2012.

ASUNTO: ELVIN MOISÉS FLORES PINEDA, CARNÉ No. 199915088, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20120830.

TEMA: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES MANSUR Y MANCOSUR DEL DEPARTAMENTO DE ESCUINTLA".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a) EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 8,219.


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



Adjunto: Nombramiento de Asesor
cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.

Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes

4ª. Avenida "A" 12-54, Zona 14
Ciudad, Guatemala
54126108



Guatemala, 09 de abril de 2013

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Doctor Mejía



Me dirijo a usted para referirme al oficio sin número de referencia, de fecha 28 de septiembre de 2012, por medio de la cual se me nombra como asesor de tesis del bachiller Elvin Moisés Flores Pineda quien se identifica con el carné estudiantil 199915088; por lo que habiendo asesorado el trabajo encomendado y de conformidad con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; manifiesto lo siguiente:

1. El trabajo de tesis se intitula "**Análisis Jurídico de las Mancomunidades Municipales Mansur y Mancosur del Departamento de Escuintla**".
2. Inmediatamente que recibí el nombramiento y se estableció comunicación con el Bachiller Elvin Moisés Flores Pineda, procedí a efectuar el estudio de los planes de investigación y de tesis, los cuales se encontraban congruentes con el tema a investigar, y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.
3. Durante el proceso de elaboración del trabajo de tesis realicé la revisión de la investigación y sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, el Bachiller Elvin Moisés Flores Pineda con empeño y atención cuidadosa desarrolló cada uno de los temas que comprenden el trabajo de tesis de manera minuciosa; el trabajo contiene un amplio contenido científico, utilizando el ponente un lenguaje técnico, acorde al tema desarrollado, el sustentante hizo uso con amplitud del método científico, abarcando las etapas del mismo, toda vez que al plantear el problema lo enfoca a la realidad jurídica, en este caso principalmente sobre el "Análisis Jurídico de las Mancomunidades Municipales Mansur y Mancosur del Departamento de Escuintla", y para ello profundizó de una manera exhaustiva en la investigación, así mismo comprueba fehacientemente la hipótesis planteada, utilizando en su buena manera lo analizado. El sustentante utilizó la técnica de investigación bibliográfica, comprobando que se hizo acopio de bibliografía actualizada
4. El presente trabajo de tesis es un esfuerzo meritorio, y será una excelente fuente de consulta para el futuro sobre todo para los profesionales del derecho, ya que es un tema



Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes

4ª. Avenida "A" 12-54, Zona 14

Ciudad, Guatemala

54126108

4. El presente trabajo de tesis es un esfuerzo meritorio, y será una excelente fuente de consulta para el futuro sobre todo para los profesionales del derecho, ya que es un tema de suma importancia por tratarse jurídicamente si efectivamente las Mancomunidades Municipales Mansur y Mancosur del Departamento de Escuintla aplican positivamente el ordenamiento jurídico regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y en la Ley de Descentralización, lo que se refleja en las conclusiones las cuales son acordes a lo expresado en el contenido capitular de la investigación señalando la necesidad de fortalecer a las mancomunidades en virtud de que no cumplen con la normativa legal para lo cual fueron creadas, así mismo su falta de caracterización ha impedido, hasta ahora, situarlo como una de las principales lógicas que redefinen el papel de los gobiernos locales en su proyección hacia el gobierno central y la población; de dicha cuenta, las recomendaciones proponen de forma pertinente las acciones que se deben de tomar a efecto de brindar una solución adecuada a la problemática expuesta en torno a la legislación, por lo que se ha cumplido con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público. En virtud de lo anteriormente expuesto, procedo a

DICTAMINAR

Que el contenido del trabajo de tesis del Bachiller Elvin Moisés Flores Pineda, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que deben cumplirse de conformidad con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual emito DICTAMEN FAVORABLE, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,



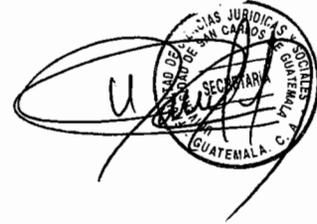
Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes

Colegiado No. 8,219

Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 17 de mayo de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ELVIN MOISÉS FLORES PINEDA, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES MANSUR Y MANGOSUR DEL DEPARTAMENTO DE ESCUINTLA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/srrs

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Lic Daniel Mauricio Tejeda Ayesas
 Secretario Académico



[Handwritten signature]
 Lic. Avidán Ortiz Orallana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo, que me ha brindado fortaleza en cada una de las etapas de mi vida tanto personal como profesional.
- A MIS PADRES:** Moisés Flores Morán, por brindarme siempre el apoyo y estar ahí cuando más lo necesité, Thelma Pineda Navarro, por llenarme de tanto amor y ser alguien indispensable en mi vida, mi triunfo es para ustedes. Los amo.
- A MI ESPOSA:** Ingrid Yolanda Cáceres Escobar, por estar siempre a mi lado en este camino que un día soñamos juntos, por estar a mi lado siempre en los buenos y malos momentos, por brindarme siempre tu apoyo, ser mi compañera de manera incondicional, comprenderme y amarme como lo haces. Te amo.
- A MI HIJA:** Andrea Jimena Flores Cáceres, por ser el centro de mi vida, mi motor del día a día y por hacerme el ser más feliz, esto te pertenece también cielo, por todo lo que soportaste Te amo.
- A MIS HERMANOS:** Alex Oswaldo, Edelin Thelma Fabiola, Lorena Carolina, por todo su apoyo, cariño, palabras de aliento y por estar para mí siempre, mil gracias por su ayuda incondicional. Los amo.
- A MIS SOBRINOS:** Ángel Alexander, Esteban Matías y Emilio Sebastián, espero ser luz y ejemplo en sus vidas los amo.
- A MI SUEGRA:** Por ser parte de mi familia, gracias por tantas oraciones, gracias por todo, la quiero mucho.
- A MIS CUÑADOS:** Gracias por estar siempre conmigo, por el apoyo y ser parte de este sueño. Los quiero mucho.
- A MIS AMIGOS:** Por el tiempo dedicado y por las palabras de apoyo incondicional, se les quiere.



ESPECIALMENTE:

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Alma Mater por brindarme el conocimiento, por haberme formado y hacerme un profesional.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Las mancomunidades Municipales.....	1
1.1. Definición de mancomunidad municipal.....	1
1.2. Antecedentes históricos.....	2
1.3. Responsabilidades de las mancomunidades.....	5
1.4. Competencias de las mancomunidades.....	5
1.5. Mancomunidades de las municipalidades.....	7
1.6. Fortalecimiento municipal de las mancomunidades.....	9
1.7. El fortalecimiento municipal como factor imprescindible.....	11
1.8. Objetivos del fortalecimiento de las mancomunidades municipales.....	11
1.9. Administración de las mancomunidades.....	13
1.10. Aspectos institucionales y legales.....	14
1.10.1. El poder local.....	14
1.10.2. Poder político.....	15
1.10.3. Poder económico.....	16
1.10.4. Poder religioso.....	17
1.10.5. Niveles de poder.....	17
1.11. Participación de las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal.....	18



	Pág.
1.11.1. Los Consejos de Desarrollo.....	19
1.11.2. Instituto de Fomento Municipal –INFOM-.....	22
1.11.3. Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-.....	25
1.11.4. Fondo de Inversión Social –FIS-	26
1.11.5. Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-.....	27
1.11.6. Intervida.....	28
1.11.7. Comunidad Económica Europea	28
1.11.8. Médicos sin Fronteras	28
1.11.9. Banco de Desarrollo Rural –BANRURAL-.....	29
1.11.10. Cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito	29
1.11.11. Asociaciones municipales.....	30

CAPÍTULO II

2. Elementos Que Conforman La Mancomunidad MANSUR.....	31
2.1. Características de la mancomunidad MANSUR.....	40
2.1.1. Localización y extensión.....	41
2.1.2. Topografía y clima	41
2.2. Conformación de la mancomunidad MANSUR.....	42
2.3. Estructura organizacional de la mancomunidad MANSUR.....	42

CAPÍTULO III

3. Elementos Que Conforman La Mancomunidad MANCOSUR	47
---	----



Pág.

3.1. Características De La Mancomunidad MANCOSUR.....	53
3.1.1 Localización y extensión.....	54
3.1.2. Topografía y clima.....	54
3.2. Conformación de la mancomunidad MANCOSUR.....	55
3.3. Estructura organizacional de la mancomunidad MANCOSUR.....	55

CAPÍTULO IV

4. Evaluación de los Planes Estratégicos Territoriales de las Mancomunidades.....	57
4.1. Plan Estratégico Territorial de MANCOSUR.....	60
4.1.1. Características generales, objetivos y áreas de desarrollo	61
4.1.2. Desarrollo territorial.....	67
4.1.3. Desarrollo social.....	67
4.1.4 Desarrollo económico.....	67
4.1.5. Desarrollo ambiental.....	68
4.1.6. Mecanismos de monitoreo y evaluación.....	68
4.1.7. Planes financieros	70
4.2. Plan Estratégico Territorial de MANSUR.....	71
4.2.1. Desarrollo social.....	71
4.2.2. Desarrollo económico.....	71
4.2.3. Desarrollo ambiental.....	72



CAPÍTULO V

Pág.

5. Fortalecimiento Institucional de las Mancomunidades Enfocado en la Unidad

Técnica de Administración Vial.....	73
5.1. Antecedentes y justificación	73
5.2. Objetivos del fortalecimiento	74
5.3. Objetivos de la Unidad Técnica	75
5.4. Objetivo general.....	75
5.5. Objetivos específicos	75
5.6. La planificación estratégica territorial en el marco de la cooperación intermunicipal.....	76
5.7. Implementación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial ..	78
5.8. Estructura organizacional de las mancomunidades MANSUR y MANCOSUR del departamento de Escuintla	79
5.9. Situación actual de las estructuras organizacionales.....	80
5.10. Análisis jurídico de las mancomunidades municipales del departamento de Escuintla	83
CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91

INTRODUCCIÓN

Se eligió investigar el presente tema, para conocer en el abordaje teórico y práctico de la cooperación intermunicipal en Guatemala; pues este proceso de cooperación o asociativismo municipal como también se le llama, ha sido parte de la historia reciente de Guatemala. Sin embargo, su falta de caracterización ha impedido, hasta ahora, situarlo como una de las principales lógicas que redefinen el papel de los gobiernos locales en su proyección hacia el gobierno central y la población.

La hipótesis fue comprobada, puesto que si las autoridades de las mancomunidades municipales de MANSUR y MANCOSUR del departamento de Escuintla, aplicaran de manera positiva el ordenamiento jurídico regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y la Ley de Descentralización, en el desempeño de sus actividades, sería de beneficio para dichas mancomunidades así como para cada uno de los municipios por los cuales se encuentran integradas.

Se lograron los objetivos de la investigación, al demostrar la importancia de las mancomunidades municipales, su funcionamiento y lo productivo que pueden llegar a ser, si se trabaja con una visión puesta en la mejora del municipio; lo que redundaría en la prestación de mejores servicios para los vecinos. La tesis contiene cinco capítulos: en el primer capítulo se desarrolló el tema relativo a las mancomunidades municipales, sus antecedentes históricos, responsabilidades, competencias, regulación, el fortalecimiento municipal y las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal; en el capítulo segundo se analizó los elementos que conforman a la mancomunidad de



MANSUR sus características, localización y extensión, topografía y clima, así como la conformación y estructura organizacional; en el capítulo tercero se analizó los elementos que conforman a la mancomunidad MANCOSUR, sus características, localización y extensión, topografía y clima, así como la conformación y estructura organizacional; en el capítulo cuarto se evalúan los planes estratégicos territoriales de las mancomunidades MANSUR Y MANCOSUR del departamento de Escuintla, características, objetivos y áreas de desarrollo; y en el quinto capítulo se analizó lo relativo al fortalecimiento institucional de las mancomunidades, objetivos, la planificación estratégica territorial y la situación actual de las mancomunidades municipales de Escuintla.

Para investigar se utilizaron los métodos analítico para estudiar lo referente al fundamento legal e importancia de las mancomunidades municipales; el deductivo para establecer el funcionamiento y objetivos de las mancomunidades MANSUR Y MANCOSUR; mediante los métodos inductivo y la síntesis se planteó el marco teórico y legal en base al cual debe fortalecerse la planificación estratégica territorial y la estructura organizacional de las mancomunidades municipales, especialmente la MANSUR Y MANCOSUR. Para seleccionar y analizar el material de estudio se utilizó la técnica bibliográfica; esperando que este informe final de tesis sea la base para estudios posteriores por los sectores interesados en esta materia; para que propongan reformas legales y así fortalecer a las mancomunidades municipales, en beneficio de los municipios y de los vecinos.



CAPÍTULO I

1. Las mancomunidades municipales

Son constituidas por agrupaciones de municipios, del mismo o de distintos departamentos, a través de las cuales se unifican para tener una mayor fuerza de petición o defensa de sus derechos ante distintas mancomunidades ya sean estas municipales, departamentales o comunitarias.

