

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?

**La Mancomunidad como modelo de organización
intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión
municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el
periodo 2005-2010**

YELIN LUCRECIA DE LEÓN ÁLVAREZ

GUATEMALA, ENERO 2012

El presente trabajo fue presentado por la autora como requisito previo a su graduación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional.

Los autores serán los responsables de las opiniones y criterios expresados en sus obras” Artículo 11 del Reglamento del Consejo Editorial de La Universidad de San Carlos de Guatemala.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector: Doctor Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Secretario: Doctor Carlos Alvarado Cerezo

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Directora: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Secretaria: Licenciada Carolina de la Rosa de Martínez
Secretaria Académica: Licenciada Celita Chacón de Prera

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Coordinadora: Maestra Leticia Valdiviezo

CONSEJO DIRECTIVO

REPRESENTANTES DOCENTES

Licenciado: Cuactemoc Barreno Citalán
Maestra: Ada Priscila del Cid

REPRESENTANTES DE LOS PROFESIONALES

Maestra: Alicia Catalina Herrera Larios

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

Estudiante: Jacqueline Arlett Estrada Reyes
Estudiante: Lenin Federico Paniagua González

TRIBUNAL EXAMINADOR

Directora: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Coordinadora del Depto. de Estudios de Posgrado: Maestra Leticia Valdiviezo
Asesor: Doctor: Norman Mendoza



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala Centroamérica
 Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>

No. 02-2012
 Autorización de Impresión de Tesis
 Maestría en Trabajo Social

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL.
 DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

En base al dictamen sin No. de referencia, de fecha 12 de abril 2012, extendido por el Dr. Norman Octavio Mendoza Domínguez, Asesor/Revisor de Tesis y Ref.: DEP/ETS-082-2012, de fecha 19 de abril de 2012 de la Maestra Leticia Valdiviezo, Coordinadora del Departamento de Estudios de Postgrado, esta Dirección AUTORIZA la impresión del trabajo de Tesis titulado: “MANCOMUNIDAD... ¿MODELO DE ORGANIZACIÓN INTERMUNICIPAL EXITOSO? LA MANCOMUNIDAD COMO MODELO DE ORGANIZACIÓN INTERMUNICIPAL PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL Y SU SOSTENIBILIDAD EN GUATEMALA DURANTE EL PERÍODO 2005-2010”, trabajo elaborado y presentado por LICDA. YELIN LUCRECIA DE LEÓN ÁLVAREZ, previo a conferírsele la acreditación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, en el grado académico de MASTER.

Dado en la ciudad de Guatemala, a los veinticinco días del mes de abril del año dos mil doce.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

M.A. Mirna Bojórquez de Grajeda
 M.A. Mirna Bojórquez de Grajeda
 DIRECTORA



c.c. Archivo
 MBdeG/dec.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 – Segundo Nivel Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala, Centroamérica
PBX (502) 24188000 Extensiones 1441 – 1454 – 1458 – 1459
Teléfono (502) 24188850
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>



Guatemala 16 de Enero del 2012

Maestra:
Leticia Valdiviezo
Coordinadora
Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Señora Coordinadora:

Respetuosamente, me dirijo a usted para manifestarle que en cumplimiento al nombramiento correspondiente, procedí a asesorar y revisar la elaboración de tesis a la **Licenciada Yelin Lucrecia de León Álvarez**, estudiante de la **Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional**, y quien se identifica con el carné número **100019143**. La tesis que presenta lleva por título: **“Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010”**.

La tesis de referencia, aporta valioso análisis teórico – empírico sobre este importante tema y arroja importante evidencia para entender el estado de situación del fenómeno del “Asociativismo Municipal” y concretamente sobre las “Mancomunidades en Guatemala”, así como el aporte que estas pueden dar al Desarrollo Municipal y en consecuencia, al Desarrollo Humano Local. Investigaciones como la presente contribuyen a la expansión del conocimiento en temas poco abordados en el país. La presente investigación, cumple con los requisitos exigidos por el Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social y la Universidad de San Carlos de Guatemala para tesis de este nivel. En virtud de lo anteriormente expuesto, se procede a emitir **DICTAMEN DE APROBACIÓN DE TESIS** para que la Coordinación del Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social, proceda a autorizar la impresión de la misma.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para suscribirme.

Deferentemente,

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez
Asesor/Revisor de Tesis

ACTO QUE DEDICO A:

A DIOS:

Fuente luminosa de sabiduría y bondad. Por su amor infinito, por haberme dado la oportunidad de alcanzar la cumbre y contemplar allí que todo es posible, cuando hay fe, pero sobre todo, cuando se cree en El.

A MI ESPOSO:

Werner Ramírez, por su amor, por su inconmensurable apoyo, por ser la fuerza que le da a la vida la alegría de vivirla y de ser feliz. ¡Gracias por ser mi cómplice en esta vida...Te Amo!

A MI MADRE:

Sara Álvarez de De León, voz maravillosa que siempre escucho en mi pensamiento, y en mis momentos de tabulación es su recuerdo, el cáliz de mitiga mi desesperanza y siguen siendo sus consejos, la lámpara de luz que alumbra mi sendero.

A MI PADRE:

José De León, el que me enseñó que la fatiga y el esfuerzo, son los escalones que nos llevan a la cumbre, y al alcanzarla, la humildad debe ser la corona de laurel que ceñirá la frente.

A MIS HERMANOS:

Marvin, Dina, Yessenia, Yeffry y José Gabriel, alero donde me he resguardado cuando hay soledad en mi espíritu, hombros donde me he apoyado y brazos donde he sentido el calor del verdadero amor de hermanos.

MIS CUÑADOS Y SOBRINOS:

Por sus palabras de apoyo, y muchas veces ejemplo de lucha y esfuerzo para alcanzar las metas

¡Muchas gracias a todos!

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?

**La Mancomunidad como modelo de organización
intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión
municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el
periodo 2005-2010**

YELIN LUCRECIA DE LEÓN ÁLVAREZ

GUATEMALA, ENERO 2012

INDICE

SIGLAS UTILIZADAS	i
INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO	01
1. Introducción	01
2. Marco Metodológico	07
2.1 Objetivos	07
2.2 Hipótesis	08
2.3 Método de Análisis	08
2.4 Variables y Categorías Teóricas	09
<u>CAPÍTULO I: ASOCIATIVISMO MUNICIPAL</u>	17
1. Antecedentes Históricos	17
1.1. Modelos de Asociativismo Municipal en América Latina	23
2. Ventajas y Desventajas del Asociativismo Municipal	27
3. Marco Legal Nacional	33
4. Asociativismo Municipal en Guatemala	36
<u>CAPÍTULO II: LA MANCOMUNIDAD, COMO MODELO DE ORGANIZACIÓN INTERMUNICIPAL PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL EN GUATEMALA</u>	41
1. ¿Qué es una Mancomunidad?	41
2. Constitución	47
3. Funciones	50
4. Características	51
5. Causas que motivan la Organización Intermunicipal	57
6. Sostenibilidad	60

CAPÍTULO III: CARACTERIZACIÓN DE TRES MODELOS DE MANCOMUNIDADES EN GUATEMALA (ESTUDIOS DE CASO)	64
1. Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA-	64
1.1 Ubicación Geográfica	64
1.2 Antecedentes y Contexto	65
1.3 Situación Jurídica	68
1.4 Marco Filosófico	68
1.5 Objetivos	69
1.6 Fines	70
1.7 Líneas de Acción	71
1.8 Estructura Organizacional	73
1.9 Normativa Interna	81
1.10 Planificación	81
1.11 Finanzas	82
1.12 Relaciones Públicas	83
1.13 Factores Diferenciales	84
2. Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI' -Mancomunidad COPANCH'ORTI'-	85
2.1 Ubicación Geográfica	85
2.2 Antecedentes y Contexto	86
2.3 Situación Jurídica	88
2.4 Marco Filosófico	88
2.5 Fines	89
2.6 Líneas de Acción	90
2.7 Líneas Transversales	91
2.8 Estructura Organizacional	93
2.9 Normativa Interna	98
2.10 Planificación	98
2.11 Finanzas	98
2.12 Relaciones Públicas	100
2.13 Factores Diferenciales	101

3. Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR-	103
3.1 Ubicación Geográfica	103
3.2 Antecedentes y Contexto	104
3.3 Situación Jurídica	105
3.4 Marco Filosófico	106
3.5 Objetivos	106
3.6 Fines	107
3.7 Líneas de Acción	108
3.8 Estructura Organizacional	109
3.9 Normativa Interna	113
3.10 Planificación	113
3.11 Finanzas	113
3.12 Relaciones Públicas	115
3.13 Factores Diferenciales	115
CAPÍTULO IV: ¿ES O NO EXITOSO EL MODELO DE ORGANIZACIÓN MANCOMUNADA EN GUATEMALA? (ANÁLISIS DE RESULTADOS)	118
1. Motivos de su Génesis y Forma de Organización	120
2. Capacidad de Gestión	126
3. Alcances y Limitaciones en Términos de Sostenibilidad	133
3.1 Sostenibilidad Financiera	134
3.2 Sostenibilidad Política	136
3.3 Sostenibilidad Social	139
3.4 Sostenibilidad Técnica e Institucional	141
4. Limitaciones del Proceso de Cooperación Intermunicipal	146
5. Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas	149
6. La Deuda Municipal	153
CONCLUSIONES DEL ESTUDIO	156
RECOMENDACIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	170

ANEXOS	176
Anexo 1 Guía utilizada en las entrevistas personales	176
Anexo 2 Ejemplo de Cuestionario aplicado a informantes claves	178

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1 Desventajas del Asociativismo Municipal	31
Cuadro No. 2 Municipios Mancomunados, según departamento	44
Cuadro No. 3 Comparación entre la MANCUERNA, Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MANCOSUR	125

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No.1 Municipios Mancomunados y no Mancomunados en Guatemala	43
Gráfica No.2 Razón Predominante para la Conformación de Mancomunidades	45
Gráfica No. 3 Número de Municipios por Mancomunidad	46
Gráfica No. 4 La Deuda Municipal	153

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa No. 1 Mancomunidades y Asociaciones de Municipios existentes en Guatemala	47
Mapa No. 2 Ubicación de los Municipios de la MANCUERNA	64
Mapa No. 3 Ubicación de los Municipios de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´	85
Mapa No. 4 Ubicación de los Municipios de la MAMCOSUR	103

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura No. 1	Líneas de Acción de la MANCUERNA	72
Figura No. 2	Organigrama de la MANCUERNA	75
Figura No. 3	Líneas de Acción de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´	91
Figura No. 4	Organigrama de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´	94
Figura No. 5	Líneas de Acción de la MAMCOSUR	109
Figura No. 6	Organigrama de la MAMCOSUR	110
Figura No. 7	Relaciones Exteriores de las Mancomunidades, según tipo	130

SIGLAS UTILIZADAS

ACHM	Asociación Chilena de Municipalidades
AGAAI	Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas
ACOBOL	Asociación de Concejales de Bolivia
ADIMAM	Asociación de Desarrollo Integral de Municipios del Altiplano Marquense
AMSAC	Asociación de Municipalidades de Sacatepéquez
AMB	Asociación de Municipios de Bolivia
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
AMUNIC	Asociación Municipios de Nicaragua
ANA-DIS	Asociación Nacional de Alcaldes Distritales
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
ANAFD	Asociación de Alcaldes del Frente Democrático
ASALPAT	Asociación de Alcaldes Liberales Patriotas
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
COMAGA	Consortio de Municipios Amazónicos y de Galápagos
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CGLA	Coordinadora de Gobiernos Locales alternativos
DMP	Dirección Municipal de Planificación
EMAPET	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Flores y San Benito, Petén
FAM-BOL	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FUNDAZUCAR	Fundación del Azúcar
FUNDEMUCA	Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
ICMA	Asociación Interamericana de Administración de Ciudades y Condados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
MAMCOSUR	Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur
MANCLALAGUNA	Mancomunidad de Municipios de La Laguna
MANCTZOLOJYA	Mancomunidad de Municipios de Tzolojya
MANCUERNA	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo
MAKATITLAN	Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán
NOVIB	Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
OIMP	Oficina Intermunicipal de Planificación
PGL	Programa de Gobierno Local
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNAM	Unión de Alcaldes Mayas
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UPM	Unión Peruana de Municipalidades
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO

1. Introducción

La presente tesis titulada “Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?”, tiene como finalidad brindar una aproximación sobre el modelo de Asociativismo Municipal, bajo el concepto de Mancomunidad, su capacidad para mejorar la gestión municipal y garantizar su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010.

La importancia del estudio, se debe a que en la última década han surgido en Guatemala variados modelos de Asociativismo Municipal, promovidos principalmente por la cooperación internacional. Y es en estos términos, donde se trata de analizar y determinar si la Mancomunidad de municipios, como forma de Asociativismo Municipal, genera en sí misma condiciones necesarias para su sostenibilidad.

Existen diferentes tipos de Mancomunidades, según las causas de su creación, entre las que se pueden mencionar, a las Mancomunidades cuyo origen fue determinado por el apadrinamiento de alguna organización internacional; existen unas que su razón de ser fue la formulación y ejecución de un proyecto en común; y otras que su inicio se debió a la necesidad consciente de lograr un desarrollo integral para todos los municipios miembros, a través del aprovechamiento de cada una de sus fortalezas internas.

Cada uno de los 333 municipios que conforma el país, cuenta con sus propias características, fortalezas y debilidades a nivel económico, político y social. Asimismo, cada municipio ha planteado diferentes estrategias para la recaudación local de sus ingresos, unas más eficientes que otras; han elaborado propuestas de proyectos, unos más factibles que otros, sobre todo por los costos que representa la ejecución de algunos de ellos. Sin embargo, la mayoría de municipios en

Guatemala aún dependen de los recursos económicos que les transfiere el gobierno central, sobre todo los municipios pequeños, quienes aún se enfrentan a la realidad que dichos recursos no son suficientes. Situación, que los ha obligado a buscar alternativas para cumplir con sus obligaciones y lograr satisfacer las necesidades de sus poblaciones.

En este contexto, surge como una opción la organización de municipios llamada Asociativismo Municipal, y en Guatemala emergen dos tipos, la Asociación de Municipalidades y la Mancomunidad, siendo la última en la que se enfocará la presente investigación. El modelo mancomunado nace a la vida jurídica en el país a partir de la entrada en vigencia del Código Municipal, Decreto Legislativo No. 12-2002.

Sin embargo, para que estas asociaciones intermunicipales o Mancomunidades puedan lograr su objetivo y sobre todo sean sostenibles en todos los sentidos, es necesario que cumplan con algunos requisitos mínimos como lo es la estabilidad financiera a través del aporte ordinario que como miembro debe hacer, además es indispensable contar con el respaldo político de cada uno de los Concejos Municipales y el establecimiento de una estructura institucional mínima, es decir contar con un gerente y personal técnico para enfrentar la gestión intermunicipal mancomunada.

Según datos no oficiales, en un lapso de diez años, han emergido a la vida legal cerca de cuarenta Mancomunidades a nivel nacional. Una de las causas fue el apoyo brindado por las diversas organizaciones internacionales, quienes a través de sus programas de cooperación, tenían como objetivo de trabajo la constitución de un determinado número de Mancomunidades en Guatemala.

Esta “moda” de constitución de organizaciones mancomunadas provocó que varios municipios, muchas veces sin ninguna convicción, aceptaran mancomunarse por la creencia de que al hacerlo tendrían más posibilidades de acceder a algún tipo de préstamo o donación por parte de estas organizaciones

internacionales, para algún proyecto determinado que necesitaran ejecutar dentro de sus jurisdicciones; aunado a que estos programas facilitaban los recursos necesarios para la constitución y establecimiento de las mismas, por un periodo determinado.

No obstante, en los últimos años se han observado dos situaciones preocupantes; la primera, que la mayoría de las Mancomunidades que funcionan actualmente tienen un “Padrino financiero” cooperante internacional o una ONG, que les brinda el apoyo económico y técnico, lo que provoca cuestionar su grado de sostenibilidad como organización mancomunada.

Y la segunda, es que algunas Mancomunidades han experimentado limitaciones que no les ha permitido desarrollarse y establecerse para poder cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas, circunstancias que ha llevado a que, incluso, algunas de ellas se hayan desintegrado, tal es el caso de la Mancomunidad Asociación de Municipios Convergencia de los 8, que estaba conformada por los municipios de Pachalum y Joyabaj (El Quiché), San Raymundo y San Juan Sacatepéquez (Guatemala), Granados, El Chol y Cubulco (Baja Verapaz) y San Martín Jilotepeque (Chimaltenango); según el informe del cooperante¹ las causas de la desintegración, fue la falta de objetivos claros, la débil estructura administrativa, el alto número de municipios integrantes y la dispersión de éstos.

Pero no cabría cuestionar ¿El grado de convicción que tenían estos municipios al momento de mancomunarse? O ¿Cuáles fueron los motivos que los enrolaron en ese proceso?

Otras Mancomunidades continúan conformadas pero no han logrado cumplir con sus objetivos de creación, debido a que no cuentan con los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, el apoyo de sus municipios miembros o de

¹ Resultados del Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local. PDGL-USAID.

una unidad técnica intermunicipal que les de soporte, convirtiéndose muchas veces en una carga para sus propios municipios miembros.

La problemática tiene su génesis en que la mayoría de las Mancomunidades que existen en el país, han surgido por el apoyo técnico y económico de una organización, sea ésta de carácter de cooperación internacional o no gubernamental. Situación que las ha hecho vulnerables al crear un vínculo de dependencia hacia dichas organizaciones, impidiéndoles convertirse en organizaciones sostenibles. Además, estas organizaciones no realizan un proceso de sensibilización y concientización sobre las responsabilidades que contrae la organización intermunicipal; pues muchas veces la prioridad es cumplir con un resultado más de trabajo.

Otra de las causas que contribuyen al debilitamiento de las Mancomunidades, está dada por la falta de compromiso asumido por parte de las autoridades de los municipios miembros, es decir de los Gobiernos Locales, por ejemplo con relación al pago del aporte que establecen sus estatutos, el involucramiento activo para desarrollar procesos de fortalecimiento, la capacidad de gestión para negociar donaciones o préstamos como Mancomunidad, entre otras. Asimismo, adolecen de un equipo técnico intermunicipal con las calidades necesarias para que se encarguen de la planificación, gestión, ejecución y seguimiento de proyectos.

Si este escenario continua, en unos años la mayor parte de la Mancomunidades que hoy están conformadas ya no existirán; ya que si este vínculo de dependencia que se ha creado hacia los programas “de apadrinamiento” es excesivamente grande, cuando éstos terminen su tiempo de atención en el país y se retiren, con ellas lo harán las Mancomunidades de Guatemala, porque aparentemente no son sostenibles.

Es en este marco donde se considera necesario identificar a las Mancomunidades que hayan planteado propuestas novedosas en búsqueda de su sostenibilidad y que lo estén logrando actualmente, para contar con un modelo de organización

intermunicipal real que puede ser adoptado por las otras Mancomunidades ya establecidas y por las que lleguen a constituirse, adaptándolo según sus necesidades para dejar de depender de alguna organización, sea ésta nacional o internacional, como se ha hecho hasta ahora, y logren desarrollar sus propias capacidades de gestión para realizar sus propuestas de negociación como una organización intermunicipal fortalecida y sobre todo sostenible.

En esta línea de pensamiento, los ejes de esta investigación serán la Mancomunidad como forma de organización intermunicipal, como una opción para que los municipios mejoren su gestión municipal; la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales como soporte técnico financiero, muchas veces inconscientes del trabajo que realizan; la poca o casi nula sostenibilidad de las Mancomunidades conformadas en el país.

El presente estudio pretende realizar un análisis sobre el modelo de asociativismo mancomunado que se ha desarrollado en Guatemala desde hace más de una década; teniendo como objetivo central dar respuesta a *“si dicho modelo ha logrado ser exitoso en el país; si la cooperación internacional ha garantizado de alguna manera que la Mancomunidad logre su sostenibilidad al momento de retirarse como apoyo; determinar si las Mancomunidades que han nacido por convicción propia para mejorar su capacidad de gestión municipal, tienen mayor sostenibilidad que las que surgieron como resultado de un incentivo brindado por la cooperación internaciona”*; para ello, se estudió a tres modelos de Mancomunidades conformadas en el país.

Si la investigación evidencia que efectivamente es un modelo exitoso, se determinará cuáles han sido los factores que contribuyeron a dicho éxito, estableciendo si las mismas condiciones podrían implementarse en otras Mancomunidades para obtener los mismos logros.

No obstante, si el estudio demuestra que aún no se ha logrado un modelo exitoso, se conocerá y comprobará las razones que lo han impedido, y se realizarán las

recomendaciones pertinentes que permitan ser una luz en este camino que aún es relativamente nuevo para este tipo de procesos en el país.

La presente tesis de maestría se divide en cuatro capítulos, cada uno de ellos va relacionado de forma coherente, partiendo desde lo general hasta llegar a lo particular, con el objetivo de lograr una vinculación entre cada uno de ellos, buscando exponer los hallazgos sobre el tema estudiado, así como un análisis sobre los mismos.

La investigación inicia con la Introducción y el Marco Metodológico, en el cual se describe el planteamiento del problema, los objetivos que delinear el trabajo realizado, la hipótesis que se pretende comprobar o negar, el marco de análisis, así como un marco referencial que busca definir las variables y categorías teóricas que se describen durante toda la investigación.

El Primer Capítulo “Asociativismo Municipal”, presenta a través de un análisis de los antecedentes históricos sobre cómo y en dónde surge el Asociativismo Municipal, así como los modelos que se han identificado en América Latina, sus ventajas y desventajas, concluyendo con un estudio sobre el marco legal nacional y el desarrollo del Asociativismo Municipal en el país.

El Segundo Capítulo “La Mancomunidad, como Modelo de Organización Intermunicipal para mejorar la Capacidad de Gestión Municipal en Guatemala”, expone diversas definiciones que existen sobre Mancomunidad como modelo de asociativismo, el proceso para constituirse, sus funciones, las características más sobresalientes, los tipos que existen; así como las causas más fundantes que motivan la organización intermunicipal, para terminar en un análisis sobre los diferentes tipos de sostenibilidad.

El Tercer Capítulo denominado “Caracterización de tres Modelos de Mancomunidades en Guatemala”, presenta los resultados obtenidos de la investigación de campo realizada sobre tres Mancomunidades, la Mancomunidad

de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA-, Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI' -Mancomunidad COPANCH'ORTI'-, y Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR-; se presentan datos relevantes y muy particulares de cada una de ellas, así como sus similitudes.

El Cuarto Capítulo llamado “¿Es o no exitoso en Modelo de Organización Mancomunada en Guatemala?”, es un análisis profundo sobre el modelo mancomunado, tomando como base toda la información recopilada, tanto teórica como de campo. Es en este capítulo donde se da respuesta a las preguntas que se plantearon para realizar este estudio; así como se valida o anula la hipótesis de estudio planteada desde el inicio de la presente investigación. Se inicia realizando un análisis sobre los motivos de creación y forma de organización, así como su capacidad de gestión, los alcances y limitaciones en términos de sostenibilidad que han tenido las tres Mancomunidades estudiadas, para terminar evidenciando los buenas prácticas que se implementan y se han obtenido, y las lecciones aprendidas durante su proceso de trabajo.

Y al final se presentan las Conclusiones a las que se llegó a través del estudio, así como las Recomendaciones que se sugieren, terminando con la Bibliografía General que se consultó.

2. Marco Metodológico

2.1 Objetivos de la Investigación

Conocer si la cooperación internacional ha garantizado de alguna manera la Mancomunidad como forma de Asociativismo Municipal, para lograr su sostenibilidad al momento de retirar su apoyo.

Determinar si las Mancomunidades que hayan nacido por convicción propia para mejorar su capacidad de gestión municipal tienen mayor sostenibilidad, que las

que surgieron como resultado de un incentivo brindado por la cooperación internacional.

Analizar si existe en Guatemala un modelo de Asociativismo Municipal que se pueda catalogar como exitoso por ser sostenible, identificando las estrategias que incidieron a que se esté logrando tal éxito.

2.2 Hipótesis

El estudio busca presentar la suficiente información que permita la validación o anulación de la hipótesis planteada, a continuación se presenta la misma:

-Las Mancomunidades no han logrado ser sostenibles para mejorar la capacidad de gestión municipal en Guatemala, debido al poco empoderamiento por parte de los Gobiernos Locales de los municipios miembros y a la alta dependencia de la cooperación internacional.

2.3 Método de Análisis

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizaron diversos métodos; el método dialéctico, el cual sirvió como guía general para lograr la confrontación entre teoría y práctica. Se realizó para ello, el análisis de documentos teóricos, nacionales e internacionales, y la legislación nacional vigente, permitiendo dibujar la trayectoria que ha tenido el Asociativismo Municipal en Guatemala; así como la aplicación de instrumentos de investigación que permitieron obtener información clave sobre las tres Mancomunidades, objetos estudio.

Se aplicó además el método deductivo e inductivo, ya que la investigación tuvo como punto de partida el proceso del Asociativismo desde lo general, es decir a nivel Latinoamericano, llegando hasta lo particular, al vincular el tema en el contexto nacional. Además, se desarrolló un proceso de análisis-síntesis.

Para el manejo y vaciado de información se utilizaron dos técnicas, la primera fue la de levantado de información, a través de la realización de cuestionarios a informantes claves internos y externos de la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA-, Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI' -Mancomunidad COPANCH'ORTI'- y Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR- (Estas Mancomunidades constituyen la Unidad de Análisis), y entrevistas a profundidad a personas seleccionadas de organizaciones que tienen injerencia directa o indirectamente sobre las Mancomunidades, siendo ellas: ANAM, AGAAI e INFOM²; la clasificación de los sujetos informantes se hizo en base a la identificación previa según la matriz de operativización de la Hipótesis.

Y la segunda técnica, la de vaciado a través de Unidades hermenéuticas en Programa de Análisis Cualitativo ATLAS TI versión 5.1.

2.4 Variables y Categorías Teóricas

A continuación se presentan una serie de variables y categorías teóricas, consideradas importantes para lograr una mayor comprensión del estudio. Es importante aclarar no obstante, que esta parte de la investigación, no agota el marco teórico, ya que el mismo está desarrollado como eje transversal durante todo el documento. En tal sentido a manera de reflexión teórica, se debe entender como *Descentralización*, al proceso que supone una transferencia de competencias, poder, conocimiento y recursos, desde el gobierno central hacia las autoridades o gobiernos intermedios y locales. Asimismo, la descentralización de un Estado puede ser política, administrativa, social, funcional, horizontal, vertical, entre otros. (<http://www.wikipedia.org/wiki/descentralización>).

En Guatemala, a pesar que se han realizado diversos esfuerzos para lograr operativizar el proceso de descentralización, incluso se formuló una ley específica,

² Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI- e Instituto de Fomento Municipal -INFOM-.

la cual tenía como base las leyes de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Preliminar de Regionalización (1986), siendo ésta la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, teniendo como objetivos mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos, facilitar la participación y control social en la gestión pública, fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública local; y promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza. Asimismo, a esta Ley se unen las reformas a Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No.11-2002 y el Código Municipal, Decreto 12-2002.

No obstante, fue hasta el año 2004 en que el gobierno de la república promulgó la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo (Gobierno de Guatemala; 2004), pero para que se aplicara era necesaria la creación de otros programas de gobierno; situación que perjudica en gran medida al país, ya que al momento de cambiar de autoridades del gobierno central cambian nuevamente las políticas y por ende los programas, provocando con ello que los procesos se interrumpan constantemente cada cuatro años. En tal sentido, en el país el proceso de descentralización está rezagado en comparación con otros países.