1.1. Definición de mancomunidad municipal

De acuerdo con lo regulado por el Código Municipal de Guatemala en el Artículo 49; las mancomunidades de municipios 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.

El mismo cuerpo legal en el Artículo 50, establece que las mancomunidades de municipios tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos, no pudiendo comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en el estatuto que les dio origen.

En conclusión, se determina que las mancomunidades municipales tienen la responsabilidad de afrontar los problemas que se generen más allá de



sus circunscripciones municipales debido a las limitaciones técnicas y jurídicas que afrontan; lo cual viene a repercutir en la deficiente prestación de servicios públicos que les compete brindar a las poblaciones; o bien, se ven limitadas las actividades dirigidas a ejecutar planes, programas y proyectos entre los municipios, según la competencia de cada mancomunidad municipal.

1.2. Antecedentes históricos

“Las mancomunidades de municipios tienen como origen las limitaciones jurídicas y técnicas de las municipalidades de asumir problemas comunes que afectan extensiones mayores a las circunscripciones municipales. Ello repercute a su vez en la generación de déficits elevados en la prestación de servicios públicos adscritos a su competencia, o en la implementación de programas y proyectos de desarrollo de gran envergadura; es decir, intermunicipales. La construcción, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura diversa, redundan en beneficios no sólo para la población de un municipio específico, donde se halla la obra, sino que alcanza otros municipios aledaños.

Como estrategia de desarrollo y fortalecimiento institucional, el asociativismo municipal, en una de sus vertientes, busca impulsar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de obras de infraestructura de diversa índole (vial, social, económico-productiva, ambiental, entre otras), cuyos efectos favorecen a toda una región, a pesar de su localización en un municipio específico, o implementar proyectos intermunicipales destinados a solucionar problemáticas comunes. Si bien ciertas actividades pueden



implicar montos de preinversión e inversión elevados, que ninguna municipalidad podría asumir por separado, la aplicación de criterios de economías de escala favorece la inversión mancomunada en este tipo de obras. Este enfoque, también conocido como el de entidad local territorial, concibe a las mancomunidades como instancias supramunicipales, con el potencial de contribuir a la división política del país.

Complementaria a la vertiente anterior está la cooperación de las mancomunidades como agregados de municipios, donde la mancomunidad se convierte en una instancia gestora de servicios municipales y de procesos de fortalecimiento municipal. A este enfoque suele llamársele funcional, en cuanto implementa las mancomunidades en función de las necesidades de los municipios y de las corporaciones municipales que la integran.¹ En esta línea, la mancomunidad se vuelve facilitadora de los servicios públicos que la municipalidad debería prestar. En la práctica, ambos enfoques se han aplicado paralelamente por las mancomunidades MANSUR y MANCOSUR del departamento de Escuintla, como revela su planificación estratégica para el desarrollo.

Aunque la formulación de estos planes constituyó el primer paso para que las autoridades ediles se formaran una concepción sobre los alcances de una mancomunidad, aún persiste la falta de claridad sobre sus potencialidades. La tendencia pone de manifiesto que las mancomunidades se han creado y puesto en marcha a partir de proyectos específicos, como la infraestructura vial, manejo de

¹ Gutiérrez, Rolando Alonzo. **La cooperación intermunicipal en Guatemala.** Pag.13



desechos sólidos, el turismo, etcétera, y no bajo una visión de desarrollo integral, aunque la misma esté redactada en sus respectivos planes de desarrollo.

“La constitución de la mancomunidad MANSUR fue por iniciativa del alcalde del municipio de Siquinalá, quien había incorporado a ese municipio a la Asociación de Desarrollo de los Municipios del Sur –MANSUR-; y con esa experiencia y al percatarse que no funcionaba la organización de municipalidades de todo el departamento de Escuintla, consideró importante organizar la región sur occidente y fue así como inició sus gestiones en septiembre de 2001, con el apoyo de la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y se logró la personería jurídica de la mancomunidad MANSUR en diciembre de ese mismo año.

La mancomunidad MANCOSUR se originó en 1996, por iniciativa del alcalde del municipio de Guanagazapa, señor Antonio Urbano Mendoza Silvestre, quien observó en España el funcionamiento de este tipo de organización y consideró que era factible replicarlo en Guatemala. Fue así como invitó a una reunión a los otros tres alcaldes de los municipios que constituyen la región MANCOSUR: Guanagazapa, Escuintla, Iztapa, La Democracia, para tratar sobre el asunto, ya que había observado que los alcaldes al efectuar sus gestiones en forma individual, difícilmente podían contribuir al desarrollo de sus municipios. Los alcaldes estuvieron de acuerdo y por unanimidad lo eligieron como presidente. La mancomunidad comenzó a funcionar como una organización de hecho.



Posteriormente, los alcaldes de La Gomera, Tiquisate, Masagua, solicitaron a la directiva de la mancomunidad, se les permitiera formar parte de ésta. El caso fue analizado y por tratarse de municipios vecinos que también tienen derecho de desarrollarse, su solicitud les fue aceptada. Por último se integró el municipio de la Democracia².

1.3. Responsabilidades de las mancomunidades

Las mancomunidades municipales son responsables en cuanto su función de la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

1.4. Competencias de las mancomunidades

La municipalidad es la institución local reconocida por el Estado que conoce mejor los problemas dentro de su circunscripción territorial; además, tiene una estrecha y directa relación con la población de su municipio; amparados en lo anterior, muchos autores afirman que la municipalidad es la entidad indicada para prestar los servicios públicos de manera más eficaz y eficiente por la cercanía que tiene con los vecinos; en congruencia con esto, el segundo párrafo del Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la administración será descentralizada para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

² Ibid.



Para enfocar de mejor manera la relación entre descentralización y municipio, es necesario definir descentralización como la creación de espacios locales para la toma de decisiones; lo que debe ir acompañado del fortalecimiento de la municipalidad y la sociedad civil para aprovechar esos espacios con recursos públicos o privados; la Ley General de Descentralización establece que es un proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades; el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales; a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos.

Continúa estableciendo, que debe existir control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado; Los Acuerdos de Paz, especialmente el acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; establece la necesidad de crear un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con la transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de recursos, para que los órganos gubernamentales puedan basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad, es innegable que la ciudad capital es y ha sido el feudo de la clase política y principalmente de la clase económica que de diversas maneras ha obstaculizado el desarrollo de los municipios y su población.



1.5. Mancomunidades de las municipalidades

Para el desarrollo de sus fines las municipalidades pueden actuar solas o en conjunto con otras por medio de la formación de asociaciones de municipios (mancomunidad) o microregiones. Los beneficios de formar mancomunidades incluyen:

- a) Solventar de manera solidaria los problemas comunes que afectan a sus municipios.
- b) Obtención de mayores beneficios para la región que comprende la mancomunidad de municipios.
- c) Facilitar la adquisición de financiamiento.

Es importante establecer también unidades de comanejo que sobrevivan a los cambios de administración política de las municipalidades. La municipalidad puede brindar el servicio por administración propia o mediante la contratación de terceros; es decir, subcontratar algunas tareas. La contratación de terceros sin embargo, no significa que la municipalidad evada sus responsabilidades, sino que se convierte en un ente supervisor de los servicios, con plena facultad de multar o sancionar si el servicio brindado no es satisfactorio.

La mancomunidad de municipios es una forma de cooperación intermunicipal, por medio de la cual dos o más municipalidades, se unen para solucionar de manera solidaria los problemas que les son comunes a sus municipios. Estas entidades



supramunicipales se crean después de la concertación y consenso, a partir de las necesidades sentidas de la población; en donde los alcaldes y sus corporaciones municipales realizan acciones que trascienden los límites de su territorio y adoptan en su caso las recomendaciones de la comunidad internacional que prefiere financiar proyectos municipales mancomunados, realizar un solo juego de estudios y contrato de préstamo para la región y dejar de apoyar la solución de problemas municipales de forma individual cuando existe la posibilidad de solucionarlos de manera conjunta.

Al respecto el autor Miguel Ángel Sanz señala: “La cooperación intermunicipal se presenta bajo diferentes formas en otros países y son: los consorcios, redes de municipios, distritos metropolitanos, convenios intermunicipales, empresas municipales de servicio, fusión de municipios, agrupaciones de municipios, distrito administrativo, comarca y mancomunidad de municipios.”³

En el caso de Guatemala, están reguladas del Artículo 49 al 51 del Código Municipal que establece que una mancomunidad se constituye mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de acuerdo a la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, tendrán personalidad jurídica y no podrán comprometer a los municipios más allá de los estatutos que le dio origen, aprobándose estos últimos mediante acuerdo de cada uno de los concejos municipales con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes.

³ Sanz, Miguel Ángel. **Documento de reflexión sobre cooperación intermunicipal en Guatemala.** Pág. 14.



Las mancomunidades son consideradas por la ley como entidades locales territoriales al igual que el municipio, pero es importante subrayar que es la voluntad del municipio como persona jurídica quien le da origen.

El tercer párrafo del Artículo 224 de la Constitución Política de la República, establece que el Congreso de la República podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema sin menoscabo de la autonomía municipal.

Actualmente, existen mancomunidades para la solución de problemas como la basura, carreteras y vías de comunicación, recuperación y protección ambiental, turismo y otras. A la fecha existen aproximadamente en Guatemala 14 mancomunidades de municipalidades, aunque algunas adopten otro nombre asociativo, funcionan como tales y sólo falta apoyo de las diferentes instituciones del gobierno central para su consolidación.

1.6. Fortalecimiento municipal de las mancomunidades

Es dotar a los gobiernos municipales de instrumentos legales y técnicos que les permita desarrollar planes estratégicos para lograr un desarrollo integral a través de la capacitación y la formación técnica de sus autoridades, funcionarios y empleados.

El asociativismo municipal está percibido, por las instancias nacionales o regionales municipales, como un instrumento potente del fortalecimiento municipal en particular para mejorar la capacidad administrativa, sobre todo cuando la falta de recursos



financieros impide llegar a cada municipio. En este caso, el intercambio de experiencias entre gobiernos municipales y vecinos, y el establecimiento de canales de apoyo entre ellos (aprovechando las capacidades técnicas instaladas en cada uno); permite lograr desde un mejoramiento de sus capacidades administrativas hasta la creación gradual de una cultura de colaboración y coordinación.

Por lo anterior, es pertinente asumir que los procesos de cooperación intermunicipal contribuyan al fortalecimiento institucional de las municipalidades, y con ello, propician el avance de otros procesos; tales como la descentralización de competencias, la gestión y la planificación estratégica territorial y el desarrollo local. El proceso de cooperación intermunicipal no es reciente y ha estado caracterizado por diversas formas de asociaciones intermunicipales, en los niveles nacional, regional y departamental. Dinámicas propias en cada sociedad limitaron sus potencialidades, como lo fue el efecto negativo del conflicto armado sobre los gobiernos municipales. La aprobación de nuevas leyes en materia de participación, han sentado las condiciones positivas para su desarrollo; que como tal, requiere una caracterización profunda de las modalidades de cooperación intermunicipal, tanto de las ya aplicadas como de otras, con el potencial de implementarse para impulsar el desarrollo.

Las mancomunidades municipales y otras modalidades de cooperación intermunicipal, surgen como una respuesta a las problemáticas de una alta densidad de municipios, con pocos habitantes, el envejecimiento demográfico de las localidades, su pequeña extensión; y los desafíos del ordenamiento territorial urbano en espacios densamente poblados. Con relación a los municipios pequeños, los gobiernos municipales han



encontrado dificultades para la prestación de servicios públicos de calidad; por lo que se han implementado diversas soluciones entre las que están la fusión o eliminación de municipios, la agrupación forzosa y la asociación.

1.7. El fortalecimiento municipal como factor imprescindible

De acuerdo al Código Municipal, en su Artículo 67 regula que, el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias; puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

1.8. Objetivos del fortalecimiento de las mancomunidades municipales

Los objetivos propios del municipio, regulado en el Artículo 68 del Código Municipal deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio o por Mancomunidad de municipios, siendo los siguientes:

"a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios la autorización y control de los cementerios privados; limpieza y ornato; formular y coordinar políticas; planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos hasta su disposición final;

b) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;



- c) Regulación de transporte de pasajeros y carga, y sus terminales locales;
- d) La autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio;
- e) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- f) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;
- g) Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- h) La prestación del servicio de policía municipal;
- i) Cuando su condición financiera y técnica se los permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado.
- j) Delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público;
- k) Desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de su



circunscripción territorial para proteger la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global;

- l) La que por mandato de la ley, le sea trasladada la titularidad de la competencia en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo;

- m) Autorización de las licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.”

1.9. Administración de las mancomunidades

“Se trata de la organización y conjunto de individuos del ayuntamiento, encargados de la conservación, aumento o distribución de los caudales de los municipios y del buen régimen de los servicios públicos municipalizados, sean explotados directamente o por concesión.”⁴

La administración municipal tiene entre sus prioridades que los vecinos de la ciudad estén informados del quehacer municipal; por lo que se reconoce la importancia de la función de los medios de comunicación social, en base al derecho constitucional a la libre emisión del pensamiento, motivo por el que se tiene la política de puertas abiertas en todas las dependencias municipales. En vista de lo anterior, se instruye a todas las unidades municipales a que mantengan la ejecución de la anterior política.