En este contexto, el *Poder Local* es sumamente importante para que este tipo de procesos avancen y que consecuentemente provoquen cambios reales e incidentes en el desarrollo local. Una de las más recientes expresiones del Poder Local lo constituye el Asociativismo Municipal en el país. En tal sentido, por poder local se debe entender como una entidad del Estado que tiene influencia en todo el ámbito de la ciudad o, en el caso brasileño, del municipio, el poder local es sinónimo de poder público municipal. (Capistrano, D.; 1996: pág. 1).

Para el autor Garcés (2005; pág. 11) el poder local está entendido en sí mismo como poder originario pero también como contrapoder territorial, se ha enfatizado el relieve que corresponde atribuir a los barrios como depositarios directos del

poder local, en cuanto pueden favorecer la participación inmediata de los ciudadanos en la toma de decisiones locales.

Y según el segundo Foro de Desarrollo Humano (2007; pág. 8), *“el poder local busca cambiar las prácticas políticas e institucionales fortaleciendo el poder más cercano a las personas en el entendido de que sólo con la construcción de poder, aumentando la capacidad de incidencia y la participación de las personas en las decisiones que les afectan, se pueden transformar las prácticas políticas, crear más democracia y mejorar las condiciones de vida de las personas.”* Asimismo considera que para lograr construir el poder local no es suficiente con otorgar formalmente ámbitos o instrumentos de ejercicio de competencias, funciones, más recursos a las autoridades locales, incluso lograr mayor participación para los ciudadanos.

Si todos estos elementos no van de la mano de la construcción de condiciones mínimas de gobernabilidad que permitan garantizar que el impacto será positivo. (Segundo Foro de Desarrollo Humano; pág. 33). El poder local, por su concepción propia, logra un mejor nicho para desarrollarse en el ámbito municipal, es decir en el municipio.

Pero ¿Qué se va a entender por *municipio* en la investigación que se presenta?, según el Código Municipal, Decreto No. 2002, en el artículo 2 señala que *“es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”*. Sin embargo, el municipio necesita contar con un Gobierno Municipal, quien tendrá bajo su responsabilidad ejercer la autonomía del municipio, así como de administrar al mismo; y según el artículo 9: *“El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es el responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio...”*

En tal sentido, para el gobierno local, en sus objetivos de trabajo, se encuentra de forma implícita el logro del desarrollo local de su jurisdicción municipal; considerando al *desarrollo local* como: *“Un proceso de transformación de la sociedad y la economía de un determinado territorio, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio-, más que como una realidad o verdad comprobada, como un concepto militante, un horizonte, una estrategia para la acción”* (Altschuler, B.; 2003: pág. 4).

No obstante, según Patricia Gillezeau (2003; pág. 8) *“hoy día, el desarrollo local se visualiza como un mecanismo de mejoramiento de la autonomía económica-social local en apoyo de su autonomía política. Razón por la cual, se considera, al municipio en posición privilegiada para crear y estimular el desarrollo económico social, por lo que se hace vital la integración y participación de las comunidades dentro de las deliberaciones y acciones a tomar.”*

En esta línea de pensamiento surge la necesidad de que el municipio, a través de su gobierno municipal, organice y planifique sus acciones. Pero para lograr el desarrollo local, es imprescindible la capacidad de gestión a nivel local que deben desarrollar los gobiernos municipales, entendiéndose como la participación directa y activa del municipio, a través de sus autoridades y población, en planificación de sus estrategias y acciones para alcanzar su desarrollo desde adentro; según sus propias problemáticas y potencialidades; ya no es válida la planificación en base a “Recetas exógenas”.

Y como indica la autora Gillezeau *“es fundamental que debido a los cambios que atraviesa el mundo, el municipio se organice y planifique sus acciones, no puede dejarse al azar el desarrollo de los pueblos, ya que esto asegura que la comunidad prepare su plan, pueda alcanzar las metas, y lo más importante, conozca los recursos disponibles para la implementación de las acciones a seguir...”* (Gillezeau; pág. 9)

Precisamente, por la necesidad de lograr un desarrollo local y mejora de su gestión municipal, el artículo 67 del Código Municipal establece que: *“El municipio, para la gestión de sus intereses y en ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales... y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”*.

Asimismo, con relación a las competencias del municipio específicamente, en el artículo 68 del mismo código, el cual fue reformado por el Artículo 14 del Decreto No. 22-2010), señala que *“las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio o por Mancomunidad de municipios...”*, entre las que cita lo siguiente: *“a) Abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado... mercados, rastros...; b) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas”*

La *Cooperación Intermunicipal* se entiende como un acuerdo entre dos o más gobiernos locales para alcanzar fines comunes, proporcionar un servicio o resolver problemas conjuntos; es decir, va a existir cooperación intermunicipal si se cuenta con la voluntad para ayudarse de forma activa a realizar sus funciones o ejecutar proyectos, entre otros. Puede ayudar a los municipios o municipalidades a obtener beneficios económicos, tecnológicos y equipamiento, entre otros más; así como eliminar esfuerzos duplicados. (Rodríguez, E. y Tuirán, R.; 2006: pág. 397).

En Guatemala la cooperación intermunicipal puede darse a través de diferentes modelos, uno de ellos es el asociativismo municipal, que a su vez se divide en Asociaciones de Municipalidades a nivel departamental, regional y nacional; y Asociaciones de Municipios o Mancomunidades; así también como Empresas Intermunicipales, Asociaciones Gremiales de Tesoreros y Jueces de Asuntos Municipales, y Redes Intermunicipales. (Alonzo, R.; 2006: pág. 7)

En tal sentido, han surgido varias iniciativas para los municipios que se presentan como una opción para alcanzar dicho objetivo; entre las que se puede mencionar

al *Asociativismo Municipal*. Éste entendido, según el autor Rafael Quintero, como: *“Una plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo socio-económico local”* (Quintero; 2006a: pág. 9).

Según el autor Malik Mograby (2010; pág. 9), Asociativismo Municipal se puede entender de dos formas: *“La integración de dos o más Municipalidades que, con Objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la Intención de trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades. Y como un mecanismo de Cooperación entre Municipios, donde comparten la misma necesidad; cada uno mantiene su independencia, y decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto para la búsqueda de un objetivo en común”*.

Siendo los modelos de asociativismo mancomunado o *Mancomunidades* sobre los que se enfocará y profundizará en la presente investigación, según Carlos Loría-Chávez, las Mancomunidades son *“gestoras del desarrollo y ejecutoras de proyectos o instancias para gestionar proyectos que impulsen el desarrollo regional en beneficio de todos los municipios...”* (ICMA; 2006b: pág. 7). Por su parte, Renzo Rosal considera que las Mancomunidades *“son un espacio privilegiado de coordinación entre municipios, que pueden ayudar acelerar la agenda de la descentralización”* (ICMA; b, pág. 7).

Para darle vida a una Mancomunidad, es necesario el acuerdo por parte de cada uno de los concejos municipales que conformarán la Mancomunidad. Esta forma de Asociativismo tiene personería jurídica para poder cumplir con los fines para la que fue concebida, es decir, son sujetos de derechos y obligaciones ante la ley, siempre y cuando le sean delegados por parte de los municipios miembros. Son consideradas entidades de interés público, ya que sus acciones pueden beneficiar o afectar a las poblaciones de los municipios miembros. En tal sentido las Mancomunidades están supeditadas a los municipios que la conforman, respondiendo a los intereses de los mismos.

Por otra parte, las gestiones que realizan las Mancomunidades, denominadas también como *gestión mancomunada*, hace referencia a todas las acciones que lleva a cabo esta forma de Asociativismo Municipal, a través de su gerencia y equipo técnico. La gestión puede estar enfocada a la formulación, gestión, implementación y seguimiento de diferentes proyectos específicos como resultado de la cooperación intermunicipal; también estas acciones pueden estar enfocadas, según sean los intereses del grupo mancomunado, como por ejemplo trabajar por el logro del desarrollo económico local de los municipios miembros, una acción podría ser desarrollar y fomentar la economía de escala en base a las fortalezas con las que cuentan los municipios miembros.

Según la hipótesis planteada en el presente estudio, el empoderamiento es un factor clave para la sostenibilidad de las Mancomunidades, por lo que por *Empoderamiento*, se debe entender, según los autores Carlos Blanchard y Randolph (1997; pág. 1), como “*Un proceso multidimensional de carácter social en donde el liderazgo, la comunicación y los grupos autodirigidos reemplazan la estructura piramidal mecanicista por una estructura más horizontal en donde la participación de todos y cada uno de los individuos dentro de un sistema forman parte activa del control del mismo con el fin de fomentar la riqueza y el potencial del capital humano que posteriormente se verá reflejado no sólo en el individuo sino también en la comunidad en la cual se desempeña*”.

Y finalmente la *Sostenibilidad* entendida como la característica o estado, según el cual puede satisfacerse las necesidades de la población actual y local, sin comprometer la capacidad de generaciones futura o de poblaciones de otras regiones de satisfacer sus necesidades. (www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm)

En tal sentido, para el presente estudio, por sostenibilidad se entenderá como la sostenibilidad financiera, política, social, y técnica e institucional en su conjunto, que debieran tener las Mancomunidades en Guatemala, para ser consideradas “Sostenibles”; es decir, cuando una Mancomunidad cuente con las condiciones políticas, financieras, sociales, y técnicas e institucionales para mantenerse en el

tiempo y cumplir con sus objetivos para los que fue creada, de forma auto sostenible, es decir, sin depender de ninguna entidad externa a sus municipios miembros.

Para conocer la existencia de una Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal que cuente con sostenibilidad financiera, política, social, técnica e institucional y haya o esté mejorando su capacidad de gestión municipal, es de suma importancia estudiar a las organizaciones que se han desarrollado en el país, pero para ello es necesario profundizar en la historia del asociativismo municipal, tomar una muestra de Mancomunidades en Guatemala para conocer este modelo desde su concepción, sus características comunes y diferenciales, sus estrategias, entre otros. Siendo precisamente ese el propósito de los siguientes capítulos, ya que esta reflexión teórica únicamente pretendía dilucidar algunas de las variables teóricas que serán abordadas durante todo el estudio.

CAPÍTULO I:

Asociativismo Municipal

1. Antecedentes Históricos

El desarrollo del Asociativismo Municipal en América Latina ha sido lento, no obstante ya se percibía como *“un puente entre los municipios y los gobiernos centrales”* (Quintero; a, pág. 23); en sus inicios se mostró como una organización fundamentalmente corporativa, con políticas que no eran claras y no estaba integrado, de la forma “tradicional” dentro del ámbito social latinoamericano.

Y según el autor Rafael Quintero, fue hasta que cambia dicha concepción y política, cuando se visualiza como una escenario en donde confluyen *“los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social y económico locales, él no solo empieza a cobrar fuerza, se diversifica polivalentemente, moderniza sus estructuras organizativas, sino que se plantea su integración regional, con el resto del movimiento municipalista continental y mundial”* (Quintero; 2006a, pág. 23).

Para la autora Altschuler, el Asociativismo surge: *“En el marco de las reformas que se están produciendo en el ámbito de la gestión local y del territorio, aparecen como nuevo actor territorial, las asociaciones de municipios, o micro regiones en diversas partes del país. Estas surgen en muchos casos “desde abajo”, como una respuesta de los gobiernos locales para afrontar demandas y roles ampliados con recursos escasos, en un contexto de municipalización de la crisis”* (Altschuler; pág. 1).

Asimismo, la autora considera que la existencia de una gran cantidad de gobiernos locales pequeños y medianos sin capacidad de gestión, ante las demandas y funciones crecientes que debe afrontar y sin escala de producción y mercado suficientes para el desarrollo económico y productivo, se plantea para estas localidades la asociación y la planificación del desarrollo en una escala

mayor, de tipo regional o micro regional como una estrategia potencial para el desarrollo. La planificación del territorio no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que las políticas -o su omisión- generan, siempre repercuten en conjuntos mayores, son interlocales, e incluso interregionales, por lo que requieren de soluciones y políticas asociativas y coordinadas. (Altschuler; pág. 13)

En tal sentido, para fortalecer la descentralización y la gestión municipal, se impulsaron nuevas formas de gestión local, siendo una de ellas el asociativismo municipal como un instrumento para facilitar y mejorar la gestión; ya que permite optimizar los recursos municipales, humanos y financieros, y a la vez logra ofrecer un mejor servicio a la población, buscando alcanzar satisfacer sus necesidades generales, más allá de sus propias fronteras comunales.

Por su parte, el periodista Rubén Martí (2000; pág. 1), considera que: *“El Asociativismo Municipal es tan antiguo como el municipalismo. Por su número y heterogeneidad, los gobiernos locales saben que sólo su organización les permite apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional. Las municipalidades necesitan apoyarse unas a otra. Compartir experiencias... Una municipalidad solitaria es un ente aislado que puede estar desvalido cuando se trata de defender su autonomía o buscar apoyos a nivel nacional. El Asociativismo Municipal cobra actualidad e importancia en América Latina y el mundo como espacio político y técnico apropiado para representar los intereses comunes...”*

El objetivo principal del Asociativismo Municipal es *“Constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación a nivel intermunicipal, a fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio, a través de la promoción de oportunidades existentes en la micro región que sólo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal”* (Altschuler; pág. 13).

Por otro lado la autora, indica que deben existir documentos que brinden la base del trabajo de este tipo de Asociativismo *“El instrumento clave en la asociación de municipios es el plan integral de desarrollo o plan estratégico a partir del cual el nuevo sujeto territorial se vuelve consiente de sí mismo e identifica una visión y camino a seguir, planifica sus políticas y recursos y orienta sus acciones inmediatas y futuras”* (Altschuler; pág. 13).