⁴ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 170.



1.10. Aspectos institucionales y legales

Las instituciones vinculadas al desarrollo de una mancomunidad municipal, ya sean de carácter nacional o internacionales; deben adecuar sus funciones conforme al sistema legal de cada país o región en donde se encuentre ubicada la mancomunidad municipal. A continuación se analizan los diferentes aspectos que permiten demostrar el actuar institucional.

1.10.1. El poder local

La apertura democrática en Guatemala, ha permitido el desarrollo de diferentes expresiones de poder; por ejemplo: la libertad de expresión del pensamiento, el derecho a manifestación, el surgimiento de diferentes formas de organización y la participación ciudadana en agrupaciones económicas, políticas, religiosas, sociales y otras.

Entendiéndose como poder local al conjunto de esas expresiones en el ámbito municipal y comunitario; respecto a esto la autora Morna Macleod manifiesta: "Por poder local entendemos las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de comunidades, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local".⁵

Para entender mejor las diferentes esferas del poder, en este caso el poder local, se vuelve imprescindible estudiarlo separadamente, por ello el autor Víctor Gálvez Borrell

⁵ Macleod, Morna. **Poder local, reflexiones sobre Guatemala**. Pág. 39.



al citar a F. Demarchi y Aldo Allena dice: "En ciencias sociales se debe estudiar separadamente el poder económico, el político, el personal, etc., pero sólo teniendo en cuenta su naturaleza unitaria es posible estudiar sus relaciones recíprocas y la dinámica social en su conjunto".⁶ En tal sentido se describen en forma breve los siguientes poderes:

1.10.2. Poder político

Es el que ejercen las agrupaciones con fines políticos y otros grupos que no siendo políticos, actúan como grupos de presión para inclinar en determinada dirección las decisiones que deba adoptar quien ejerce como autoridad; aunque la concentración esencial se produce por intermedio del Estado como ente responsable de la regulación de las diversas esferas y campos de acción de la sociedad; cuya organización visible es el gobierno central y a nivel local corresponde al municipal.

En ese sentido el precitado autor indica: "El poder político usualmente se identifica con el poder formal y se manifiesta a través de las políticas públicas, detrás de la formación de tales políticas existen intrincados procesos mediante los cuales se expresan intereses sectoriales, de grupos. En el caso del poder local, el municipal corresponde a la expresión de dicho nivel político. Se considera normalmente que las bases del poder político son la fuerza material o la amenaza del uso de la fuerza y la legitimidad."⁷

⁶ Gálvez Borrell, Víctor. **Poder local y participación democrática.** Pág. 31.

⁷ *Ibid.*



La legislación guatemalteca reconoce como organizaciones políticas las siguientes: los partidos políticos, comités cívicos para constitución de partidos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos; en el nivel municipal es importante apuntar que la asamblea comunitaria es quien debe determinar la duración de los cargos de alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares; para que sean el vínculo con la municipalidad y representen a la comunidad; los alcaldes auxiliares deben ser nombrados por el alcalde en base a la designación o elección que hagan las comunidades.

1.10.3. Poder económico

El poder económico lo ostentan los poseedores de los medios de producción, quienes deciden la manera de distribuir la riqueza que la población produce; suministrándole a la clase trabajadora una cantidad insignificante que le impide acceder a este poder; en ese orden de ideas, los fabulosos excedentes que le quedan a quienes detentan este poder, son utilizados para comprar o atacar la voluntad de los políticos, de manera que estos decidan legislar, aplicar o ejecutar la ley a conveniencia del poder económico. Relacionado con esto el autor Víctor Gálvez Borrell describe el poder económico de la siguiente manera: “Es el derivado de la coacción o el control que se ejerce como consecuencia de la posesión de los factores de producción”⁸.

Dentro de este escenario y para efectos del presente análisis se presenta como ejemplo que, si el poder económico industrial brinda financiamiento a determinado

⁸ Ibid.

candidato presidencial y el poder económico local de determinado sector hace lo mismo con un candidato municipal; es seguro que al ser electo, tarde o temprano influirán para que les beneficie, ya sea eliminando obstáculos o facilitando el desarrollo de sus actividades.

1.10.4. Poder religioso

Este poder lo ejercen quienes poseen mística, convencimiento y autoridad religiosa, pero siempre con aceptación y reconocimiento de un segmento de los actores locales. "Este poder correspondería al derivado de la posesión de recursos sacros, pero no sólo se limita al que tiene la autoridad religiosa sino también abarca sanciones de carácter religioso y en algunas comunidades indígenas con formas rituales"⁹.

1.10.5. Niveles de poder

Esto se refiere principalmente al ámbito de influencia que tienen determinadas personas o grupos de acuerdo a su campo de acción. "Se refiere a ciertos círculos o espacios más o menos identificables o delimitados en los que pueden rastrearse los efectos de determinadas relaciones de poder".¹⁰ En base a lo cual se considera que existen los siguientes niveles:

- a) El poder en los grupos pequeños (familia, amigos, grupos, etc.) también conocidos como los micropoderes.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.



- b) El poder en las comunidades locales (aldeas, municipios, ciudades, etc.)
- c) El poder en las organizaciones y en los sistemas formales.
- d) El poder en relación al sistema internacional (injerencia en soberanía de otro país.)

1.11. Participación de las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal

En todos los municipios de la mancomunidad operan instituciones que de una u otra forma contribuyen con el desarrollo de los mismos; ya sea ejecutando sus propios proyectos o proporcionando apoyo a las municipalidades en su gestión.

Es fundamental para el desarrollo de los municipios la existencia de estas entidades, pues pudo observarse en los ocho municipios de la mancomunidad; que entre mayor es el número de éstas más desarrollo se ha generado, pues la gestión municipal se ve fortalecida por el apoyo recibido.

Las referidas entidades son de diferente índole: estatales, privadas y organizaciones no gubernamentales. Entre estas entidades, que las hay en la mayoría de los municipios, pueden citarse:

- a) Los Consejos de Desarrollo
- b) El Instituto de Fomento Municipal -INFOM-



- c) El Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-
- d) El Fondo de Inversión Social -FIS-
- e) El Consejo Nacional de Alfabetización -CONALFA-
- f) Intervida
- g) La Comunidad Económica Europea
- h) Médicos sin Frontera
- i) Banco de Desarrollo Rural -BANRURAL-
- j) Cooperativas Agrícolas
- k) Cooperativas de Ahorro y Crédito

1.11.1. Los Consejos de Desarrollo

El Artículo 6 de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento establece que dentro de sus funciones se encuentran:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.

- b) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.

- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.

- d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la nación.

- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.

- g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus

recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

- h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.
- i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional,



departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

1.11.2. Instituto de Fomento Municipal –INFOM-

Según el Artículo 4º. de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal estipula:

“Para cumplir con sus fines, el Instituto realizará las operaciones siguientes:

I. En la asistencia técnica

- 1) Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales.
- 2) Promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales; y explotación de los bienes y recursos comunales;
- 3) Organización de la Hacienda Municipal, a efecto de obtener la racionalización y aumento de los ingresos municipales; la formación de los presupuestos anuales de las municipalidades y la modernización de sus sistemas de contabilidad, auditoria y administración financiera;
- 4) Preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos; y
- 5) Selección, adiestramiento y especialización de personal técnico y administrativo para el servicio de las municipalidades.

II. En la asistencia Financiera

- 1) Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal, o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales; y 2) Descuento de Letras de Tesorería o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.

III. En la asistencia administrativa:

- 1) Organización de la contabilidad, instituyendo sistemas acordes con la categoría de cada municipalidad, simplificando las operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de fondos y bienes municipales y rendición de cuentas; 2) Depuración de inventarios, cortes de caja y verificación de existencias en almacenes y obras públicas municipales; y 3) Aseguramiento de los bienes municipales, que, a su juicio, necesiten esa protección.

- ### IV. Garantizar en todo o en parte la amortización de los préstamos, otorgados a las municipalidades para la realización de obras públicas y la creación y funcionamiento de servicios públicos y de las empresas patrimoniales, y garantizar en igual forma el pago de los intereses de tales deudas.

- ### V. Prestar a las municipalidades los servicios de agente financiero y de caja de tesorería.

- VI. Ser la institución depositaria de los fondos de las municipalidades. El Instituto celebrará convenios con entidades bancarias para que, por su medio, se puedan manejar por cuenta del Instituto en las localidades donde fuera necesario, los depósitos de las municipalidades.
- VII. Proceder a la regulación, supervisión o administración de las obras y servicios públicos municipales, conforme la situación lo demande en los siguientes casos:
- 1) Cuando se trate de obras o servicios de naturaleza rentable o de empresas patrimoniales, que hayan sido financiadas total o parcialmente por el Instituto, y las municipalidades faltaren al cumplimiento de sus obligaciones con la citada Institución. Las diferencias que puedan suscitarse con tal motivo, deberán ser resueltas únicamente en la vía administrativa.
 - 2) Cuando las municipalidades se lo soliciten, porque estimen que ello sea conveniente a sus intereses, al mantenimiento o mayor provecho de las obras o servicios o a la racional explotación de las empresas. Al normalizarse el funcionamiento de las obras, servicios o empresas, y a petición de la municipalidad interesada, cesará la administración ejercida por el Instituto.
- VIII. Actuar, cuando las municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para las mismas, y en general, como agente de sus relaciones comerciales. El Instituto podrá, por cuenta propia o de las municipalidades, hacer importaciones o adquisiciones de bienes y artículos y operar almacenes para el mejor cumplimiento de esta actividad.



- IX. Ser el órgano privativamente encargado de estudiar los planes de arbitrios presentados por las municipalidades y proponer al Presidente de la República las modificaciones que a juicio del Instituto deban hacerse a los mismos en beneficio del pueblo. Una vez aprobados los planes, el Instituto tendrá a su cargo vigilar su correcta aplicación. El Instituto podrá, igualmente, sugerir a las municipalidades el mejoramiento de sus planes de arbitrios, con base en los estudios que al respecto haya efectuado, siendo potestativo de las municipalidades aceptar o no tales sugerencias.
- X. Promover un sistema de clases pasivas que cubra al personal administrativo de las municipalidades, el cual tendrá vigencia en tanto no se establezca otro sistema por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que ofrezca iguales o mejores garantías a los trabajadores municipales.”

1.11.3. Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-

De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 91-2000 el cual fue reformado por el Acuerdo Gubernativo 310-2000 considera que la tarea de especialización de los Fondos y Secretarías traería beneficios al país, fundamentalmente a los sectores tradicionalmente marginados, al llevar el beneficio de la ayuda económica y social en forma puntual y eficiente, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos, así como la duplicidad en la ejecución de proyectos. Para ello, FONAPAZ debía desarrollar acciones encaminadas a:



- Construcción de vivienda y hogares comunitarios rurales.

- Construcción de salones comunales.

- Construcción de canchas polideportivas.

- Programas educaciones y recreativos.

- Programas de láminas, accesorios y materiales para construcción en el área rural.

- Programas de ayuda alimentaria.

- Construcción de centros escolares y su equipamiento.

- Apoyo a los proyectos de paz.

- Otras que específicamente le asigne el Presidente de la República

1.11.4. Fondo de Inversión Social –FIS-

La Ley del Fondo de Inversión Social en su Artículo 2 establece. Objetivo. Por medio del Fondo de Inversión Social, el Estado invertirá en actividades que mejoren el nivel de vida y las condiciones económico-sociales exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país, para lo cual llevará a

cabo las operaciones previstas en la presente ley, su Reglamento, su Manual de Operaciones y demás normas que emita la Junta Directiva.

1.11.5. Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-

La Ley de Alfabetización Decreto Número 43-86 y sus reformas Decreto número 54-99 establece en su ARTICULO 8. Funciones del Comité Nacional de Alfabetización. Son funciones generales del Comité Nacional de Alfabetización, las siguientes:

- a) Definir y aprobar las políticas y las estrategias del proceso nacional de alfabetización;
- b) Promover la alfabetización, a través de las entidades de desarrollo a nivel nacional;
- c) Aprobar los programas y presupuestos de alfabetización, así como la fiscalización y supervisión de su desarrollo y ejecución;
- d) Aprobar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Alfabetización Nacional, el cual deberá presentarse a la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, para que sea incorporado en el Presupuesto General de Gastos de la Nación;
- e) Elegir entre sus miembros un Consejo Directivo; y

f) Emitir las disposiciones reglamentarias no contempladas en la presente ley y su reglamento, y someterlos a la aprobación del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación.

1.11.6. Intervida

Es una organización no gubernamental que ejecuta sus actividades para el desarrollo, apolítico y totalmente independiente. Trabaja para mejorar las condiciones de vida de miles de niños y sus familias en los países más necesitados que se encuentren en condiciones de pobreza; asimismo facilita los recursos materiales, humanos y de conocimiento necesarios para que consigan valerse por sí mismos y poder ser autosuficientes.