En el presente estudio se va a entender por Asociativismo Municipal como *“Una plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo socio-económico local”* (Quintero; 2006a: pág. 9); y para que exista un asociativismo municipal es necesario que se den ciertas condiciones, por ejemplo:

- i. Existencia de pluralismo y compromiso de colaboración entre los entes miembros (municipalidades o municipios).
- ii. Una correcta normativa, que sea flexible y que estimule la diversidad de experiencias.
- iii. Estímulos fiscales que logren un interés sustentable para conformarse.
- iv. Una cultura que logre confluir el poder político con una alta capacidad técnica y profesional de ejecución. (Garcés, M; 2005)

Se cuenta con evidencia sobre la existencia de asociativismo municipal en la región latinoamericana desde la década de los 50's, surgiendo la primera Asociación Nacional en Guatemala, luego en El Salvador, seguida de la de Ecuador. Las dos primeras emergen a la vida legal en medio de un escenario basado en conflictos internos y la guerra fría. Hasta la década de los 90's surgen las asociaciones departamentales, las cuales tenían influencia política-partidaria; y finalmente es a mediados de los 90's e inicios de la década del 2000 cuando emergen las Mancomunidades en un contexto sumergido en la globalización.

Dichas Mancomunidades a diferencia de las asociaciones de municipalidades, no cuentan con objetivos gremiales ni político partidistas, si no con una visión con enfoque territorial donde se integran varios actores en la búsqueda de un mismo objetivo. (Mendoza, R., Kuhnekath, K., Piedrasanta, R., Fernández, E., Gómez, H., Pascual, J., et al.; 2007; pág. 3).

Se han identificado las fortalezas de las Asociaciones de Gobiernos Locales en América Latina, así como las debilidades de las mismas, siendo las más importantes las siguientes.

i. Fortalezas:

- El municipalismo a través de las asociaciones asume un nuevo rol en medio del contexto de la actual crisis socioeconómica y política.
- Un movimiento que responde a expectativas que se basan en nuevas experiencias y propuestas a través de su mediación.
- Las acciones y estrategias de las asociaciones se basan en consensos de sus intereses y los de sus aliados logrando un nuevo y mejor desarrollo del municipalismo con roles, principios y valores renovados.
- Fortalecen los procesos de construcción de la democracia en las regiones donde se desarrollan, ya que fomentan la participación de la sociedad civil en los gobiernos locales miembros.

ii. Debilidades:

- Tendencia a la representación únicamente de los municipios grandes y medianos.
- Pueden desarrollarse procesos de capacitación y asistencia técnica desiguales, donde los medios utilizados evidencian ser predominantemente tradicionales y su orientación temática con énfasis

en la modernización administrativa de las municipalidades antes que en el impulso a los procesos de democratización y descentralización.

- Carácter espontáneo -no racional y planificado- de la sistematización de experiencias, realizada, en la mayoría de casos, sin la aplicación de un sistema o de bases de datos; y predominio de una mediana a baja capacidad de coordinación con el entorno institucional, evidenciando el carácter heterogéneo y el desarrollo desigual de las Asociaciones.
- En su estructura organizacional, respecto al recurso humano, en muchos de los casos se carece equidad de género. (Quintero; 2005: pág. 7-8)

Desde el año de 1946 al 2003, existían 26 Asociaciones de Gobiernos Locales fundadas en Latinoamérica. El proceso de asociativismo municipal tuvo su mayor apogeo en la región central del continente americano. Para el bienio 2004-2005, se contabilizaban 16, 300 municipios asociados en América Latina y el Caribe en 18 países. (Quintero; a, pág. 51-54). La región centroamericana es la única donde las 6 Asociaciones de Gobiernos Locales a nivel nacional cuentan con todos los municipios de cada uno de sus 6 países (incluyendo Panamá) asociados, ubicando al asociativismo municipal de la región como el “primer tramo de su recorrido representativo en América Latina. (Quintero; a, pág. 53)

El asociativismo municipal o la cooperación intermunicipal, en sus diferentes expresiones, ha surgido como producto de la voluntad de las autoridades municipales que buscan cumplir con los fines de sus municipio, buscando maximizar y aprovechar los pocos recursos técnicos, humanos y financieros con los que cuentan, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y solucionar su problemática que tienen en común con otros municipios. En este contexto, la Mancomunidad ha sido un modelo del asociativismo idóneo para lograrlo.

La figura de Mancomunidad no es una invención de los últimos tiempos, ya que en España se comenzó a trabajar de manera mancomunada desde la Edad Media, siendo las Mancomunidades las que gestionaban y explotaban los recursos forestales. www.Mancomunidadhurdes.org/index.php?...Mancomunidad

La Mancomunidad más antigua data del año 1409, se ubica en el País Vasco, España, denominada Enirio-Aralar (anteriormente llamada “Uniones de Amézqueta y Villafranca de Oria”), está conformada por 15 municipios miembros. Pero este tipo de organización inicia a proliferarse en España a finales del siglo XVIII; es probable que otras Mancomunidades fueran constituidas anteriormente, pero se desconoce la fecha exacta. Los primeros intentos de regular esta figura se produjeron en el año de 1860 con el Proyecto de Ley Municipal de Posada Herrera. (Pilar Riera Figueras, Carlos Haas, Cristian Amer Capdevila y Verónica Vilaplana; 2005: Pág. 155-156)

Posteriormente, la Mancomunidad tuvo cabida en los dos regímenes dictatoriales del siglo XX con su inclusión en la Ley de Bases sobre el Régimen Local de 1912, en el Estatuto municipal de 1924 y en el Decreto de 1955, que desarrolla la Ley de Bases del Régimen Local de 1945. (Javier Font y Salvador Parrado Díez. pág. 6.)

Y es precisamente hasta ese siglo XX que se logra constituir una fórmula legal que integra a las provincias de la región catalana; recientemente se visualiza como opción de ordenamiento territorial, sentando las bases de la legislación relacionada a las comunidades autónomas, es por ello que se considera que la cooperación intermunicipal para la prestación de recursos y servicios a los ciudadanos se han ido consolidando y regulando, estando actualmente regida por la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. A partir de esta ley es cuando dicha figura adquiere un mayor protagonismo entre todas las demás organizaciones de cooperación intermunicipal, aumentando considerablemente.

Esta forma de organización fue adoptada en algunos países de América Latina desde hace varias décadas, por ejemplo en Venezuela ya se menciona en su constitución de 1961. (Gálvez V. y Mack; pág. 14)

1.1 Modelos de Asociativismo Municipal en América Latina

En Latinoamérica existen diversos modelos de Asociativismo Municipal, según las necesidades y características de cada país.

En Chile, por ejemplo se pueden distinguir tres tipos de asociaciones, el primer tipo son las asociaciones con fines generales como la Asociación Chilena de Municipalidades -ACHM- que tiene un carácter más gremial, ya que busca representar los intereses de todas las municipalidades del país frente a las autoridades tanto del gobierno central como de los otros poderes del Estado; el segundo tipo, está integrado por los denominados Capítulos Regionales, forman parte de la estructura de la asociación nacional de municipalidades, pero tienen características e intereses propios por lo que reúnen sus demandas e identidades de forma regional; y el tercer tipo son las de carácter territorial, las cuales son asociaciones más pequeñas, ya que están conformadas por un menor número de municipios.

De los tres tipos, el último tiene una mayor importancia desde el enfoque de desarrollo local, debido a que logra recopilar los intereses más particulares de la diversidad de territorios que existen en el Chile.

Según el autor Pedro Pirez (1998; pág. 17), en Argentina la conformación de entes intermunicipales, como él les llama, provienen de 4 configuraciones posibles: *“a) por áreas significativas, incluyendo aquellos gobiernos locales que forman parte de una región productiva o de una cuenca hidrográfica; b) por áreas de gestión, caracterizada por la gestión colectiva de políticas sociales, medio ambiente o servicios públicos; c) por problemas comunes, desarrollada por gobiernos locales*

que tienen que atender demandas similares y que generan actividades cooperativas para enfrentarlos; y d) por proyectos comunes”.

En Ecuador (Quintero; a, pág. 288) las asociaciones de municipios emergen como producto de dos acontecimientos; el primero por un movimiento panamericano; y el segundo para darle respuesta, de forma unida a nivel nacional, a una guerra de las guerras territoriales que vivió el Perú.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- nace a la vida legal en el año de 1966, no obstante en Ecuador el asociativismo municipal era una expresión de un grupo que trataba de lograr tres principios: descentralización, autonomía y democracia local. Y es precisamente esta asociación la que a través del tiempo busca promover la conformación de asociaciones a otros niveles como el regional, provincial y temático; logrando tener todos los miembros de las diversas asociaciones una fuerte institucionalidad, situación que según algunos autores, se debe a que las mismas sean creadas por ley nacional con un carácter de obligatoriedad en relación a su pertenencia o membresía, y todas deben estar reconocidas por las autoridades nacionales sin excusa alguna.

Ecuador cuenta con tres asociaciones de gobiernos locales, la AME que tiene 219 miembros, es decir, la totalidad del país, el Consorcio de Municipios Amazónicos y de Galápagos -COMAGA-, que fue creada en 1983 y tiene 49 municipios, y la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos -CGLA-, conformada en el año 2001, integra a 27 municipios, los cuales en su mayoría cuentan con población que se autodefine indígena. También existen otro tipo de asociaciones municipales que se conformaron por intereses territoriales y particulares, buscando lograr apoyos específicos.

En Bolivia existen dos asociaciones municipales a nivel nacional: la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia -FAM Bolivia- y la Asociación de Municipios de Bolivia -AMB-.

La primera tiene asociaciones en cada uno de los departamentos del país, estas asociaciones cuentan con miembros, tanto municipios como Mancomunidades que se han conformado en dichos departamentos; también está integrada la Asociación de Concejales de Bolivia -ACOBOL-, quien a su vez tiene 9 asociaciones a nivel departamental. La FAM-Bolivia representa a 308 de 314 municipios del país. Trabaja de forma descentralizada permitiéndole ser eficiente para satisfacer las necesidades de sus miembros. Tienen tres niveles: 1. Municipios, 2. Asociaciones departamentales, y 3. Federación (Instancia nacional). (Quintero; a, pág. 181 y 311)

La AMB es una institución anterior al proceso de descentralización en Bolivia, originalmente aglutinaba a todos los municipios que existían de capital de departamentos. Para el año 2005 contaba con 156 municipios miembros, contabilizando 4,800,000 habitantes, debido a que integra a los municipios más grandes del país. (Quintero; a, pág. 95)

En Perú (Quintero; a, pág. 481) surge la primera Asociación de Gobiernos Locales a nivel nacional en la década de los 60's, denominada como la Asociación de Municipalidades del Perú -AMPE-. No obstante las asociaciones de municipios a nivel distrital, provincial y de circunscripciones menores, inician a partir de la década de los 90's. Para el año 2006, la mayoría de las asociaciones en el Perú aún estaban en un proceso inicial de conformación legal, re-conformándose o inactivas.

La AMPE vive un proceso de crisis de representatividad que provocó que se crearan o conformaran otras asociaciones, tanto a nivel nacional de municipalidades como a nivel de actores, por ejemplo la Unión Peruana de Municipalidades -UPM- y la Asociación Nacional de Alcaldes Distritales -ANA-DIS-; estas entidades son enérgicamente mediadas por la política nacional, ya que responden a los estímulos de coyuntura del país. Asimismo, como se indicó anteriormente, también emergen varias asociaciones a nivel distrital y provincial.

En Nicaragua, según la legislación, artículo 14 de la reforma al Decreto No. 52-97 del Reglamento a la Ley de Municipios del Decreto No. 34-2000, se identifican tres tipos de Asociativismo Municipal: la Asociación de Municipalidades, Mancomunidades de Municipios y Consorcio de Municipios constituidos con entidades privadas que persigan fines de interés público que son compatibles con los de la administración local.

No obstante, en la realidad existe la Asociación de Municipios de Nicaragua -AMUNIC-, la cual es la única a nivel nacional en el país. Asimismo, cuenta con asociaciones territoriales, también llamadas Asociaciones Departamentales; dos asociaciones de alcaldes conformadas en base a líneas partidarias, como la Asociación de Alcaldes Liberales Patriotas -ASALPAT- y la Asociación de Alcaldes del Frente Democrático -ANAFD-; una Red de Alcaldes por la Niñez y Adolescencia; y tres Mancomunidades. (Quintero; a, pág. 423)

En Costa Rica (Quintero; a, pág. 257-258), en base a la ley fue creada en 1972 la Unión Nacional de Gobiernos Locales -UNGL-, naciendo a la vida legal hasta el año de 1977, es un ente de derecho público de carácter voluntario y cuenta con una estructura descentralizada. Aglutina tanto a las Municipalidades como a las federaciones regionales de municipalidades o Mancomunidades. Pueden identificarse 11 federaciones o Mancomunidades de municipalidades dispersas en distintas regiones del país, las cuales mantienen vínculos con otras estructuras de carácter municipal a nivel local, nacional e internacional, institucional y con la cooperación internacional.

Dichas federaciones cuentan con estatutos, personería jurídica, planes de trabajo, realizan sesiones de forma periódica, entre otros; sin embargo no todas cuenta con un personal administrativo ni presupuesto para funcionamiento.

Para el año 2005 prácticamente todos los municipios y federaciones de Costa Rica eran miembros de la UNGL.

Como se evidenció anteriormente, en algunos países, las Mancomunidades o asociaciones intermunicipales son denominadas por diferentes nombres, como microregiones o federaciones como en los casos de El Salvador y Costa Rica, respectivamente.

También existen otras figuras asociativas locales, en el caso de Nicaragua, los consorcios que involucran la asociación de un gobierno local con una institución pública o privada; y las empresas municipales o intermunicipales, que aunque funcionan como compañías privadas están sujetas al derecho público, y se conforman mayormente para la prestación de servicios públicos, por ejemplo la EMAPET -Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Flores y San Benito, Petén- en Guatemala, que brinda servicio de agua potable a dos municipios, es una empresa intermunicipal. Existe también la figura de los convenios, entre otras. (ICMA; 2006a, b y c)

Por otra parte, y sólo para indicar un ejemplo, entre las otras formas asociativas que reflejan intereses políticos, están las asociaciones de personas municipalistas, como la Asociación de Mujeres Municipalistas de Honduras, El Salvador y Bolivia, cuyo fin es de incidencia política desde la perspectiva de género. Y en Guatemala, como se indicó con anterioridad, la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas –AGAAI- que defiende los intereses de las autoridades indígenas y la autonomía municipal.