1.11.7. Comunidad Económica Europea

Entre sus principales funciones y principios por los que se rige están: la integración aduanera, la libre circulación de capitales, la integración de las políticas sociales y fiscales, el derecho a la libre circulación de personas, servicios y capitales, la prohibición de la existencia de monopolios, ayudas estatales a la economía y mantener una política común en materia de agricultura y transporte.

1.11.8. Médicos sin Fronteras

Su principal función se basa en ayuda humanitaria internacional, independiente, privada, aconfesional y sin ánimo de lucro; cuyo fin es aportar ayuda médica y aliviar el sufrimiento de las poblaciones en situación precaria, sin ninguna discriminación y de

acuerdo con la Carta Magna de la organización. La asociación se afirma independiente de todo Estado o institución, así como de cualquier presión política, económica y militar, financiándose en buena parte mediante donaciones privadas.

1.11.9. Banco de Desarrollo Rural –BANRURAL-

Como principales funciones se encuentran:

- a) Promover el desarrollo económico y social del área rural del país, mediante el estímulo y facilitación del ahorro, asistencia crediticia, prestación de servicios financieros y de auxiliar de crédito de la micro, pequeña y mediana empresa.
- b) “Velar por el desarrollo rural e integral del país con capital privado y multisectorial con servicios de banca universal y cobertura nacional, dirigido al micro, pequeño, y mediano empresario, agricultor y artesano”.¹¹

1.11.10. Cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito

Son asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, agrícolas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente.

¹¹ <http://www.banrural.com.gt>.(consultado: jueves 18 de junio de 2012).



1.11.11. Asociaciones municipales

Dentro de esos fines están:

a) Promover iniciativas para la formación de mancomunidades.

b) Capacitar a la gerencia municipal

En conclusión, los procesos de cooperación intermunicipal constituyen un elemento imprescindible para fortalecer institucionalmente tanto las mancomunidades municipales como las propias municipalidades que las conforman; ya que por medio de dichos procesos constituyen un avance para la descentralización de competencias para el bienestar y el desarrollo local.

CAPÍTULO II

2. Elementos Que Conforman La Mancomunidad MANSUR

Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Requieren, eso sí, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes, que se encuentre en un mismo sentido lo relativo a los elementos que la conforman.

a) Elemento natural

“Dentro de los recursos naturales se pueden tomar en cuenta: el suelo, el agua, el bosque, las minas y canteras. El suelo de la mayoría de municipios de MANSUR, se encuentra degradado por su mal manejo; son de textura mediana, imperfectamente drenados de colores pardo a blanquecinos algunos, sus pendientes están en los rangos de 12% a 32%.”¹²

Al igual que en todo el país, el agua es un bien que se está agotando por el mal uso que se ha hecho de los recursos naturales. Un aspecto que vale destacar sobre la posesión de los manantiales, es que la mayoría son de propiedad privada y se ha convertido en un negocio su explotación; ya que son vendidos a las poblaciones interesadas, sin importar si esto beneficiará o no a la comunidad donde se encuentran.

¹² Plan de Desarrollo Departamental PDD del Departamento de Escuintla, Guatemala: SEGEPLAN, 2011. Pag. 17



La explotación de minas sólo se da en el municipio de Nueva Concepción, Siquinalá y actualmente su producción es baja. Los minerales que se explotan por parte de la empresa Minas de Guatemala, son antimonio y tuxteno. Sobre este aspecto vale mencionar que a pesar del beneficio que produce esta actividad en cuanto a la utilización de mano de obra, pago de impuestos a la municipalidad y otros pequeños estipendios que se solicitan; estos se pueden evaluar como mínimos, si se contrastan con el efecto negativo que provoca al medio ambiente y su ecología, incluso los daños que provoca a la salud de los trabajadores y a las familias que habitan cerca de las instalaciones de las minas.

b) Elemento político-administrativo

La división política de los municipios está integrada por un pueblo que es su cabecera municipal, aldeas, caseríos y algunas pocas fincas. En unos pocos municipios, se maneja el término de barrios y cantones, para distinguir algunos sectores de las áreas urbanas o rurales.

En cuanto a los aspectos administrativos, los municipios cuentan con un alcalde, que es su autoridad máxima, un Concejo Municipal que lo integran los concejales y síndicos, un secretario municipal y el personal administrativo necesario para el funcionamiento normal de la municipalidad.

c) Elemento poblacional

“A nivel de la región MANSUR, los seis municipios que la conforman hacen un total de 285,439 habitantes al año 2002, que representa el 31% de la población total del departamento, de la cual un 51% son hombres y el 49% restante son mujeres. El rango de edad que predomina dentro del total de esta población es entre 20 y 64 años pues en él se sitúa el 37%, le sigue la población de 0 a 4 años con el 18% y la de 5 a 9 años con el 16%, observándose el predominio de la población joven en la región.

En promedio el 86% se ubica en el área rural, con el dato curioso que en el municipio de Palín y San José, sólo el 39 por ciento es de área rural. El municipio más poblado es Santa Lucía Cotzumalguapa que concentra el 19% y le sigue San Vicente Pacaya con el 11%; los menos poblados son Nueva Concepción y Siquinalá que tienen escasamente el 2.5% y el 2.7% respectivamente.”¹³

d) Elemento étnico e idiomático

“El predominio de la población indígena se manifiesta en toda la región con el 76% del total, contra un 24% de población no indígena. En los mismos términos relativos, los municipios donde hay menor proporción de indígenas son: Palín y San José, predominando el idioma español en toda la región.

¹³ Ibid. Pág.13



En el resto de municipios, la proporción de población no indígena (ladina) es más significativa y la participación de indígenas en las organizaciones, actividades y toma de decisiones tiende a ser menor, aunque es visiblemente mixta.”¹⁴

e) Elemento relativo al empleo y desempleo

“La categoría de empleo se puede afirmar que es casi inexistente en toda la región

MANSUR, ya que a excepción de algunas poblaciones de Nueva Concepción, que por su proximidad a la ciudad de Escuintla, se trasladan diariamente en busca de empleo temporal o algunos que ya lo tienen en forma permanente; en el resto de municipios no existen fuentes de empleo permanente, más que la generada por entidades que prestan apoyo en los municipios o en la propia municipalidad. Pero esta oportunidad sólo se observa en las áreas urbanas de los municipios como Palín, San José, San Vicente Pacaya. En municipios como Siquinalá, Santa Lucía Cotzulanguapa, estas oportunidades no existen ni en los cascos urbanos y menos en sus áreas rurales

Las actividades productivas de los municipios generan poco empleo y éste es temporal. La actividad artesanal es mínima y como fuente de empleo lo es aún más. La agroindustria y la industria se encuentra totalmente ausente del área. La actividad agrícola es la principal generadora de empleo, pero éste en un 97% es temporal y a

¹⁴ **Ibid.** Pág.15

nivel familiar. La producción de café, principalmente en los municipios de Siquinalá, Palín, contribuyen a generar este tipo de empleo en esas zonas.”¹⁵

f) Elemento relativo a la migración

En todos los municipios de la mancomunidad se observa este fenómeno, todos los años, en unos en mayor magnitud que en otros. Estas migraciones son originadas por el desempleo que existe en la región, el cual es causa de la pobreza extrema.

Las migraciones se dan hacia la costa sur y la ciudad capital, así como hacia México y los

Estados Unidos, en todo tiempo, puesto que el desempleo y la carencia de tierras se han agravado en los últimos años.

g) Elemento educacional

“De acuerdo a los datos del Ministerio de Educación para el año 2000, la tasa neta de escolaridad promedio de la mancomunidad para el nivel preprimario (5-6 años) era de 21.86%; para el nivel primario (7-12 años) de 69.36%, con un porcentaje de deserción del 8.43%. En el ciclo básico (13-15 años) de 6.87%, con deserción del 12.41% y para el diversificado (16-18 años) la tasa neta es del 1.12% con deserción del 3.34% de los inscritos.

¹⁵ **Ibid.** Pág. 42



De los datos anteriores se desprende que el nivel primario es el que alcanza un mejor nivel y cobertura de población estudiantil atendida. El número de escuelas existentes en toda la región asciende a 243 de nivel preprimario, 437 del nivel primario, 20 del ciclo básico y 4 de diversificado, en cuanto al total de maestros que atienden, éste es de 412 para el nivel preprimario, 1,023 para la primaria, 132 cubren los ciclos básicos y 24 imparten diversificado, la tasa de analfabetismo de la región se estimó en un 58.7%, cifra que se considera alta si se compara con la del nivel nacional que es de 45%.”¹⁶

h) Elemento relativo a la salud

“Los puestos de salud son los establecimientos oficiales más simples, usualmente ubicados en las cabeceras municipales, aldeas o caseríos importantes. Prestan los servicios mínimos de atención primaria, con nivel de referencia a centros de salud. Forman parte del distrito de salud y están bajo la responsabilidad directa de un auxiliar de enfermería. Cubren entre 2,000 a 10,000 habitantes. Atienden los servicios mínimos de salud a la mujer y al niño, emergencias, morbilidad general de atención simplificada y otros.

Los centros de salud, son servicios de asistencia médica general ubicados en cabeceras municipales (aunque en MANSUR solamente hay en 4 de trece municipios) o en poblaciones que por su accesibilidad o importancia poblacional, deben contar con

¹⁶ **Ibid.** Pág. 34.



disponibilidad de encamamiento para la atención materno-infantil, lo cual les permite dar permanentemente este servicio, por lo que están dotados con un promedio de entre 20 y 30 camas. Son sede de los distritos de salud y tienen la responsabilidad de supervisar, dirigir y controlar los puestos de salud ubicados dentro de su jurisdicción. Pueden tener un rango de cobertura de entre 20,000 y 40,000 habitantes, aunque no se toma en cuenta las distancias y lo disperso en que se puede encontrar esta población.

Cuentan con recurso humano calificado a nivel profesional, técnico y operativo: médico director, médicos especialistas en ginecología, pediatría, odontología, enfermera, auxiliar de enfermería, inspector de saneamiento, técnico en salud rural, técnico en vectores, técnico de laboratorio, conserje, oficinista, guardián y piloto. La cantidad de personal depende de la productividad y oferta de los servicios que presta.

Para la atención de la salud de la población de la región de MANSUR, existen: un hospital distrital que está en Escuintla y solamente 4 centros de salud, los cuales se localizan en San José, Palín, Siquinalá, Nueva Concepción, el resto de cabeceras municipales,

disponen de puestos de salud. En total en la región se cuenta con 21 puestos de salud. Además, en algunos municipios se han establecido botiquines comunitarios. Por otro lado se ha establecido alguna infraestructura adicional reciente, como algunos



centros de convergencia y un centro de recuperación nutricional los cuales no están siendo utilizados adecuadamente, según dijeron los vecinos de esas comunidades.”¹⁷

El servicio de salud, se considera que es uno de los problemas más agudos que existe en la región, pues en la mayoría de municipios solamente hay un puesto de salud y no se ha tomado en cuenta la irregularidad, lo restringido de los servicios que brinda, ni el incremento de la población para prestar un mejor servicio, a través del establecimiento de centros de salud.

i) Elemento de comunicación y medios de transporte

“Para comunicar a sus 533 comunidades, los trece municipios de la MANSUR disponen de diferentes clases de vías de acceso; las carreteras asfaltadas son las que cubren el área en menor proporción, escasamente al 3.2%. Le siguen con poca participación los caminos balastrados, se estima que apenas cubren el 8.3% de las comunidades. Los caminos de terracería y brechas son los que más existen en la región de MANSUR con un 57.4% aproximadamente. Se tiene el problema que estos caminos, a pesar del grado de esfuerzo que se realiza por parte de las poblaciones para su mantenimiento, son difíciles de transitar con vehículos pequeños de doble transmisión; los camiones, autobuses y vehículos livianos de transmisión sencilla en un 66% aproximadamente de estos caminos, no pueden circular; y en época de invierno aun para los vehículos todo terreno se vuelve difícil y peligrosa su movilización.

¹⁷ Ibid. Pág.18

Los caminos de herraduras o veredas, son aquellos accesos a donde sólo se puede llegar a pie o en bestias; se estima que cubren el 31% de las comunidades.