2. Ventajas y Desventajas del Asociativismo Municipal

El Asociativismo Municipal cuenta tanto con ventajas como desventajas que pueden llegar a obtener los municipios o municipalidades que se asocien, según las estrategias y acciones que logren realizar de forma conjunta.

Entre las ventajas que tiene el Asociativismo Municipal, se pueden identificar las siguientes: (www.pev2013.virasoro.gov.ar/asociativismointermunicipal.html y ANAM-AGAAI; 2006: pág. 27)

- i. Articulación de alianzas estratégicas con otros actores, sean locales, regionales, nacionales e incluso internacionales para lograr una mayor incidencia de los municipios en sus intereses mancomunados.
- ii. Apoyo financiero del gobierno central mediante programas y/o fondos sociales y otras instancias, para la ejecución de proyectos concretos en beneficio de los municipios mancomunados.
- iii. Apertura de espacios para la participación ciudadana en el cumplimiento de los fines del municipio.
- iv. Permite atender problemas que, por su naturaleza o magnitud, no pueden ser resueltos por cada Municipalidad en forma individual.
- v. Facilita una mejor prestación de los servicios municipales por razones de economías de escala y costos compartidos.
- vi. Estimula la solidaridad y la cooperación intermunicipal en el territorio.
- vii. Genera nuevos espacios de liderazgo y toma de decisión compartida entre distintos representantes de los municipios asociados. Es un espacio privilegiado para el diálogo e intercambio de prácticas y experiencias, entre las autoridades municipales que las integran.
- viii. Fortalece a los municipios con los resultados obtenidos y amplían la credibilidad de las autoridades municipales.
- ix. Optimiza los recursos humanos y financieros de los municipios, aumentando la capacidad técnica y profesional en la gestión local del territorio.
- x. Permite el intercambio de buenas prácticas entre los municipios que las conforman.

- xi. Evita duplicidad y mejora coordinación de funciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales, y organizaciones no gubernamentales.
- xii. Permite la puesta en común de iniciativas locales para fortalecer vínculos municipales.
- xiii. Coadyuva a la coherencia en la planificación estratégica del desarrollo local de un área geográfica, cultural o económicamente afín, así como a la racionalización de la inversión pública, a través de proyectos intermunicipales.
- xiv. Contribuye al ordenamiento territorial y a la promoción del desarrollo económico local.
- xv. Promueve la cooperación interna, la comunicación y los procesos de enseñanza aprendizaje entre gobiernos locales, e intentan generar cambios a nivel de pautas y valores (cooperación, capacidad emprendedora, desarrollo de identidades colectivas, recuperación del valor trabajo, etc.).
- xvi. Optimiza los recursos de gestión que existen a nivel local, regional y nacional compensando la debilidad de la gran mayoría de los gobiernos locales.
- xvii. Aumenta la escala de producción y del mercado para el desarrollo de estrategias productivas. Fomentan la calidad, diversificación y gerenciamiento a nivel productivo a través de la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología nacional y el entorno local.

La autora Bárbara Altschuler (2003; pág. 2, 13, 19, 20), considera que el Asociativismo Municipal y la conformación de micro regiones entre gobiernos locales puede llegar a constituirse en una herramienta que colabore al proceso del desarrollo local, por ejemplo en la Argentina, ya que coadyuva a contrarrestar la

debilidad de los gobiernos locales y la falta de cultura de cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos; en otras palabras, lograría ayudar a superar la estrategia que predomina “sálvese quien pueda” para convertirla en una mayor cooperación y comprensión de la competitividad de los territorios y regiones, buscando un desarrollo más equilibrado y equitativo para todos.

Altschuler considera que los casos más exitosos y que han logrado ser sostenibles son los que han surgido de una iniciativa “desde abajo”, con una fuerte convicción de los mismos, empoderados de su asociación para optimizar sus ventajas y buscar estrategias conjuntas para enfrentar las adversidades.

Todo ello implica en que los municipios a través de sus representantes legales, es decir los Alcaldes Municipales, pueden actuar con posiciones unificadas y fortalecidas, al igual que con propuestas conjuntas ante los diferentes niveles en que se discuten y se toman las decisiones que afectan directa e indirectamente al municipio. Además, si tienen voluntad, pueden actuar por encima de las diferencias partidistas para defender los intereses de sus municipios y asociación.

Asimismo, se identifican algunas desventajas en las que se incluyen los obstáculos, riesgos y limitaciones que pueden llegar a obtener los miembros de una asociación municipal, entre los que se indican los siguientes: (www.pev2013.virasoro.gov.ar/asociativismointermunicipal.html)

Cuadro No. 1
Desventajas del Asociativismo Municipal

Obstáculos	Riesgos	Debilidades
Desconocimiento del marco legal del tema		Falta de capacidades técnicas y gerenciales
Falta de recursos financieros para la conformación de Mancomunidades y su posterior funcionamiento	Sostenibilidad financiera y funcional muy débil en las Mancomunidades	Situación financiera de los municipios
Existencia de intereses políticos, diferencias partidistas, búsqueda de intereses personales	Misión, objetivos y fines muy amplios de las Mancomunidades	Inexistencia de sistemas de seguimiento y evaluación de resultados
	Protagonismo político de los Alcaldes	Falta de planificación estratégica
	Diferencias partidarias.	
	Cambio de autoridades municipales	
	Retiro o finalización del apoyo externo a la Mancomunidad.	
	Atraso en los aportes económicos de los municipios miembros	
	Falta de definición del rol de la sociedad civil en los casos que participan en la Mancomunidad	

Fuente: Elaboración Propia con información extraída del Plan Estratégico de Virasoro 2013

Daniel Cravacuore (2006; pág. 8-12) en *Análisis del Asociativismo Intermunicipal en Argentina*, indica que más que identificar desventajas del Asociativismo, se deben indicar las limitaciones que se pueden llegar a tener hacia el Asociativismo municipal, considerando que éstas están íntimamente relacionadas con los aspectos políticos y de gestión, entre las más importantes señala las siguientes:

- i. La asociación entre política y territorio: A los funcionarios municipales se les dificulta pensar en las políticas desde una perspectiva regional, lo que obstaculiza el Asociativismo Municipal, lo cual también se asocia con la falta de experiencia asociativa de los gobiernos locales.

- ii. El énfasis político puesto en las iniciativas microrregionales en detrimento de los entes de servicios: Cuando se originan estas iniciativas, se elaboran agendas ambiciosas, sin considerar que la gestión microrregional exige un esfuerzo mayor que aquella de un ente de servicios, limitada a una única función municipal.
- iii. La existencia de políticas poco favorables al Asociativismo Municipal: Los entes microrregionales rara vez han sido interlocutores ante organismos de mayor nivel estatal.
- iv. La influencia de las lógicas ideológicas partidarias y la falta de orientación estratégica de los procesos microrregionales: Es probable que las diferencias partidistas puedan llegar a debilitar la cooperación intermunicipal, aunado a que en la mayoría de organizaciones intermunicipales no incluyen algún tipo de participación del sector privado u organizaciones no gubernamentales -ONG´s- locales.

Asimismo, el autor indica que una dificultad que limita en gran medida el desarrollo del Asociativismo Municipal es la alta de sostenibilidad presupuestaria, aunado a la dificultad de gestión, la poca capacidad de planificación de las asociaciones, y se suma el debilitamiento de la institucionalidad vigente, el excesivo centralismo de las estrategias de desarrollo, el proceso de descentralización lento, poca autonomía municipal, entre otros.

Es imprescindible, que independientemente del tipo de asociativismo que se realice, existan las condiciones técnico-legales y de capacidad de gestión necesarias para que el mismo se desarrolle de forma oportuna, eficiente y eficaz, logrando alcanzar los objetivos planteados, así como obtener los resultados esperados de dicha cooperación intermunicipal.

Si no existe compromiso de parte de los miembros así como voluntad y responsabilidad asumida, este tipo de procesos minimiza cualquier ventaja que

podiera lograrse maximizando obstáculos, riesgos y debilidades hasta llegar a su fracaso.

3. Marco Legal Nacional

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 34 indica que se *“Se reconoce el derecho de libre asociación...”* instaura el derecho de libre asociación a las personas físicas y jurídicas.

El Código Municipal en su artículo 10 diferencia la Asociación de Municipalidades de la Mancomunidad, cuando reconoce que *“las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales... celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y fortalecimiento institucional de las municipalidades...”*, señala el derecho que tienen las municipalidades de asociarse.

Y es en el artículo 49, reformado por el Artículo 10 del Decreto 22-2010, del mismo código, donde define que por Mancomunidad se entenderá que son las *“Asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público, con personería jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios... para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales. Además, podrán cumplir aquellas competencias que le sean descentralizadas a los municipios”*.

En el mismo artículo, el código municipal señala que los órganos de las Mancomunidades son: *“a) la Asamblea General, integrada por los Alcaldes, Concejales y/o Síndicos... b) La Junta Directiva...”*, asimismo hace referencia que cada municipio mancomunado tiene derecho a emitir un voto y que la Junta Directiva será electa por la Asamblea General; y finalmente se establece que cada Mancomunidad deberá contar con su propia estructura administrativa y, como

requisito mínimo, con un gerente para que su administración y ejecución sea eficiente.

Por su parte, en el artículo 50, reformado por el Artículo 11 del Decreto 22-2010, señala que: *“Los municipios tienen derecho de asociarse con otros en una o varias Mancomunidades... se regirán según lo establecido por este código y sus estatutos. No podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en sus estatutos.*

Y por último, el artículo 51, reformado por el Artículo 12 del Decreto 22-2010, reconoce y regula a la Mancomunidad como otra forma de Asociativismo Municipal al establecer el procedimiento de aprobación de los estatutos de las Mancomunidades de municipios, desde la constatación de la voluntad de cada municipio de constituirse en punto de acta de sesión de Concejo Municipal, aprobación de la constitución de la Mancomunidad y sus estatutos; además indica quienes deben elaborar los estatutos, los requisitos mínimos que deben contener dichos estatutos y el lugar de registro de la Mancomunidad y sus respectivos representantes legales.

Asimismo, se cuenta con la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo No. 321-2002, que no contiene ninguna referencia específica sobre el Asociativismo Municipal, sin embargo en el artículo 6 de su Reglamento establece que las Mancomunidades son una de las destinatarias *“de las delegaciones de competencias por descentralización del Organismo Ejecutivo”* a nivel nacional. Siempre y cuando se tome y apruebe la decisión por la Asamblea General y/o la Junta Directiva de la Mancomunidad para sumir alguna de las competencias que ejerce el Gobierno Central.

Asimismo, en su artículo 8 se indica que el procedimiento de delegación de competencias puede iniciarse por decisión del Organismo Ejecutivo a solicitud de los municipios o Mancomunidades de municipios, siempre acorde con la Política

Nacional de Descentralización y cumpliendo con la Ley General de Descentralización y su Reglamento.

Respecto al financiamiento para el cumplimiento de esas competencias delegadas, el artículo 15 del mismo Reglamento establece que *“los municipios y Mancomunidades de municipios que se hagan cargo de competencias para el desarrollo integral municipal, percibirán recursos que se distribuirán en proporción directa de los aportes locales relativos a su respectivos niveles de pobreza y a su densidad demográfica y en los que se contabilizará tanto la recaudación de impuestos locales como la valorización de los aportes que los ciudadanos realicen en trabajo, especie o dinero para la provisión de bienes públicos.”*

No obstante, existen algunas incertidumbres sobre la legalidad de que sea el Reglamento y no la Ley General de Descentralización la que incluya a las Mancomunidades como destinatarias de la descentralización, es por ello, que se propone sean los propios municipios miembros de la Mancomunidad los que soliciten el traslado de la competencia y que luego ellos mismos, una vez descentralizada la competencia, deleguen las funciones que consideren apropiadas a la Mancomunidad que integran.

Por otra parte, dentro del cuerpo normativo guatemalteco existe el Código Civil, que regula todo lo correspondiente a las personas jurídicas, establece las normas que se aplican de forma supletoria tanto a las asociaciones de municipalidades como a las Mancomunidades en los casos en que existan vacíos en el Código Municipal o en los estatutos de una Mancomunidad, pudiendo aplicar los artículos del 15 al 31 y del 438 al 440. Y finalmente, se cuenta con el Reglamento para la Inscripción de Asociaciones Civiles, Acuerdo Gubernativo No. 512-98, el cual norma los aspectos que deben incluirse en los estatutos de las personas jurídicas, en este caso públicas.

Considerando que estas son las bases legales más importantes dentro del marco jurídico nacional, serán las que se tomarán en cuenta en el presente estudio.

4. Asociativismo Municipal en Guatemala

En Guatemala existen dos tipos de Asociativismo Municipal: Las Asociaciones de Municipalidades y las Mancomunidades de Municipios. El primer tipo que se refiere a las asociaciones de municipalidades, concebidas como “*entes de defensa y representación de intereses gremiales*” (ANAM-AGAAI; pág. 9) con personalidad jurídica propia; en Guatemala se ubican varias asociaciones, como la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-, la Asociación de Municipalidades de Sacatepéquez -AMSAC-, entre otras. Las Asociaciones Municipales están conformadas por los Alcaldes Municipales como representantes de las municipalidades.

Este tipo de Asociativismo Municipal se orienta a instituir líneas permanentes de trabajo, generalmente políticas.

El segundo tipo de Asociativismo Municipal que existe en el país, son las asociaciones de municipios mancomunados o Mancomunidades, que “*ejerce funciones delegadas por los municipios*” (ANAM-AGAAI; pág. 9). Las Mancomunidades están conformadas por los municipios a través de sus Gobiernos Locales, es decir, sus Concejos Municipales.

Este tipo de Asociativismo Municipal está más enfocado a la ejecución o realización de proyectos o programas más específicos, que no dejan de ser político muchas veces, pero que determinan su acción, por ejemplo la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA- su objetivo primordial es lograr el desarrollo integral de sus municipios miembros, a través de políticas, programas y proyectos impulsados de forma conjunta para promover la gestión integral del recurso hídrico en la Cuenca del Río El Naranjo. Y su agenda de trabajo se centra en el logro del desarrollo de cada uno de sus municipios miembros con enfoque territorial, así como la ejecución de obras de diferente índole.

Uno de los primeros tipos de Asociativismo Municipal, incluso en Latinoamérica, fue el de las municipalidades, la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- fue fundada 1,955, obteniendo su personería jurídica en 1,960, como se indicó anteriormente. Todos los municipios eran miembros, ya que dicha membresía era obligatoria y reactivada desde 1,986; era una asociación nacional presidida por el Alcalde Municipal del municipio de Guatemala (ciudad capital) y fue hasta el año de 1,992 que fue posible elegir el Presidente de dicha Asociación. (Gálvez V. y Mack, L. citados por Mendoza, R. y otros; 2007: pág. 3,11-13)

La ANAM nace a la vida legal en un contexto restrictivo, post intervención de Estados Unidos en Guatemala, evidenciaba una relación de dependencia hacia el municipio de Guatemala como la capital del país, y de ésta hacia las instituciones del poder ejecutivo y a los partidos políticos tradicionales de ese momento, incluso se le llegó a acusar de ser un instrumento a través del cual se ejercía un control de poder hacia las municipalidades.

En la década de los 90's surgen otras asociaciones municipales que son de carácter étnico, quienes no tienen una relación ni directa ni muy amigable con la ANAM, como la Unión Nacional de Alcaldes Mayas -UNAM- en 1995 y la AGAAI en 1996 con 118 alcaldías; ambos casos contaron con el apoyo de la cooperación internacional que no estaba satisfecha con el trabajo ejecutado de la ANAM. De forma paulatina surgieron más asociaciones que responden a lógicas territoriales (Gálvez V. y Mack, L. citados por Mendoza, R. y otros; 2007: pág. 3,11-13), como lo fueron las asociaciones departamentales de municipalidades así como regionales (oriente y occidente), las cuales contaban con una mayor colaboración y apoyo de parte de la ANAM. Dichas asociaciones no contaban con estatutos para ser reguladas.

Actualmente, la ANAM y la AGAAI aún están vigentes, así como algunas asociaciones departamentales y Mancomunidades.

Respecto a las Mancomunidades en Guatemala, a pesar que fue hasta el año 2002, con el Código Municipal, Decreto No. 12-2002, cuando se agregó legalmente a las Mancomunidades al ámbito municipal, para dicho año ya se contaba con 11 entes de cooperación intermunicipal legalmente registrados³, siendo el ente más antiguo la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Flores y San Benito, Petén –EMAPET- conformada en el año de 1,997, como un primer ejemplo de cooperación intermunicipal. (INFOM; 2005: pág. 58)

El proceso de conformación de Mancomunidades en el país, inició en la década de los 90`s, como respuesta a satisfacer la necesidad de que varios municipios pudieran gestionar proyectos de cooperación internacional⁴.

Durante este proceso intervinieron diversas entidades de cooperación internacional que tuvieron un rol activo, promotor y propulsor dentro del mismo; entre los que se pueden mencionar al Programa KFW (Cooperación Técnica Alemana) que patrocinó a la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Flores y San Benito, Petén -EMAPET-, Banco Mundial que financió a la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense -ADIMAM-, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID- y su Programa de Gobernabilidad Local -PGL- que apoyó financieramente a la Convergencia de los Ocho, y la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI⁵- que patrocinó a la Asociación Internacional del Plan Trifinio que incluía a Guatemala, El Salvador y Honduras.⁶

Cabe mencionar que estos cooperantes internacionales brindaron apoyo técnico y financiero a las organizaciones intermunicipales desde su conformación⁷.

³ EMAPET (1997), ADIMAM (1998), AMUNOQ (1998), MANCUERNA (2001), MAMSOHUE (2001), AMUDESC (2001), MUNICOPAZ (2001), DEL NOR ORIENTE (2002), KUKI'J JUNSN (2002), HUISTAS (2002), CONVERGENCIA DE LOS OCHO (2002).

⁴ Entrevista realizada a Directora Ejecutiva del Programa de Gestión Social INFOM -UNEPAR. 29-08-2011 Durante la década de los 90`s era la Directora de la Unidad de Fortalecimiento Municipal del Instituto de Fomento Municipal –INFOM-.

⁵ Ese era su nombre en esa década.

⁶ Entrevista realizada a la Directora Ejecutiva del Programa de Gestión Social INFOM -UNEPAR. 29-08-2011.

⁷ Ídem

Las primeras tres organizaciones intermunicipales: EMAPET, ADIMAM y Convergencia de los Ocho, fueron precisamente las organizaciones pioneras en Guatemala, siendo su objetivo la ejecución de proyectos de programas de financiamiento externo. De esas tres aún existen la ADIMAM y la EMAPET.

Por otra parte, es importante señalar que uno de los grandes cambios que se observó dentro del proceso del Asociativismo Municipal en Guatemala, específicamente con relación a las Mancomunidades, es la legalización de la Mancomunidad como figura de organización, establecida en las reformas al Código Municipal en el año 2002; además, que a partir de dicho año en el país se evidencia un crecimiento considerable de conformaciones de Mancomunidades con diversos objetivos, siendo el Programa de Municipios Democráticos de la Unión Europea quien colaboró en gran medida a dicho fenómeno, al brindarles asistencia técnica y financiera.

Finalmente, se presentan las ventajas y limitaciones que tiene el Asociativismo Municipal en Guatemala, según información obtenida⁸:

i. Ventajas:

- Eficiente los recursos administrativos de las municipalidades como grupo
- Visión de territorio
- Se minimizan costos de ejecución de proyectos y se amplía su cobertura de atención
- Se mejoran las relaciones intermunicipales
- Mejora la calidad de vida de las poblaciones de los municipios miembros
- Unión de esfuerzos para la ejecución de acciones, proyectos, entre otros, de forma organizada.

⁸ Entrevistas realizadas a Gerente Técnica de la ANAM (4-2-2011), Director Ejecutivo de la AGAAI (4-8-2011), Subdirector de Capacitación de INFOM (20-1-2011) y Facilitadora de Capacitación de INFOM (26-1-2011)

ii. Desventajas

- Confusión por parte de los técnicos que administran la organización intermunicipal en el rol que deben desempeñar, al interpretar que la organización es independiente de los Gobiernos Locales
- Existen desventajas si no se trabaja en equipo y en base a consensos
- Desintegración por proceso políticos
- No logran ser auto sostenibles
- Poco empoderamiento de los gobiernos locales de los municipios miembros y se desintegran
- Los aportes representan un costo para las municipalidades

En el siguiente capítulo de este trabajo, se profundiza en la definición de la Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal; se describe el proceso que se realiza para constituir este tipo de organización, las funciones que debe desarrollar, y sus características. Además, se exponen las causas que motivan a los municipios a organizarse de forma intermunicipal y las características de la sostenibilidad que deben desarrollar las mancomunidades como tal.

CAPÍTULO II:

La Mancomunidad, como Modelo de Organización Intermunicipal, para mejorar la Capacidad de Gestión Municipal en Guatemala

1. ¿Qué es una Mancomunidad?

Para la presente tesis se ha definido una concepción propia de Mancomunidad, entendiéndose que es cuando dos o más municipios, a través de la participación activa de sus gobiernos municipales, toma la decisión consciente, por causas endógenas, de conformar una organización intermunicipal, asumiendo sus responsabilidades económicas, políticas, sociales, técnicas e institucionales con dicha organización; empoderándose de ella, con el objetivo de lograr su sostenibilidad para mejorar su gestión, a nivel municipal y mancomunado.

Se puede entender como la unión voluntaria de dos o más municipios para atender, de forma conjunta a uno o más asuntos, servicios o problemas, de interés común sobre varios temas. Asimismo, a través de sus acciones buscan lograr el fortalecimiento de la capacidad de gestión de todos los gobiernos locales miembros, así como en mejorar la calidad de vida de sus pobladores. (ICMA; 2006c)

En la anterior definición se visualizan dos aspectos de suma importancia que ayudan a delinear el accionar de las Mancomunidades, por lo que deben ser como un eje transversal durante todas y cada una de las acciones desarrolladas, siendo ellos: la voluntariedad y la solidaridad. El primer aspecto, la voluntariedad, entendida como el ejercicio de la autonomía que tienen todos los municipios para asociarse con otra instancia de gobierno, tomando en cuenta tanto las ventajas, como las responsabilidades y el compromiso. El segundo aspecto, la solidaridad, entendida como el carácter solidario, que expone la diversidad relacionándola con

la equidad, en términos de condiciones que cada miembro obtiene al mancomunarse.

Por otro lado, la Mancomunidad como modelo de Asociativismo Municipal, practica su accionar en todo el territorio que la conforma, es decir, de los municipios miembros; su accionar es de alguna forma supramunicipal. En tal sentido, es en sus estatutos donde debe establecerse que la misma se constituye como una instancia subordinada en función de los intereses de los municipios que la conforman. Por su parte los municipios se constituyen en figuras como depositarios del poder, ellos son quienes transfieren la gestión, pero no así su competencia.

Existen diferentes tipos de Mancomunidades, según las causas de su creación, entre las que se pueden mencionar, a las Mancomunidades cuyo origen de su nacimiento fue el apadrinamiento de alguna organización internacional; existen unas, que su razón de ser fue la formulación y ejecución de un proyecto en común; y otras que su inicio se debió a la necesidad consciente de lograr un desarrollo integral para todos los municipios miembros, a través del aprovechamiento de cada una de sus fortalezas internas. Asimismo, también se dividen por Mancomunidades Gestoras y Ejecutoras.

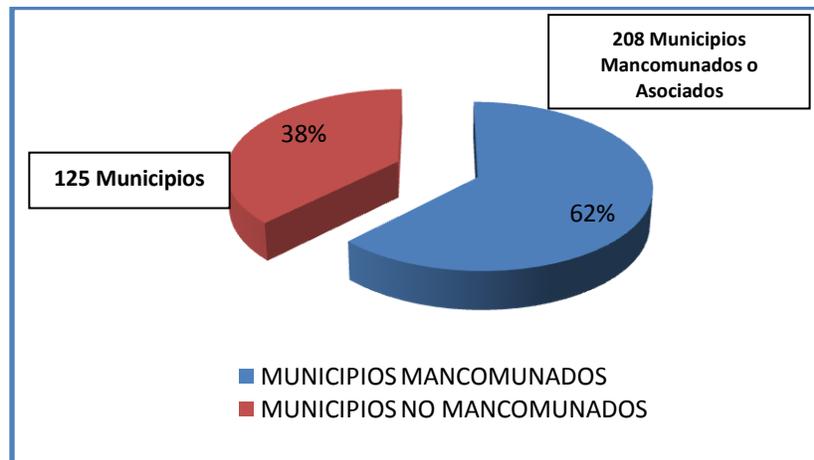
Algunas sólo gestionan recursos para proyectos planificados por sus municipios miembros, mientras que otras sólo ejecutan dichos proyectos; sin embargo existen Mancomunidades que realizan ambas acciones, gestionan y ejecutan proyectos.

La organización de municipios llamada “Mancomunidad” surgió como una opción para optimizar sus recursos y mejorar y ampliar su cobertura de servicios. Sin embargo, para que estas asociaciones intermunicipales puedan lograr su objetivo y sobre todo sean sostenibles en todos los sentidos, es necesario que cumplan con algunos requisitos mínimos como lo es la estabilidad financiera por parte de los municipios miembros a través de su aporte, contar con el respaldo político de

cada uno de los Concejos Municipales miembros y el establecimiento de una estructura institucional mínima, es decir contar con un gerente y personal técnico. Según información proporcionada por la ANAM, hasta diciembre del año 2010, se contaba con 36 Mancomunidades registradas legalmente en el país, y una en conformación.

A continuación se presentan algunos datos sobre el estado actual de la participación de los municipios en las Mancomunidades:

Gráfico No. 1
Municipios Mancomunados y no Mancomunados en Guatemala



Fuente: Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- 2011

Como se observa en el gráfico anterior, 208 municipios del país son miembros de una Mancomunidad, representando al 62% de los municipios del total en Guatemala.

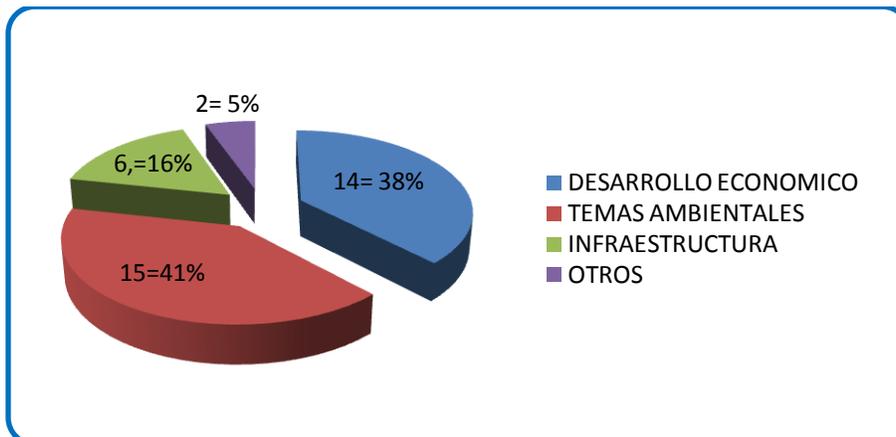
Cuadro No. 2
Municipios Mancomunados, según Departamento

Departamento	Número de Municipios	Municipios Mancomunados o Asociados	% de Municipios Mancomunados o Asociados
Jutiapa	17	17	100
Chiquimula	11	11	100
Huehuetenango	32	30	93
Zacapa	10	9	90
San Marcos	29	26	89
Guatemala	17	15	88
Baja Verapaz	8	7	87
Escuintla	13	11	84
Izabal	5	4	80
El Petén	13	10	76
Chimaltenango	16	10	62
Alta Verapaz	17	10	58
Sololá	19	11	57
Quetzaltenango	24	13	54
Totonicapán	8	4	50
El Quiché	21	10	47
Retalhuleu	9	4	44
Jalapa	7	2	28
Santa Rosa	14	2	14
El Progreso	8	1	12
Suchitepéquez	20	1	5
Sacatepéquez	16	0	100

Fuente: Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM - 2011

El cuadro anterior muestra el número de los municipios, así como los porcentajes, de los que están mancomunados y/o asociados por departamento en Guatemala.