En cuanto al sistema de transporte para la población, también se puede catalogar de deficiente, principalmente para los municipios de San Vicente Pacaya, Nueva Concepción, ya que no existen suficientes líneas de autobuses que favorezcan a los usuarios. El mejor servicio es el que prestan las rutas que conducen de la cabecera departamental de Escuintla hacia Siquinalá y se ven favorecidas únicamente las comunidades asentadas a orilla o próximas a la carretera. Por la falta de autobuses el 60% de la población de los municipios se tienen que movilizar en las palanganas de los pick ups, con los consiguientes riesgos de viajar excesiva cantidad de pasajeros por caminos de alto riesgo.”¹⁸

j) Elemento relativo a la vivienda

Las características de la vivienda son la típica construcción de las paredes de block, con techo de lámina y piso de tierra en su mayoría. En las áreas urbanas de varios municipios, también se encuentran casas con la misma estructura descrita anteriormente, pero con piso de cemento y en muchos casos, edificaciones formalmente construidas de block y hasta con terrazas de concreto. Así como en el área rural, también se aprecian viviendas construidas con techo y paredes de madera y algunos ranchos.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 56



k) Elemento relativo a la energía eléctrica

“El servicio de energía eléctrica, aunque con algunas deficiencias principalmente con el servicio nocturno, en los cascos urbanos de los municipios se estima que cubre el 97% y en el área rural se atiende a un 53% de la población. Los municipios que mejor cobertura tienen en las aldeas y caseríos son: Nueva Concepción, Santa Lucía Cotzumalguapa y San Vicente Pacaya.”¹⁹

l) Elemento relativo a mercados y plaza

En los 13 municipios se establecen mercados importantes para la compra-venta de productos necesarios para el consumo de sus habitantes, los cuales se ubican en las áreas urbanas de cada uno. También se establecen algunas plazas provisionales para el mercado de productos en las zonas rurales de San José y Palín.

2.1. Características de la mancomunidad MANSUR

Como ya se indicó, es una forma asociativa de municipios no territoriales y no requieren que los municipios que las componen sean colindantes. Claro que deben fijar con claridad su objetivo, que cuenten con un presupuesto propio y órganos de gestión propios y diferenciados de los participantes.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 45

2.1.1. Localización y extensión

La mancomunidad MANSUR se localiza en la parte sur del departamento de Escuintla, a 65 kilómetros de la ciudad capital, en el punto más próximo que es el municipio de La Gomera, en el punto más lejano que es el municipio de Guanagazapa. La cabecera departamental de Escuintla se encuentra entre los 16 kilómetros de distancia hasta los 110 kilómetros del municipio más lejano ya referido.

2.1.2. Topografía y clima

La región MANSUR está en un área de relieve ondulado a accidentado y escarpado, entre montañas volcánicas, algunas de mediana altura y la mayoría de grandes proporciones, bañadas en algunas partes por el Río Cuilco y en otras por el Río Selegua.

“Se distinguen en el área dos zonas de vida principalmente:

- a) En el territorio de Cuilco se encuentra la de bosque húmedo subtropical templado. Se encuentra a una altura entre los 1,100 y 1,750 metros sobre el nivel del mar, aunque hay áreas que reportan alturas hasta de 2,300 metros sobre el nivel del mar.
- b) Y en el resto de la región la zona de bosque húmedo montano bajo subtropical. La vegetación natural está representada por árboles de roble y encino, pino triste y pino

de ocote. El uso apropiado para esta zona es fitocultural forestal, pues los terrenos planos pueden utilizarse para la producción de maíz, frijol, trigo, verduras y frutales de zona templada, como durazno, pera, manzana, aguacate y otros.”²⁰

2.2. Conformación de la mancomunidad MANSUR

La mancomunidad del sur, está integrada por los siguientes municipios: a) Palín, b) San José, c) San Vicente Pacaya, d) Santa Lucía Cotzumalguapa, e) Siquinalá y f) Nueva Concepción.

2.3. Estructura organizacional de la mancomunidad MANSUR

En esta mancomunidad, al igual que en la mancomunidad MANCOSUR, el proceso de diseño e implementación de la estructura organizacional obedeció a los ejes de trabajo (o líneas estratégicas) contenidos en sus planes estratégicos de desarrollo. Para cada eje se creó una comisión de trabajo, las cuales dirigen su labor hacia la descentralización, derechos humanos, etnicidad y pluriculturalidad y ordenamiento territorial. Esta estructura organizacional tuvo cambios ulteriores como resultado de dos factores:

- a) La directriz, emanada del nivel político de la mancomunidad, de que ésta contara con un área de administración financiera y auditoría interna, para que apoyara los procesos de cada municipalidad;

²⁰ Baldizon N Douglas R. *Ecología*. abril 1986. Pág. 100

b) La puesta en marcha del programa de caminos rurales y carreteras principales. La estructura organizacional de la MANSUR, a partir de la implementación de este programa, fue motivo de discusión por los alcaldes de la mancomunidad y el Banco Mundial.

En la perspectiva del segundo factor, era necesario rediseñar la estructura organizacional de MANSUR para que se acomodara, estrictamente, a los requerimientos técnicos. Finalmente la estructura incorporó las dependencias que los alcaldes consideraban importantes, en materia financiera y de auditoría, así como el esquema organizacional del programa.

Los factores expuestos anteriormente explican algunas de las diferencias entre las estructuras organizacionales de MANSUR. En MANCOSUR, por ejemplo, se implementó una estructura organizacional Unidad Técnica de Administración Vial, coherente en su totalidad con los requerimientos. En ésta quedaban comprendidos los componentes administrativos y financieros.

Otro cambio relevante operado durante los años 2003 y 2005 fue la supresión de comisiones de trabajo. Vale remarcar que la UTAV quedó articulada, en términos formales, a la estructura organizacional de la mancomunidad. En la práctica, empero, esta articulación no se verifica: la Unidad Técnica de Administración Vial se halla separada física y operativamente de la mancomunidad.

La UTAV de la mancomunidad MANSUR ha mantenido su proyección funcional. En el proceso actual de reestructuración, impulsado por MANSUR y municipios democráticos, no se verifican nuevas funciones para la misma. Este proceso tampoco modifica el esquema dual, político y operativo de las mancomunidades; busca más bien fortalecer la orientación de las mancomunidades hacia la prestación de servicios públicos intermunicipales, planificación intermunicipal y coordinación de servicios públicos municipales. También incorporó una oficina de información y comunicación intermunicipal.

En términos generales, la reestructuración de la Mancomunidad de Desarrollo Integral de Municipios –MANSUR–, se orienta en tres direcciones:

- a) Continuidad en el ordenamiento político y operativo de la mancomunidad, es decir, la preeminencia de una asamblea general y una junta directiva, que trasladan sus directrices a la gerencia técnica;
- b) Continuidad de las unidades administrativa, legal, financiera, de auditoría interna y de la unidad técnica de administración vial; e
- c) Introducción de nuevas dependencias para las áreas de:
 - Planificación intermunicipal;
 - Servicios públicos intermunicipales;



- Servicios públicos municipales; e
- Información y comunicación intermunicipal.



CAPÍTULO III

3. Elementos Que Conforman La Mancomunidad MANCOSUR

Al igual que la mancomunidad MANSUR, la MANCOSUR se conforma por municipios colindantes, tiene un objetivo, presupuesto propio, órganos de gestión propios; y cuenta con los siguientes elementos.

a) Elemento natural

La mancomunidad MANCOSUR, está ubicada en área montañosa, con suelos ondulados, escarpados y quebrados, y en mínima parte con áreas planas, por la topografía variada de los diferentes municipios.

“Cuenta con tres zonas de vida bien definidas: 1. La que se observa de 2,000 a 2,500 metros sobre el nivel del mar, que presenta suelos poco profundos de textura pesada, bien drenados, de color pardo. Contiene áreas boscosas, aunque últimamente se han utilizado para el cultivo de frutales y otros productos propios de la región. 2. Ésta se encuentra entre los 2,500 y 3,000 metros sobre el nivel del mar, son bosques húmedos que se encuentran a temperaturas de 12 grados centígrados. 3. Se localiza a una altura mayor de los 3,000 metros sobre el nivel del mar, los suelos son superficiales, rocosos, textura pesada, color gris oscuro. No es tierra apta para todo cultivo, sino para tubérculos y pastizales.

Las áreas planas están dedicadas a los cultivos de maíz, frijol, trigo, hortalizas y otros, que en su mayoría constituyen producción para el autoconsumo. Existen zonas



productivas bien definidas: Iztapa, La Democracia, La Gomera, productoras de hortalizas en gran escala, aprovechando el sistema de riego que poseen.”²¹

b) Elemento político

De conformidad con la información proporcionada por autoridades municipales, los centros poblados del municipio se clasifican en cabecera municipal, aldeas, caseríos y cantones.

c) Elemento poblacional

“La población de la mancomunidad, sus nueve municipios, es de 211,106 habitantes al año 2002, que constituye el 22.3% de la población total del departamento de Escuintla (932,855). A nivel de mancomunidad, el 50.15% de la población está representada por hombres y el 49.85% por mujeres.

En lo que respecta a las áreas urbana y rural, el 78% de la población corresponde al área rural. Los municipios con mayor población son Retalhuleu con el 22% y San Felipe con el 14% de la población total de la mancomunidad. El rango de edad con mayor población, de 20 a 64 años, representa el 38% del total de la mancomunidad.”²²

²¹ **Plan de Desarrollo Departamental PDD del Departamento de Escuintla, Guatemala: SEGEPLAN, 2011.pág. 18**

²² **Ibid. Pág. 14**

d) Elemento étnico e idiomático

“La población indígena predomina en la mancomunidad MANCOSUR, representando el 74% del total, 156,383 habitantes. La población no indígena abarca el restante 26%, 54,723 pobladores.

Los municipios que observan la mayor población son Escuintla, Masagua, Tiquisate, Iztapa, con el 99.8%, 99.2%, 93.1% y 91.9%, respectivamente. Aunque se observa población no indígena en las estadísticas, al entrevistar a autoridades municipales y líderes comunitarios de los municipios Masagua, La Gomera, La Democracia, estos consideran que la población de sus municipios es el 100% indígena.

El idioma que se hablan en los municipios de la mancomunidad MANCOSUR es predominantemente el español.”²³

e) Elemento relativo a empleo y desempleo

La oportunidad de empleo puede considerarse en términos generales inexistente en los municipios que integran la mancomunidad, puesto que las opciones para colocarse en trabajos permanentes son escasas. Siendo la actividad agrícola, la que absorbe la mayor cantidad de mano de obra, ésta es temporal, razón por la cual la población permanece más tiempo sin empleo que ocupada.

²³ Ibid. Pág. 16



f) Elemento relativo a la migración

En todos los municipios de la mancomunidad se observa este fenómeno, todos los años en unos en mayor magnitud que en otros. Estas migraciones son originadas por el desempleo que existe en la región, el cual es causa de la pobreza extrema.

Las migraciones se dan hacia la costa sur y la ciudad capital, así como hacia México y los Estados Unidos, en todo tiempo, puesto que el desempleo y la carencia de tierras se han agravado en los últimos años.

g) Elemento educacional

De conformidad con información del Ministerio de Educación, "para el año 2000, la tasa neta de escolaridad promedio de la mancomunidad MANCOSUR, era del 35%, para el nivel preprimario (5-6 años); del 61%, para el nivel primario (7-12 años); del 13%, para el ciclo básico (13-15 años); y del 8%, para el ciclo diversificado (16-18 años).

En las diferentes comunidades visitadas se pudo observar que el número de escuelas es insuficiente, es por ello que existen comités para la construcción de escuelas, ya sea para gestionar la construcción de éstas o la ampliación de las ya existentes.

En lo que respecta a educación informal, se pudo observar que, tanto en las cabeceras municipales como en las comunidades, no existen centros donde se pueda capacitar a



la población sobre diferentes oficios, para que sus ingresos provengan de diferentes fuentes.”²⁴

h) Elemento relativo a la salud

En los municipios que integran la mancomunidad MANCOSUR, la atención al sector salud es uno de los problemas más agudos que puede observarse, pues se cuenta únicamente con siete centros de salud y 13 puestos de salud, cantidades insuficientes para atender la población de la mancomunidad. Todos los municipios cuentan con un centro de salud.

En lo que respecta a puestos de salud, están distribuidos en igual número de aldeas, para la atención de la población. En los municipios de la mancomunidad se cuenta también con clínicas o unidades médicas, pero cuya atención no llena las expectativas.

Los tipos de servicios que prestan los centros y puestos de salud, son los siguientes: atención materno infantil, saneamiento ambiental, primeros auxilios, capacitación a comadronas y promotores de salud, campañas de prevención de enfermedades y rehidratación oral.

²⁴ **Ibid.** Pág. 35



i) Elemento de comunicación y medios de transporte

“Las vías de comunicación terrestres que contactan a las diferentes comunidades entre sí y con las respectivas cabeceras municipales, las hay de los diferentes tipos: veredas, de herradura, de terracería, balastadas y asfaltadas, predominando las de herradura y terracería, que representan el 82% del total de las vías a nivel de mancomunidad y asfaltadas el 13%.