Gráfico No. 2
Razón Predominante para la Conformación de Mancomunidades

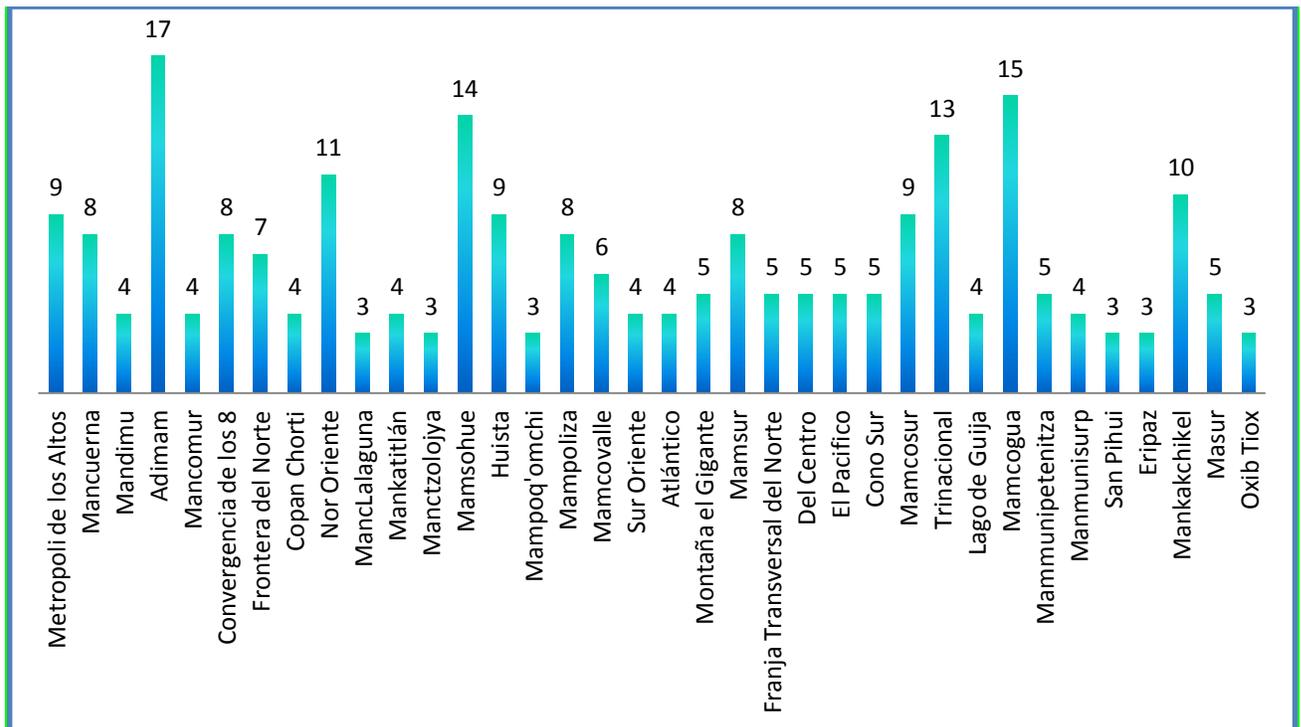


Fuente: Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- 2011

En la presente gráfica se puede observar que las dos razones preponderantes que han provocado que los municipios conformen una Mancomunidad en el país son: los temas relacionados con el ambiente y el desarrollo económico.

Y por último se presenta el número de municipios miembros por Mancomunidad, siendo 6 las Mancomunidades que cuentan entre 10 y 17 municipios miembros.

Gráfico No. 3
Número de Municipios por Mancomunidad

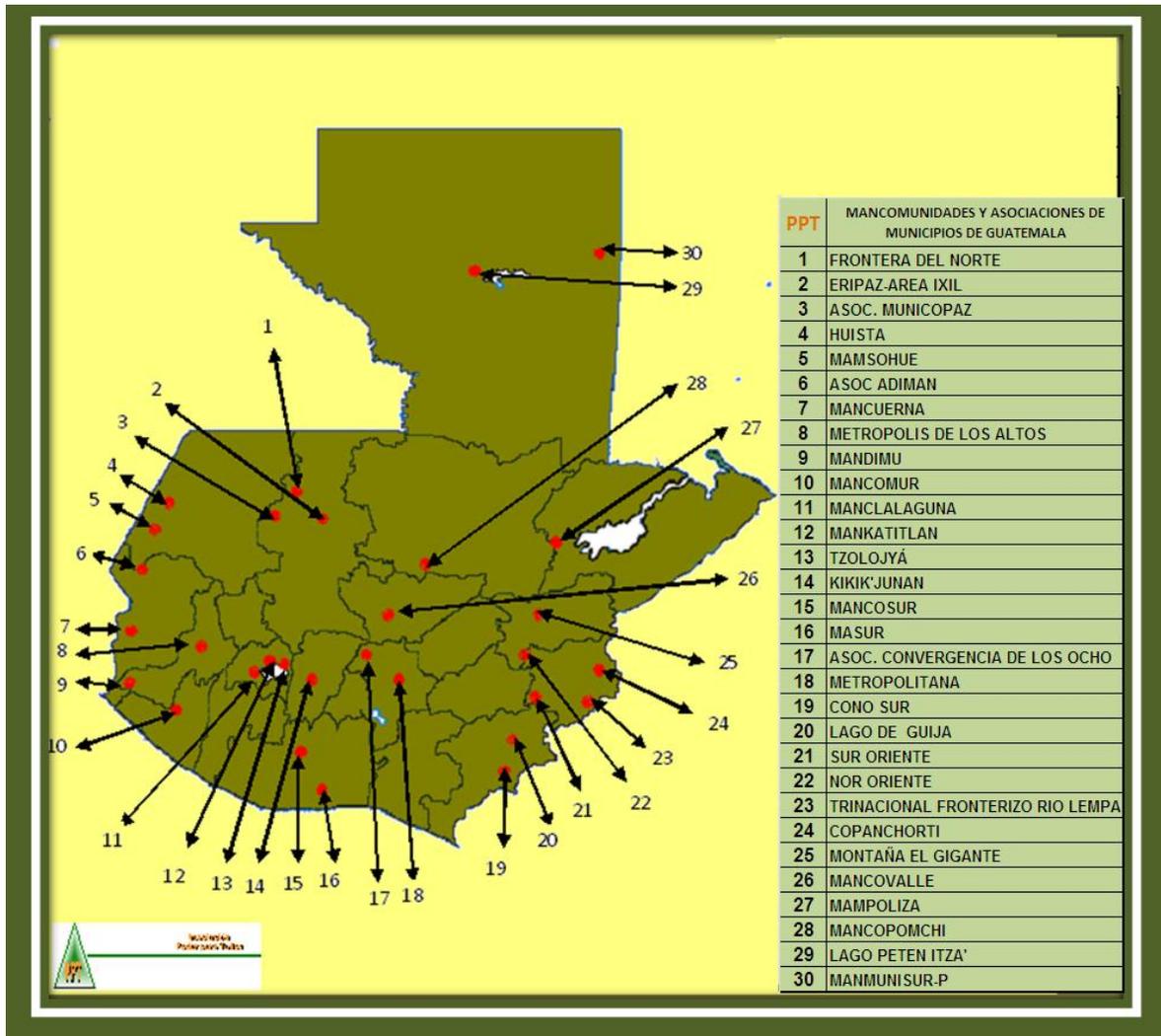


Fuente: Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM - 2011

La gráfica anterior muestra las Mancomunidades conformadas en el país y el número de municipios miembros con los que cuenta cada una de ellas; lográndose observar que el número de municipios que las conforman varía desde la que tiene 3 hasta 17 miembros.

Como se indicó anteriormente, las Mancomunidades nacen a la vida legal a través de su acta constitutiva, convirtiéndose en entidades de derecho público con personalidad jurídica, es decir, son sujetos de derechos y obligaciones de la legislación aplicada a las municipalidades, y según el art. 49 del Código Municipal, reformado por el Artículo 10 del Decreto 22-2010, tienen como fin primordial el servicio público y la búsqueda del bien común. Las Mancomunidades son entidades de interés público, debido a que sus funciones pueden provocar beneficios o perjuicios a la población de los municipios miembros.

Mapa No. 1
Mancomunidades y Asociaciones de Municipios existentes en Guatemala



Fuente: Juan Polo Huacacolqui. PNUD – Perú. "V Encuentro de Mancomunidades Municipales". 2010

En el anterior mapa se ubican sólo 30 Mancomunidades de las 37 que tiene registradas la ANAM hasta el mes de diciembre del año 2010.

2. Constitución

Para la constitución de una Mancomunidad deben de existir varias condiciones, a continuación se presentan algunas de ellas, consideradas la más importantes:

La primera condición es la identificación de:

- ✓ Una problemática o necesidad
- ✓ La intención de formular una política, plan, programa o proyecto común
- ✓ La prestación de un servicio público
- ✓ La construcción de una obra de forma conjunta

Todo ello que beneficie a dos o más municipios y que pueda ser ejecutada en forma mancomunada por los Concejos Municipales beneficiados.

La segunda, es que los Concejos Municipales que se beneficiarán con la Mancomunidad, deben celebrar un acuerdo escrito, mediante certificación del punto de Acta de la sesión celebrada, donde manifiestan su interés en mancomunarse, estableciendo el por qué y para qué se agrupan.

La tercera condición es que tanto los Alcaldes, Concejales y Síndicos de los municipios miembros, celebren reuniones de Asamblea para formular los estatutos de la Mancomunidad, los cuales deben cumplir con lo que establece tanto el Artículo 51 del Código Municipal como el artículo 3 del Reglamento para la Inscripción de Asociaciones Civiles.

La cuarta, se refiere al contenido mínimo que debe incluirse en los estatutos de una Mancomunidad, regulado por el artículo 51 del Código Municipal, reformado por el artículo 12 del Decreto 22-2010: (ANAM-AGAAI; pág. 28)

Capítulo I: DISPOSICIONES GENERALES:

- 1) Nombre
- 2) Naturaleza pública
- 3) Objeto
- 4) Fines
- 5) Domicilio y sede
- 6) Municipios que la integran
- 7) Plazo de vigencia

Capítulo II: LOS ASOCIADOS:

- 1) Derechos
- 2) Deberes

- 3) Requisitos de ingreso de los municipios que en el futuro quieran participar

Capítulo III: ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MANCOMUNIDAD:

- 1) Asamblea General
- 2) Junta Directiva
- 3) Gerencia

Capítulo IV: PATRIMONIO Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA MANCOMUNIDAD:

- 1) Integración
- 2) Destino
- 3) Fiscalización del patrimonio

Capítulo V: RÉGIMEN DISCIPLINARIO:

- 1) Faltas
- 2) Sanciones
- 3) Procedimientos
- 4) Recursos

Capítulo VI: MODIFICACIONES DE LOS ESTATUTOS

Capítulo VII: DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

Capítulo VIII: DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

La quinta consideración hace referencia a la necesidad de que los estatutos deben ser aprobados por cada uno de los Concejos Municipales miembros, a través de acuerdo favorable de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes. Luego de la aprobación, por medio de un notario se debe elaborar la escritura pública que dará vida legal a la Mancomunidad.

La sexta consideración, se refiere a la inscripción del primer testimonio de la escritura pública de la Mancomunidad en el municipio donde la tendrá su sede.

La séptima, se refiere a la inscripción de la Mancomunidad, antes de 30 días hábiles, ante la Superintendencia de Administración Tributaria para obtener su número de Identificación Tributaria –NIT-.

La octava consideración, se refiere a que al momento de iniciar la recepción de fondos públicos, debe tramitarse la cuentadancia⁹ ante la Contraloría General de Cuentas.

3. Funciones

Las funciones y atribuciones de una Mancomunidad deben ir de la mano de los fines para los que fue creada según su escritura constitutiva, es por ello la importancia de que dichos fines estén claros para todos los miembros de la organización intermunicipal.

Con relación a las funciones, el Código Municipal en su artículo 49, reformado por el Artículo 10 del Decreto 22-2010. Decreto 22-2010, establece tres propósitos para los cuales se constituye una Mancomunidad:

- *“La formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos*
- *La ejecución de obras*
- *La prestación eficiente de servicios municipales”*

También las Mancomunidades podrán cumplir todas *“las competencias que le sean descentralizadas a los municipios”* (Artículo 49 reformado por el Artículo 10 del Decreto 22-2010. Decreto 22-2010), siempre y cuando los estatutos de la Mancomunidad y los Concejos Municipales miembros lo hayan aprobado de forma clara.