De conformidad con las entrevistas sostenidas con líderes de las comunidades rurales, el mal estado de los caminos incide en tres aspectos de gran importancia para dichas comunidades: a) En la sacada de la producción a los mercados. Se hace con mucha dificultad e incrementa su costo. b) En el acceso de la población a servicios que son prestados en la cabecera municipal, principalmente el de salud. c) En lo referente a educación, pues gran número de jóvenes se queda con sexto grado de primaria o tercero básico, porque no pueden trasladarse a la cabecera municipal para continuar con sus estudios.”²⁵

j) Elemento relativo a la vivienda

“En la mancomunidad MANCOSUR existen 34,573 viviendas, de las cuales 5,554 (16%) corresponden al área urbana, mientras que 29,019 (84%) al área rural. Las viviendas pueden catalogarse como formales o informales. Las formales se observan

²⁵ **Ibid.** Pág. 58



más en el área urbana, pues están construidas sus paredes de ladrillo, block o concreto, mientras que los techos son de concreto o lámina de zinc.”²⁶

k) Elemento relativo a la energía eléctrica

El servicio de energía eléctrica ha venido a ser para las comunidades, un factor importante para su desarrollo, ya que ha permitido el ingreso de tecnología y uso de aparatos que de alguna manera contribuyen a la generación de ingresos para muchas familias tanto del área urbana como de la rural.

l) Elemento relativo a mercados y plaza

Para el intercambio de mercancías, principalmente de productos agrícolas y de consumo diario, es necesario el establecimiento de mercados y plazas. Los ocho municipios de la mancomunidad cuentan con mercados o plazas, localizados en las cabeceras. Tienen establecidos sus días de mercado y plaza, a los cuales acuden vendedores y consumidores tanto de las cabeceras mismas como de las comunidades.

3.1. Características De La Mancomunidad MANCOSUR

En este sentido tiene las mismas características de la mancomunidad MANSUR.

²⁶ **Ibid.** Pág. 15



3.1.1 Localización y extensión

La mancomunidad MANCOSUR se localiza en el noroccidente del departamento de Escuintla, cuyas colindancias son: al norte con México; al oriente con los municipios San Martín Zapotitlán, Santa Cruz Muluá, San Felipe, Champerico; y, al occidente, con México. La cabecera municipal más cercana, Retalhuelu, dista de la Ciudad de Guatemala 272 kilómetros, mientras que la más lejana, Nuevo San Carlos a 380 kilómetros. Estas cabeceras distan de la cabecera departamental 46 y 123 kilómetros, respectivamente.

3.1.2. Topografía y clima

Por las características peculiares de los municipios que conforman la mancomunidad, su topografía es: quebrada en un 55%; ondulada y escarpada en el 40%, y el restante 5%, que constituyen pequeñas planicies o valles. En la mancomunidad se observan tres clases de climas: caluroso, templado y cálido.

La mancomunidad cuenta con una extensión territorial de aproximadamente 2,024 kilómetros cuadrados, 27% de la que corresponde al departamento de Escuintla. Se encuentra a una altitud que oscila entre 740 y 2,470 metros sobre el nivel del mar, a una latitud entre 15° 30' 04" y 15° 48' 05" y una longitud entre 90° 35' 56" y 91° 49' 48".



3.2. Conformación de la mancomunidad MANCOSUR

La mancomunidad de municipios de la Costa Sur, está integrada por los siguientes municipios: a) Escuintla, b) Guanagazapa, c) Iztapa, d) La Democracia, e) La Gomera, f) Tiquisate y g) Masagua.

La mancomunidad de municipios de la Costa Sur, es una organización que integra a los municipios anteriormente descritos, los cuales tienen características muy homogéneas en cuanto a geografía y aspectos socioeconómicos; con el objetivo de coordinar acciones que promuevan su desarrollo. Ésta es administrada por una junta directiva que incluye: al presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocafías.

3.3. Estructura organizacional de la mancomunidad MANCOSUR

En la mancomunidad MANCOSUR, las comunidades que la integran, el grado de organización es elevado, puesto que en todas existen organizaciones sociales que gestionan proyectos para sus comunidades. Existe un promedio de tres organizaciones por centro poblado, entre comités, asociaciones, cooperativas y otras, lo que hace un total a nivel de mancomunidad.

Un aspecto positivo observado, principalmente en el área rural, es la comunicación que existe entre los diferentes comités, pues se apoyan unos a otros porque están conscientes que su esfuerzo va encaminado en beneficio de la comunidad.



Un factor negativo detectado es que las mujeres participan poco en las organizaciones y menos en el desempeño de cargos directivos. En el caso particular de las mujeres indígenas, raras veces se organizan, ya sea porque no les gusta, se sienten marginadas o no han sido motivadas. Por lo que se necesita fortalecer, acordar propuestas y visualizar los obstáculos y limitaciones que afrontan las mujeres dentro de las organizaciones e instituciones; pues es importante su participación.



CAPÍTULO IV

4. Evaluación de los Planes Estratégicos Territoriales de las Mancomunidades

Cada año las actividades se planifican en el marco del plan estratégico de desarrollo sostenible y competitivo de las mancomunidades y también en base a las nuevas demandas de los municipios.

Esta planificación se realiza en una primera instancia en forma concertada entre la sociedad civil y organizaciones productivas con el gobierno municipal; para posteriormente demandar de la mancomunidad los proyectos que son de carácter mancomunado o de aquellos proyectos de los municipios que requieran de apoyo de la mancomunidad; así también aquellos proyectos que requieren recursos financieros de instituciones nacionales y de cooperación internacional.

La planificación estratégica territorial del desarrollo y la participación de grupos vulnerables constituyen dos elementos claves en las estrategias de fortalecimiento institucional a ser impulsadas por las mancomunidades MANSUR Y MANCOSUR. No obstante, esta intervención debería tener en cuenta que algunas mancomunidades cuentan con planes estratégicos de desarrollo elaborados previamente, que de hecho contienen elementos que definen el paradigma que orientó la constitución de la mancomunidad y la implementación de procesos respectivos, como los de fortalecimiento institucional, coherentes con los elementos de la política nacional de descentralización. El objetivo es aportar, en aras de fortalecer la planificación



municipal e intermunicipal, planes estratégicos territoriales intermunicipales. Estos probablemente conllevarán la sustitución del plan estratégico de desarrollo de las mancomunidades.

En el marco del presente análisis las mancomunidades adquieren relevancia en cuanto se constituyen en plataformas políticas, administrativas y operativas para la planificación y gestión de programas y proyectos de carácter intermunicipal; es decir, que abordan problemáticas comunes a los municipios mancomunados.

Respecto a las actividades específicas, se mencionan las siguientes:

- a) Establecer un sistema estándar de información municipal e intermunicipal;
- b) Fortalecer el sistema de planificación basada en el territorio y de gestión catastral municipal;
- c) Fortalecer capacidades municipales e intermunicipales para la elaboración e implementación de planes de desarrollo;
- d) Estimular la planificación y el desarrollo de mancomunidades asociativas; y
- e) Otras actividades de carácter logístico y administrativo.



La elaboración del Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario (PIDM²⁷), persigue como objetivo apoyar la integración de iniciativas de desarrollo local, elaboradas en el territorio, por instancias gubernamentales y no gubernamentales, de la sociedad civil y comunidades organizadas. Su principal insumo son los planes estratégicos territoriales de MANSUR y MANCOSUR.

De momento, para emprender el diseño y elaboración del PIDM, sólo se cuenta con el Plan Estratégico Territorial (PET²⁸) de MANCOSUR. En el corto plazo se espera contar con los insumos restantes, los PET de MANSUR y MANCOSUR, en proceso de construcción por parte de municipios democráticos.

El Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario se basa en dos criterios técnicos, compartidos por las dos mancomunidades, para su elaboración:

- a) Existencia de planes estratégicos territoriales formulados previamente, que contienen una cartera de proyectos intermunicipales en diversas áreas de desarrollo; e
- b) Implementación de un plan estratégico de fortalecimiento para la reconversión funcional de la Unidad Técnica de Administración Vial, hacia la unidad técnica de gestión de proyectos intermunicipales.

²⁷ Plan Integrado de desarrollo mancomunitario. **PIDM**. Pág. 35

²⁸ Plan estratégico territorial. **PET**. Pág. 48



Otro punto importante es la necesidad de llevar a cabo evaluaciones locales de las condiciones imperantes (por ejemplo, los activos productivos, sociales y territorial de los hogares, las estrategias de supervivencia) para identificar los activos que faltan y las posibles fuentes de ventajas comparativas antes de formular estrategias de desarrollo rural a nivel de cada municipio e incluso de submunicipio.

Así también, es necesario diferenciar los programas de desarrollo rural en términos espaciales sobre la base de los activos específicos por área y hogar y determinar las inversiones locales tomando en cuenta esas mismas diferencias, pero en coordinación con las estrategias regionales. Si bien las inversiones podrían estar dirigidas por la comunidad, sigue siendo necesario entregar orientación, análisis informados y financiamiento desde el ámbito central, especialmente en áreas pobres con pocos recursos y una limitada capacidad institucional. Por último, otro aspecto primordial es que las inversiones en infraestructura y en activos productivos se lleven a cabo de manera secuencial y complementaria.

4.1. Plan Estratégico Territorial de MANCOSUR

Consiste en un documento por medio del cual la mancomunidad MANCOSUR establece cuáles son sus proyectos a corto, mediano y largo plazo en beneficio de los municipios que la conforman; en donde estratégicamente se desarrollan técnicas para una eficiente actividad.



4.1.1. Características generales, objetivos y áreas de desarrollo

Previo a la caracterización de este plan estratégico territorial, vale decir que el mismo es una versión no oficial. Entre sus principales características se enumeran:

a) “La identificación y selección de proyectos se dio mediante la participación de diversas instancias organizadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales;

b) Tiene una proyección de largo plazo, que parte del 2007 hasta el 2016.”²⁹

“Respecto a sus objetivos, el plan estratégico territorial enfatiza en las estrategias de desarrollo económico local para activar las potencialidades del territorio, la reducción de las desigualdades, aspectos de género, multiculturalidad, ambientales y la gestión del riesgo ante los desastres naturales. Los objetivos específicos van en coherencia con el criterio principal de formulación de esta evaluación y del Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario a ser elaborado, que se refiere a la integración de iniciativas dispersas de desarrollo local, ordenadas en una sola herramienta para impulsar el desarrollo.

Entre los principales objetivos, se encuentran:

Generales:

²⁹ **Plan estratégico de mancomunidad de municipios de la costa sur Guatemala, C.A. 2008-2020.**
Pág. 9

- a) Impulsar el desarrollo económico-social con equidad, mediante la activación de las potencialidades y capacidades económicas, políticas, culturales e históricas del territorio del altiplano del departamento de Retalhuleu para reducir las desigualdades, así como aspectos multiculturales, de género, ambiente y gestión de riesgo a desastres, para su desarrollo sustentable.

Específicos:

- a) Contar con una herramienta que ordene las acciones de todos los actores del territorio, para que los recursos sean optimizados adecuadamente en la ejecución de proyectos que contribuyen a reducir la pobreza y pobreza extrema.
- b) Lograr la participación activa de todos los sectores, definiendo compromisos y responsabilidades, considerando siempre los enfoques de ambiente, gestión de riesgo, género, multiculturalidad, interculturalidad y gestión del riesgo.”³⁰

Como se dijo antes, la participación ha sido una de las debilidades recurrentes en las mancomunidades evaluadas. Como tal, está relacionada con otros componentes también deficitarios en las mancomunidades, como la información y comunicación hacia la población sobre los proyectos de desarrollo que están siendo ejecutados.

³⁰ **Ibid.** Pág. 3

Con la finalidad de determinar qué acciones son pertinentes para el fortalecimiento institucional de los municipios mancomunados; se han contemplado algunas acciones de fortalecimiento institucional para las mancomunidades.

Para el análisis del plan estratégico territorial se analizaron las capacidades técnicas así como la capacidad para diseñar e implementar otros instrumentos de planificación del desarrollo. También se tomó en cuenta si existían organizaciones de cooperación para apoyar procesos de planificación integral o planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Las Mancomunidades estudiadas fueron divididas en dos grupos:

- a) El primero se formó por las mancomunidades que ya cuentan con una estructura organizativa previa, o cuyos alcaldes están en la disposición de fortalecer a sus municipalidades en materia de planificación.
- b) El segundo grupo se compuso de todos aquellos municipios donde es necesario emprender un proceso de sensibilización previo a cualquier proceso de fortalecimiento institucional. El indicador para determinar si ha habido un proceso de sensibilización es la contratación de personal para la mancomunidad y para las oficinas técnicas de la municipalidad.

A fin de que Guatemala logre un mejoramiento en las inversiones en infraestructura rural es crucial enfrentar los siguientes desafíos claves:

- a) Posibilitar el acceso a los servicios de infraestructura a la población que aún carece de ellos, que son por lo general, los segmentos más pobres, tradicionalmente excluidos y dispersos de la población rural;
- b) Mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de los servicios de infraestructura existentes en las áreas rurales, creando un marco institucional y de política claramente definido, mejorar la capacidad técnica y aumentar la participación del sector privado; y
- c) Maximizar el impacto de las inversiones en infraestructura rural en desarrollo económico y la reducción de la pobreza mediante la promoción del uso efectivo y productivo de los servicios y la integración con otras inversiones en activos productivos y sociales.

Para hacer frente a cada uno de los tres objetivos enumerados, se proponen tres conjuntos de recomendaciones en materia de políticas públicas e implementación de estrategias específicas para el área rural en cada sector, con disposiciones especiales a fin de dar acceso a aquellos que carecen de estos servicios.

Para lograr los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento es importante considerar la sincronización y complementariedad de las inversiones en servicios e infraestructura básica, junto con invertir en aquellas actividades que generan ingresos. Es posible mejorar el efecto de estas gestiones en la reducción de la pobreza y el crecimiento si se promueven sinergias entre los sectores y las inversiones.



Si bien las estrategias deberán responder a las necesidades específicas de cada sector, todas ellas deberán incluir metas sectoriales claras, niveles suficientes de recursos, un organismo rector designado, capacidad de implementación y sistema de monitoreo.

Al respecto es importante considerar los siguientes aspectos:

- a) Definir claramente las metas de los programas, identificar las fuentes de financiamiento y seleccionar indicadores adecuados para medir los resultados.
- b) Promover tecnologías y respuestas en materia de suministro que sean más adecuadas y que aborden las demandas específicas de las poblaciones más pobres, distantes y dispersas
- c) Asegurar provisión de capacitación a los consumidores, la formación de capacidades y la asistencia técnica necesarias para complementar las inversiones de capital.
- d) Realizar campañas informativas a fin de que las comunidades y los municipios sepan cómo acceder a la información y los recursos y obtener el respaldo de los diferentes programas.
- e) Mejorar la capacidad de los municipios (eventualmente a través de las mancomunidades) en la supervisión técnica y financiera del diseño, la instalación y



la operación de directrices comunes a todas las inversiones sectoriales, independientemente de la fuente de financiamiento.

El componente participativo en la formulación de este plan estratégico territorial se desarrolló a través de diversos talleres de capacitación, dirigidos a los actores que participaron en todo el proceso. Las temáticas abordadas fueron:

- a) Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINPET); Planificación Estratégica Territorial (PET), marco legal y cartografía.
- b) Desarrollo comunitario y planificación participativa.
- c) Organización comunitaria.
- d) Mapas temáticos.
- e) Formulación y evaluación de proyectos y programas de inversión.
- f) Gestión de riesgo.
- g) Bienestar comunitario.

4.1.2. Desarrollo territorial

En la circunscripción de MANCOSUR, se proyecta una estrategia de regionalización intracomunitaria y de ordenamiento territorial, que descansa en tres redes intermunicipales, cuyos centros urbanos intermedios se localizan en los municipios de La Democracia, La Gomera y Tiquisate

4.1.3. Desarrollo social

“Como puede verse, se articulan tres redes intermunicipales en los municipios ya mencionados, en los cuales se construyen tres institutos de básico y diversificado con formación tecnológica. Se proyecta también la construcción de dos hospitales regionales en Escuintla y Masagua.”³¹

4.1.4. Desarrollo económico

“En esta área se proyectan varios proyectos con impactos intermunicipales, como lo suponen las plantas de tratamiento de basura cercanas a Iztapa y La Gomera; la implementación de aduanas y pasos fronterizos, así como la dotación de servicios de telefonía móvil y satelital.”³²

³¹ **Ibid.** Pág. 19

³² **Ibid.** Pág. 23

4.1.5. Desarrollo ambiental

“Se impulsan programas de manejo y administración de áreas protegidas, el manejo integral de cuencas hidrográficas y la implementación de un sistema de información geográfica (SIG).”³³

4.1.6. Mecanismos de monitoreo y evaluación

“La implementación del Plan Estratégico Territorial queda bajo responsabilidad de la gerencia técnica de MANCOSUR y de los siete concejos municipales que integran la mancomunidad, con asistencia de SEGEPLAN, por medio de su unidad técnica departamental. Para el monitoreo y evaluación se proyecta la creación de comisiones, que definirán los parámetros de evaluación en coordinación con los representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo. En el Plan Estratégico Territorial, SEGEPLAN enumera algunos de los indicadores que deberían ser tomados como base, teniendo en cuenta el diagnóstico del territorio.

- a) Reducción de la pobreza en un 50% y extrema pobreza en un 20%.
- b) 100% de la población escolar tiene acceso a una educación de calidad, contribuyendo a la disminución de los índices de analfabetismo.
- c) 100% de la población tiene acceso y practica la salud preventiva, disminuyendo la incidencia de la salud curativa en un 80%.

³³ **Ibid.** Pág. 27



- d) 40% de la población femenina se encuentra en el rango de población económicamente activa.
- e) 70% de la población masculina se encuentra en el rango de población económicamente activa.
- f) 90% de las vías principales asfaltadas, 70% de los caminos rurales en condiciones óptimas en toda época del año.
- g) 100% de habitantes con acceso al agua y mejoramiento de la calidad de la entubada agua potable.
- h) Tecnificación de servicios municipales y establecimientos educacionales.
- i) Consulta a la población de los servicios públicos.
- j) Creación y reconocimiento de áreas de reserva natural administrada localmente de manera sustentable y sostenible.
- k) Leyes ambientales aplicadas y respetadas.
- l) Niveles de contaminación disminuidos.
- m) 100% de cobertura de electricidad en el territorio y con precios de tarifas cómodas



Se estimó conveniente que las evaluaciones se realizaran en intervalos de tres años, durante la implementación del Plan Estratégico Territorial (2009, 2012 y 2015). La última evaluación se hará al culminar el plazo de implementación del Plan Estratégico Territorial.³⁴

4.1.7. Planes financieros

Los Planes de Inversión Anual Territorial serán elaborados por MANCOSUR, para lo cual contarán con la asesoría del Sistema Nacional de Preinversión, SINAPRE. En este caso, vale indicarlo, SEGEPLAN hace alusión explícita de la Unidad Técnica de Administración Vial como la instancia técnica de la mancomunidad encargada de apoyar la elaboración de dicho plan. La propuesta elaborada se presentará al Consejo Departamental de Desarrollo, instancia con la potestad de aprobarlo, que lo ingresará al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP, para la clasificación de financiamiento de acuerdo al origen de los fondos, que puede ser nacional o externo.

Posteriormente, SEGPLAN se encargará de buscar que la Dirección Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas Públicas, asigne el presupuesto requerido. Como mecanismos de financiamiento, SEGEPLAN considera que la mancomunidad MANCOSUR deberá establecer agendas de coordinación inter-institucional y procesos de mercados de proyectos para presentarlos a instancias de la cooperación internacional.

³⁴ Ibid. Pág. 31

4.2. Plan Estratégico Territorial de MANSUR

En el marco del Plan Estratégico Territorial de la Mancomunidad de Desarrollo Integral de Municipios, elaborado conjuntamente por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, se presenta la cartera de proyectos de la Mancomunidad cuyo monto asciende a mil veintiocho millones setecientos cincuenta mil quetzales exactos (Q.1,028,750,000.00).

4.2.1. Desarrollo social

“Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

Implementar programas que propicien la inclusión social y seguridad de la población en cuanto a las políticas y servicios públicos, con énfasis en la equidad de género, gestión de riesgo, sostenibilidad ambiental y de inter y multiculturalidad, esta área, en su totalidad, comprende 7 programas y 22 proyectos.”³⁵

4.2.2. Desarrollo económico

“Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

Implementar programas de fomento y orientación agrícola, ecoturismo, la asociatividad de pequeños productores artesanales, que posibiliten a los mismos beneficiarios la

³⁵ Plan estratégico de mancomunidad del sur Guatemala, C.A. 2008-2020 Pág. 5

generación de mayor valor agregado en toda cadena productiva, con finalidad de reducir

la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población en el territorio, esta área, en su totalidad, comprende 3 programas y 21 proyectos.”³⁶

4.2.3. Desarrollo ambiental

Este programa de desarrollo se impulsa con el siguiente objetivo estratégico:

“Impulsar la recuperación de la cobertura vegetal a través de la implementación de programas de manejo de los recursos naturales, de acuerdo con la capacidad de uso de los suelos para reducir de manera permanente los niveles de degradación, mejorar y mantener la calidad del agua; promover el uso adecuado de los suelos en el área urbana con el propósito final de disminuir los niveles de vulnerabilidad ambiental, esta área, en su totalidad, comprende 3 programas y 17 proyectos.”³⁷

³⁶ **Ibid.** Pág. 26

³⁷ **Ibid.** Pág. 29



CAPÍTULO V

5. Fortalecimiento Institucional de las Mancomunidades Enfocado en la Unidad Técnica de Administración Vial

El fortalecer institucionalmente las mancomunidades municipales a través de la Unidad Técnica de Administración Vial, se enfoca principalmente en la labor de infraestructura vial que deben de tener en cuenta las autoridades municipales de cada municipio integrante de cada mancomunidad. Esto viene a ser de gran beneficio para los pobladores de dichas circunscripciones municipales; ya que les permite tener un mejor transporte de sus productos en beneficio propio y de sus familias.

5.1. Antecedentes y justificación

En las mancomunidades municipales MANSUR Y MANCOSUR se ha implementado una Unidad Técnica de Administración Vial para la gestión de los proyectos. Como dicha unidad fue diseñada originalmente como un ente especializado en infraestructura vial, tiene potencialidades de diversificarse hacia la gestión de proyectos en otras áreas de desarrollo, como salud, educación, economía productiva y ambiente.

Si bien el Plan Estratégico Territorial Intermunicipal tiene como principal fortaleza la identificación de las áreas de desarrollo en las que se avanzará mediante la preinversión e inversión de proyectos específicos, con montos estimados; la mayoría de estos proyectos aún requiere de diseño y planificación. De no cumplirse con estas etapas, los proyectos no podrán ser gestionados para la obtención de financiamiento.

El Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario, que busca integrar los planes estratégicos territoriales como iniciativas de desarrollo local, buscará avanzar en la actividad de gestión de proyectos, que involucra su diseño y obtención de financiamiento. Para ello se ha diseñado un proceso de fortalecimiento institucional que descansa en la reconversión funcional de la Unidad Técnica de Administración Vial hacia una Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales. Se busca con ello utilizar las potencialidades de diversificación de la Unidad Técnica de Administración Vial.

La Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales es un modelo organizacional que se convertirá de unidad técnica altamente especializada en la gestión de proyectos de infraestructura vial, a una unidad técnica, temática y funcionalmente diversificada, que realice el ciclo de proyectos en cada mancomunidad para apoyar el avance y cumplimiento del Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario.

5.2. Objetivos del fortalecimiento

El fortalecimiento de la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales persigue los siguientes objetivos:

- a) Propiciar la reconversión funcional de la Unidad Técnica de Administración Vial, de ente especializado en la gestión de infraestructura vial, a Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales -UTGPI-, diversificada temática y



funcionalmente.

- b) Fortalecer integralmente a la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales para su diversificación temática y funcional hacia todas las áreas de desarrollo definidas por el Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario –PIDM-.
- c) Determinar los requerimientos técnicos, humanos y económicos para que la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales –UTGPI- realice sus funciones en el ciclo de proyectos.

5.3. Objetivos de la Unidad Técnica

En su funcionamiento, la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales persigue los siguientes objetivos generales y específicos.

5.4. Objetivo general

- a) Generar el ciclo de proyectos que conlleve al diseño de las propuestas contenidas en el Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario –PIDM-, con altos estándares técnicos y de calidad, que cuenten con altas probabilidades de financiamiento para la preinversión e inversión.

5.5. Objetivos específicos

- a) Elaborar un plan de preinversión anual territorial.

- b) Establecer criterios técnicos y financieros en la priorización y selección de proyectos.
- c) Monitorear la ejecución de los proyectos en ejecución, contenidos en el plan de preinversión anual territorial, de acuerdo a criterios de rumbo, indicadores, viabilidad y capacidad técnica y financiera.
- d) Asegurar el cumplimiento de la ejecución mediante la verificación de lo realizado en contraste con lo programado, concreción oportuna y reprogramación.
- e) Evaluar los resultados de todos los proyectos ejecutados bajo el monitoreo de la Unidad Técnica de Gestión de Proyectos Intermunicipales.

5.6. La planificación estratégica territorial en el marco de la cooperación intermunicipal

El objetivo superior, contenido en el Plan Estratégico de la Mancomunidad MANSUR, enfatiza en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la región, mediante la prestación, en forma mancomunada, de servicios públicos de su competencia. Como puede verse, se mantiene la concepción de la mancomunidad como una instancia regional, que presta servicios de índole intermunicipal, es decir, mancomunados. En los objetivos generales se hallan contenidos otros elementos ya identificados en los estatutos de consolidación realizados a la mancomunidad, como el desarrollo integral; el fortalecimiento e institucionalización de la mancomunidad; establecimiento de procesos de participación y concertación entre la sociedad civil y los gobiernos locales;



promoción y ejecución de proyectos; y mejoramiento de las vías terrestres de comunicación.

En total, contiene nueve ejes que son:

- a) Organización social;
- b) Educación;
- c) Salud;
- d) Comunicaciones e infraestructura;
- e) Economía productiva;
- f) Fortalecimiento municipal;
- g) Género;
- h) Seguridad ciudadana; y
- i) Medio ambiente.



Uno de los principales referentes de estos ejes estratégicos será la modernización, orientados a la automatización de procesos municipales, sobre todo en lo que respecta al cobro de arbitrios

5.7. Implementación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial

Se considera importante que en la elaboración de diagnósticos institucionales municipales se tomen en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Ejecución y revisión de planes de intervención institucional.
- b) Capacitación constante a funcionarios y mandatarios en diferentes temáticas.
- c) Formación de cuadros políticos municipales.
- d) Creación y fortalecimiento de las oficinas municipales de planificación en los municipios que no las tengan.
- e) Modernización de las municipalidades en la gestión pública.
- f) Creación de instituciones que den soporte técnico a las municipalidades según el Código Municipal.
- g) Instalación de la oficina técnica de la mancomunidad.



- h) Reglamento y ordenanzas municipales sobre tasas y arbitrios en temas de ambiente y urbanización.
- i) Divulgación y capacitación sobre el nuevo Código Municipal y Leyes de Descentralización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

De todas estas actividades, la de mayor relevancia en materia de fortalecimiento institucional para la mancomunidad es la instalación de la oficina técnica de asistencia municipal

Cada uno de estos ejes mencionados, se implementaría como un programa, con sus proyectos respectivos. En esta investigación sólo se enumeran los objetivos de cada eje de trabajo y se hace más énfasis en el eje de fortalecimiento municipal, por ser uno de los temas de relevancia para el presente trabajo.

5.8. Estructura organizacional de las mancomunidades MANSUR y MANCOSUR del departamento de Escuintla

En el presente capítulo se desarrolla cronológicamente la estructura y funcionamiento de cada una de las mancomunidades municipales del departamento de Escuintla, objeto del presente trabajo de tesis; con un enfoque destinado a comprender cómo se encuentran actualmente estructuradas cada una de ellas, con sus objetivos tanto específicos como generales y establecer si cumplen con el ordenamiento jurídico por medio del cual fueron creadas.

5.9. Situación actual de las estructuras organizacionales

Previo a evaluar las herramientas de desarrollo formuladas e implementadas por las mancomunidades; es necesario establecer los efectos que éstas han tenido sobre sus respectivas estructuras organizacionales. De hecho, los planes estratégicos de desarrollo de cada mancomunidad han incidido en sus procesos de estructuración, con el objetivo de implementar cada uno de los ejes de trabajo.

En las mancomunidades municipales de MANSUR Y MANCOSUR, la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo, orientados al desarrollo integral mediante la implementación de varios ejes de trabajo, incidió en el diseño de una estructura que no pudo cumplir con los cometidos de esta planificación y que fue modificada ulteriormente.

La Unidad Técnica de Administración Vial, que se implementó más tarde, quedó definida como una instancia especializada para avanzar en el eje de infraestructura vial.

En términos generales, la estructura de las mancomunidades se divide en dos niveles:

- a) Nivel político y
- b) Nivel operativo.



El primero está formado por la asamblea general, la junta directiva de las mancomunidades y la presidencia, desempeñada por uno de los alcaldes, de forma rotativa. El nivel operativo abarca dependencias y procesos de carácter técnico y administrativo. En las dos mancomunidades, la Unidad Técnica de Administración Vial ha quedado adscrita a una gerencia técnica y es paralela a otras oficinas; como las de contabilidad, jurídica, administración financiera y coordinación técnica, esta última sólo en el caso de la mancomunidad MANSUR.

La principal diferencia entre las mancomunidades, en términos de estructura organizacional, es el panorama operativo de la Unidad Técnica de Administración Vial. En las mancomunidades MANSUR Y MANCOSUR del departamento de Escuintla, la Unidad Técnica de Administración Vial ha mantenido funciones especializadas en la gestión de proyectos de infraestructura vial.

Si bien las Unidades Técnicas de Administración Vial de las mancomunidades MANSUR Y MANCOSUR están articuladas formalmente a la estructura organizacional de las mancomunidades; en realidad se hallan separadas física y operativamente de las mismas.

La razón de estas diferencias radica en los procesos de estructuración de las mancomunidades y la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo; en las mancomunidades objeto de la presente tesis, de la diversidad se pasó a la especificidad (de diversas dependencias o comisiones de trabajo, gestionando

proyectos de desarrollo integral, a una Unidad Técnica de Administración Vial especializada en la gestión de proyectos de infraestructura vial).

Posteriormente, la Unidad Técnica de Administración Vial se diversificaría para asumir otros ejes de trabajo, como resultado de la reestructuración organizacional y la implementación de un plan de desarrollo mancomunitario, en septiembre del 2008, elaborado con apoyo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

En las mancomunidades MANSUR y MANCOSUR, su estructura organizacional original correspondió a los requerimientos de implementación de su plan estratégico de desarrollo, pues los alcaldes buscaban una estructura que abordara todos los ejes de trabajo y avanzara en la línea del desarrollo integral. Finalmente, se formuló una estructura mixta, en la que se respetaba la estructura original de las mancomunidades, con una dependencia de auditoría interna y se articulaba a ésta el esquema de la Unidad Técnica de Administración Vial.

Con la intervención mancomunitaria del Programa Municipios Democráticos, las mancomunidades están atravesando por un proceso de reestructuración; donde las Unidades Técnicas de Administración Vial mantienen su proyección y se crean nuevas oficinas orientadas a la planificación intermunicipal, servicios públicos intermunicipales y comunicación e información intermunicipal. Dicho proceso obedece al requerimiento de que las mancomunidades faciliten la prestación de servicios públicos intermunicipales y la implementación de estrategias de fortalecimiento municipal.

También se busca su sostenibilidad financiera, mediante la prestación de estos servicios.

En el nuevo organigrama de la mancomunidad MANSUR, la Unidad Técnica de Administración Vial se mantiene como una instancia especializada en la ejecución de proyectos de infraestructura vial.

En la configuración de la estructura organizacional de las mancomunidades MANSUR y MANCOSUR convergen tres lógicas en el siguiente orden:

- a) La estructura original de los alcaldes, para impulsar el desarrollo integral, en coherencia con el plan estratégico de desarrollo, y en el caso específico de la mancomunidad MANSUR, propiciar la prestación de servicios de auditoría interna;
- b) La implementación de la Unidad Técnica de Administración Vial, para ejecutar el programa de caminos rurales y carreteras principales.

5.10. Análisis jurídico de las mancomunidades municipales del departamento de Escuintla

Las modalidades de asociativismo municipal, o estrategias organizativas intermunicipales, como se les llama recientemente, tienen diversas manifestaciones, como las empresas intermunicipales, asociaciones de municipalidades a nivel departamental, mancomunidad de municipios, asociaciones de municipios fronterizos,



asociaciones gremiales de tesoreros y jueces de asuntos municipales y redes intermunicipales.

Con relación a las mancomunidades de municipios, los procesos de asociativismo iniciaron antes de la emisión del código municipal, en el año 2002. En aquel momento las mancomunidades recibieron apoyo de la comisión presidencial para la reforma del Estado en lo que se refiere a la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo y primera estructura organizacional.

De lo anterior se evidencia que el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley General de Descentralización, están fuertemente influenciadas, puesto que la educación, la salud, la seguridad, el ambiente, la agricultura, las comunicaciones y otras con dotación de recursos técnicos y financieros hacia las municipalidades, dependencias estatales locales e incluso a las comunidades organizadas; facultan a las últimas a realizar una auditoría social de los proyectos que se ejecutan en su municipio; pero antes debe fortalecerse a estas fuerzas sociales de los municipios y las municipalidades para un correcto traslado y administración de estas competencias.

Por otro lado, a pesar que el Código Municipal establece la definición de las mancomunidades de municipios, así como su proceso de conformación; aún quedan vacíos legales que han obstaculizado la normatividad y funcionamiento de las mancomunidades. Las que cuentan con personalidad jurídica y estatutos, en su mayoría, se han basado en el Código Civil y en el Reglamento de Inscripción de



Asociaciones Civiles. Ello ha obligado a que las mancomunidades se inscriban como asociaciones civiles no lucrativas.

Asimismo, cabe indicar que por no contarse en Guatemala con una legislación específica para las mancomunidades; no existe certeza y claridad en los temas de manejo de fondos públicos, elaboración y aplicación de reglamentos de servicios públicos municipales, imposición de tasas y contribuciones, así como otras responsabilidades; que beneficiarían a los municipios y a los ciudadanos.



CONCLUSIONES

1. Las mancomunidades municipales en la actualidad no cumplen la finalidad de buscar el desarrollo social sostenible como grupo organizado; puesto que sus planes estratégicos, no muestran la visión integral del desarrollo territorial que pretenden alcanzar.
2. La mancomunidad MANCOSUR presenta un nivel superior desde el punto de vista administrativo y organizativo; sin embargo, no se ha consolidado por no contar con acompañamiento técnico por parte de las entidades de gobierno encargadas del fortalecimiento del poder local y de la descentralización.
3. La mancomunidad MANSUR, en cambio presenta un cuadro administrativo y técnico débil y poco desarrollado, sin concientización sobre los beneficios que se pueden alcanzar a través de la unificación de esfuerzos con los diferentes municipios que la integran.
4. No existe regulación específica para el funcionamiento de las mancomunidades, lo que ocasiona falta de claridad en el uso y manejo de fondos públicos; lo que impide su proyección hacia el gobierno central y la población.



5. En la actualidad las mancomunidades carecen de fortalecimiento institucional y por consiguiente no se cumple con los propósitos para los cuales fueron creadas; tales como la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.



RECOMENDACIONES

1. Que las juntas directivas de las Mancomunidades Municipales, elaboren propuestas metodológicas que señalen el proceso que éstas deberán seguir para la recepción de competencias descentralizadas, dado que las disposiciones de la Ley General de Descentralización sólo aplican para las municipalidades, ya que con ello se logrará la finalidad de impulsar la prestación de servicios, el fortalecimiento municipal y la planificación estratégica territorial intermunicipal.
2. Las comisiones de trabajo que conforman las Mancomunidades Municipales de MANCOSUR, deben recibir capacitación legal, técnica, administrativa y financiera a través del Instituto de Fomento Municipal, para ejecutar efectivamente los planes, programas y proyectos en sus respectivas localidades.
3. Es necesario que a través de las instituciones vinculadas al fortalecimiento municipal se promuevan los procesos de cooperación entre los municipios que conforman la Mancomunidad MANSUR, impulsados a promover la sostenibilidad y el desarrollo territorial.
4. Que se promuevan iniciativas de ley en las cuales se regulen el funcionamiento y el uso de fondos para que basados en ley se pueda llevar un orden en la estructura que deben formar y un mejor manejo de los recursos de los que integran las mancomunidades.



5. Se debe promover y gestionar la participación de agencias internacionales orientadas al desarrollo y fortalecimiento institucional, con el objeto de coadyuvar en la realización de sus planes y programas conjuntos con las municipalidades que integran las Mancomunidades



BIBLIOGRAFÍA

- BALDIZON, N Douglas R. **Ecología**. Guatemala: Editorial Universitaria. 1986.
- CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Revisado por el Dr. ZAMORA Y CASTILLO, LUIS ALCALÁ. Buenos Aires, Argentina: 1979. Ed. Heliasta,S.R.,
- CALDERON MORALES, Hugo. **Derecho administrativo I**. 3ª. ed. Actualizada. Guatemala: Ed. Llerena y F&G Editores, 1999.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Ed. Guatemala: Ed Impresos Industriales, 1984.
- GÁLVEZ BORRELL, Víctor. **Poder local y participación democrática**. Guatemala: Ed. Serviprensa C.A., 1998.
- GUTIERREZ, Rolando Alonzo. **La cooperación intermunicipal en Guatemala: Un perfil de nuevas formas de Gestión de Desarrollo Local**. Revista pueblos y fronteras digital, núm.1, 2006.
- LINARES LOPEZ, Luis. **Formación, capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento del municipio**. Segundo Taller Regional de Capacitación Municipal en América Central. Guatemala: (s.e.) 1977.
- MACLEOD, MORNA. **Poder local, reflexiones sobre Guatemala**. Guatemala: Ed. Oxfam Uf & Ireland, 1997.
- Plan de Desarrollo Departamental PDD del Departamento de Escuintla**. Guatemala: SEGEPLAN, 2011.
- Plan Integrado de Desarrollo Mancomunitario. PIDM.**
- Plan Estratégico Territorial. PET.**
- Plan Estratégico de Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur**. Guatemala, C.A. 2008-2020
- Plan Estratégico de Mancomunidad del Sur**. Guatemala, C.A. 2008-2020
- SANZ, Miguel Ángel. **Documento de reflexión sobre cooperación intermunicipal en Guatemala**. 1ª. Ed. Guatemala. GTZ 2003.



SOTO RAMÍREZ, Carlos Arturo. **El municipio como gobierno local en Guatemala.**
Guatemala: Ed. Instituto de Fomento Municipal –INFOM–, 1988.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente 1986.

Acuerdo de Paz, sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, título I, democracia y desarrollo participativo.

Código Municipal. Decreto número 12-2002, 2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002, 2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2002, 2002 del Congreso de la República de Guatemala.