⁹ En Guatemala, cualquier persona, individual o jurídica, que reciba y administre fondos públicos, tiene la obligación de registrarse ante la Contraloría General de Cuentas, para que pueda ser fiscalizada por dicha institución y a la vez pueda justificar el uso de los fondos públicos que recibe. La obligación de tener cuentadancia se origina desde su constitución, pues uno de los elementos obligatorios de los estatutos es fijar la cuota ordinaria que aportarán los municipios a la Mancomunidad que integran. Mientras la Mancomunidad no tenga su cuentadancia no puede recibir fondos provenientes de los municipios, ni de ninguna otra institución estatal. La cuentadancia permitirá a las Mancomunidades tanto recibir los fondos aludidos, como demostrar ante la Contraloría General de Cuentas y ante la población, el uso apropiado que está haciendo de los mismos. Según la ley, el responsable de la cuentadancia es la autoridad máxima de la institución, en este caso, el presidente y por ende representante legal de la Mancomunidad. Deben registrarse como responsables directos de la cuenta: a) El Representante Legal; b) El Tesorero (o quien ejerza el cargo de administrador de los recursos dentro de la Mancomunidad); y, c) El Gerente. Cada vez que haya cambio de presidente, tesorero o de gerente de la Mancomunidad debe darse aviso a la Contraloría de Cuentas. (Guía para la Conformación y sostenibilidad...; p. 21)

No obstante, una investigación (INFOM; pág. 13) realizada por el Instituto de Fomento Municipal –INFOM- evidenció que la mayoría de Mancomunidades conformadas en Guatemala, tienen como objetivos de los que dependerán sus funciones, acciones relacionadas con el desarrollo socioeconómico local, el fomento de la participación ciudadana, la modernización de la administración municipal, el fortalecimiento institucional, la prestación, mejora y ampliación de servicios públicos municipales, la formulación, promoción y ejecución de planes, programas y proyectos, entre otros. (INFOM; pág. 19)

En tal sentido, de forma general se puede indicar que las funciones de una Mancomunidad son diversas y van a depender de forma directa de sus objetivos y fines para los cuales fue conformada. A continuación se presentan algunas funciones más comunes en el país:

- ✓ Eficientar los recursos y servicios públicos municipales
- ✓ Mayor aprovechamiento de los recursos naturales locales
- ✓ Incrementar y aprovechar los recursos económicos para dirigirlos a proyectos estratégicos
- ✓ Fortalecer la capacidad de negociación de los municipios con entes del gobierno central
- ✓ Promover la concertación y el desarrollo económico, social, político y ambiental local

4. Características

Entre las principales características de una Mancomunidad, se pueden mencionar las siguientes:

La primera es que la Mancomunidad está conformada por los representantes de los Concejos Municipales de los Municipios Miembros, es decir por Alcaldes, Concejales y Síndicos Municipales, quienes son parte de la Asamblea General de la Mancomunidad como autoridad máxima. Todos tienen voz y voto únicamente por cada uno de los municipios miembros; no obstante existen excepciones.

La segunda, todas las Mancomunidades que se han conformado en Guatemala, cuentan con su marco filosófico: visión, misión, objetivos y fines establecidos. Sin embargo, éstos casi siempre son muy amplios, impidiendo con ello el logro de sus objetivos para los que fueron creadas. Según la investigación realizada por el INFOM (2005; pág. 12), solamente dos entes de cooperación intermunicipal tienen concretamente definida su misión, objetivos y fines de trabajo, siendo ellas: la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Flores y San Benito, Petén -EMAPET- y la Mancomunidad de los Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA-.

Tienen relaciones externas con el gobierno central y las asociaciones de municipalidades, éstas pueden ser directas o indirectas, por razones financieras, apoyo y/o asistencia técnica, ejecución de proyectos, entre otras razones. Y con las diferentes Asociaciones Municipales, como la ANAM y la AGAAI por ejemplo, no obstante, es importante aclarar que eran totalmente inexistentes hasta el Plan Estratégico de la ANAM 2005-2006 donde hace referencia de fortalecer el proceso de desarrollo de las Mancomunidades.

Asimismo, con la intencionalidad de lograr alcanzar los objetivos para los que fueron creadas, realizan alianzas estratégicas de cooperación con diferentes entidades en sus diversos niveles, por ejemplo a nivel local lo hacen con organizaciones no gubernamentales, a nivel departamental o regional se apoyan en el sistema de Consejos de Desarrollo, como el Consejo Departamental de Desarrollo -CODEDE- y a nivel nacional con instituciones del gobierno central como ministerios, secretarías, entre otros.

La tercera, se refiere a las relaciones que deben existir entre los municipios miembros, las cuales deben ser directas y cordiales. Es importante que los miembros de una Mancomunidad se identifiquen como tales, asumiendo su rol dentro de la misma. Todos y cada uno de los miembros debe estar enterado de cada decisión que se toma como organización y sobre todo estar de acuerdo con ellas, para lograrlo será sumamente necesario mantener un dialogo abierto y contante, así como una comunicación fluida entre los representantes de los municipios, coordinada por la Junta Directiva electa. Es importante generar condiciones y ambientes que colaboren al bienestar de las personas, así como mecanismos claros de coordinación entre los distintos niveles de actuación.

Asimismo, deben procurarse medios de comunicación que tengan como objetivo la realimentación entre los miembros de la Junta Directiva y los municipios que conforman la Mancomunidad. También deben garantizarse los mecanismo que permitan que la población tenga acceso a la información que se ha producido; unido al establecimiento de herramientas para la canalización de quejas, dudas, ideas, opiniones, entre otros.

Se deben establecer alianzas estratégicas con medios de comunicación colectiva locales; ya que uno de los grandes beneficios es precisamente la creación de vías de comunicación bidireccional con la población, esa es la base de la transparencia en la gestión de gobierno local. (ICMA; 2006a y c)

La cuarta hace referencia a la normativa interna, cada una de las Mancomunidades conformadas en el país cuenta con sus propios estatutos, y sólo algunas con su reglamento interno. El documento de los estatutos es uno de los requisitos más importantes para lograr la inscripción de una Mancomunidad. En dicho documento se contemplan todas las especificidades de la Mancomunidad (marco filosófico, funciones, estructura organizativa, otros), así como la definición de su institucionalización pública de carácter municipal.

El Reglamento Interno tiene importancia para las Mancomunidades, cuando su objetivo es la prestación de servicios municipales, los cuales demandan una regulación particular, por ejemplo describen la forma de prestar el servicio, las tarifas, entre otros aspectos.

La quinta característica es que las Mancomunidades para lograr con éxito sus objetivos, deben contar con una Unidad Técnica Intermunicipal encargada de operativizar sus objetivos de trabajo. Antes del año 2010 no existía alguna normativa que obligara a los municipios miembros de una Mancomunidad a contar con dicha unidad, siendo el Artículo 10 del Decreto 22-2010 que reforma al Artículo 49 del Código Municipal, que contempla que *“Para la administración y ejecución eficiente de las decisiones de las Mancomunidades, éstas deberán contar con su propia estructura administrativa y al menos con un Gerente”*. (Lo cual es considerado un avance en la legislación guatemalteca, aunque aún falta mucho por hacer.

Las Unidades Técnicas Intermunicipales tienen como objetivo primordial ejercer funciones administrativas, financieras y técnicas; también de asesoría y fortalecimiento a la Junta Directiva de la Mancomunidad y de asistencia técnica y operativización del trabajo de las Mancomunidades.

La sexta, una Mancomunidad debe contar con la siguiente organización como mínimo:

- i. Como órganos de Gobierno:
 - Asamblea General
 - Junta Directiva
- ii. Estructura administrativa propia con un Gerente

Situación que cambia, ya que se deberá agregar la inclusión de una Unidad Técnica Intermunicipal que se encargue de operativizar las líneas de trabajo de la Mancomunidad, así como garantizar el logro de sus objetivos por medio de la

Dirección de la gerencia; tomando como base el Artículo 10 del Decreto 22-2010 que reforma al Artículo 49 del Código Municipal.

En tal sentido, se puede indicar que las características principales con las que debería contar una Mancomunidad es:

- i. Una constitución legal, estatutos
- ii. Estructura organizativa:
 - Asamblea General
 - Junta directiva
 - Gerente Administrativo
 - Unidad Técnica Intermunicipal
- iii. Planes:
 - Estratégico
 - Operativos
 - Inversiones
 - Monitoreo y Evaluación
 - Otros
- iv. Sede
- v. Capacidad instalada
- vi. Recursos financieros suficientes
- vii. Otros

Asimismo, una característica que debería predominar en las Mancomunidades, es sobre la participación ciudadana y las alianzas estratégicas; ya que la participación ciudadana es un aspecto que contribuye a la gobernabilidad y a la sostenibilidad.

La gobernabilidad planteada desde dos vías; la primera sobre la importancia de la participación de parte de las mismas autoridades, sin importar sus posturas ideológica, con capacidad de dialogar, negociar y realizar alianzas estratégicas para lograr alcanzar objetivos comunes de forma conjunta; y la segunda vía, es la participación de la población de los municipios miembros, de una forma cercana a

la toma de decisiones, y de ser posible tener la posibilidad de incidir en las mismas. Tomando en cuenta que si se desarrollan estas dos condiciones, se darán grandes pasos para el logro de la sostenibilidad política y social de las Mancomunidades dentro de sus territorios. (ICMA; 2006c)

Se debe tener la claridad que la gobernabilidad es viable, cuando el sector o colectivo social es gobernable, debido a que efectivamente funciona su sistema de gobierno; pues existe confianza y cumplimiento a las normas establecidas, así como en las instituciones; se cuenta con canales de participación y resolución y transformación de conflictos factibles, tomándose decisiones asertivas que se convierten en beneficios reales y directos para la población de los municipios miembros.

En este sentido, al tratar sobre la gobernanza, se hace desde la perspectiva que es un sistema de relaciones que está establecido entre los diferentes actores sociales, tanto públicos como privados, dentro de un contexto determinado para la toma de decisiones sobre asuntos de interés público que afecta, no sólo al territorio donde tiene injerencia la Mancomunidad, sino también a su propia población.

Este tipo de gobernanza se adecúa a la nueva forma en que se está enfocando la organización local, así como a los procesos de cooperación intermunicipal que cuentan con mayor apertura a la participación y a la articulación de los diferentes actores y sus intereses. Por lo que se fomenta el trabajo en equipo, en condiciones de equidad, tanto en las responsabilidades como en los beneficios.

Es en este enfoque, que es más territorial y multidimensional del desarrollo, que es normal que las Mancomunidades se tracen el desafío o la necesidad de incorporar elementos de gobernabilidad a su accionar diario, como una mejor participación, un mejor gobierno, mejores reglas de juego, entre otras. En este escenario las Mancomunidades deben tener en cuenta la participación social para: (ICMA; c, pág.23)

- i. Abrir y construir, tanto espacios como mecanismos de participación social en el ámbito intermunicipal, buscando generar una cultura de participación, negociación, resolución y transformación de conflictos, mayor responsabilidad y compromiso, entre otros, por parte de la ciudadanía en la gestión municipal y pública.
- ii. Desarrollar las condiciones necesarias para lograr eficiencia, transparencia y eficacia en la gestión municipal y pública para responder a las demandas sociales con equidad y justicia.
- iii. Fortalecer el espacio político necesario para que se cuente con una toma de decisiones con mayor representatividad y legitimidad; la participación social, tanto de representantes de la ciudadanía como de actores de sectores directamente afectados por la gestión mancomunada, es un elemento fundamental de sostenibilidad, en términos de que existe un grado de empoderamiento por parte de la ciudadanía.

Asimismo, las alianzas estratégicas que se mencionan, se refieren a la apertura de espacios y trabajo de forma conjunta con otros sectores de la sociedad civil, como podría ser con el sector empresarial. Esta unión podría generar relaciones interesantes que colaborarían a terminar la discrepancia entre los sectores público y privado, y aprovechar los recursos de ambos para dirigirlos al beneficio de los intereses comunes.

2.5. Causas que motivan la Organización Intermunicipal

Las causas que provocan que un grupo de municipios se asocie de forma mancomunada pueden ser exógenas y/o endógenas. Según el artículo 49 del Código Municipal, citado previamente, existen tres razones que pueden ser denominadas endógenas e inducen este tipo de organización, siendo ellas: La formulación de políticas municipales, planes, programas y proyectos; la ejecución de obras; y la prestación eficiente de servicios de sus competencias. Ejemplo de

ellos puede ser la creación de una planta de tratamiento de desechos sólidos, fomentar el desarrollo económico de la región a través de la economía de escalas, entre otros.

Asimismo, existen las causas exógenas, como la propuesta de algún programa de cooperación internacional o una organización no gubernamental -ONG- que ofrece su apoyo técnico y financiero a algún grupo de municipios para que se conforme en una Mancomunidad en algún lugar determinado del país. Creando expectativas en los gobiernos municipales para la posible obtención de proyectos o financiamiento para una obra específica del interés de los municipios; no obstante nunca se trabaja la parte de concientización y empoderamiento de los gobiernos locales de los municipios miembros sobre su organización intermunicipal.

Existen varias fuentes de financiamiento que brindan su apoyo a las Mancomunidades, entre las que se pueden mencionar a los diferentes programas de la cooperación internacional y de organizaciones no gubernamentales, como se indicó anteriormente.

El soporte que ofrece este tipo de fuentes de financiamiento va desde el apoyo técnico, hasta el financiamiento necesario para “arrancar” su trabajo: *“La principal estrategia de la mayoría de Agencias de Cooperación Internacional que trabajan con Mancomunidades, es brindarles apoyo técnico en el cumplimiento de sus fines, fortalecerlas institucionalmente, y en algunos casos, financiar algunos proyectos concretos”*. (ICMA; a, pág. 21)

Dicho soporte está condicionado a un tiempo delimitado, ya que los mandatos de estas organizaciones tienen un tiempo de vida en los países donde trabajan. Entre los cooperantes internacionales que han promovido este tipo de Asociativismo de municipios están la Cooperación Alemana GTZ, el Programa Municipios Democráticos y el Programa de Descentralización y Gobierno Local de USAID, la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo –AECID-, entre

otros. Y a nivel nacional se puede mencionar a la ONG Fundación Solar, la Fundación Rigoberta Menchú, entre otras.

Por otra parte, las gestiones que realizan las Mancomunidades, denominadas también como gestión mancomunada, hace referencia a todas las acciones que lleva a cabo esta forma de Asociativismo Municipal, a través de su gerencia y equipo técnico. La gestión puede estar enfocada a la formulación, gestión, implementación y seguimiento de diferentes proyectos específicos como resultado de la cooperación intermunicipal; también estas acciones pueden estar enfocadas, según sean los intereses del grupo mancomunado.

Según un estudio (ICMA; a, pág. 8), algunas de las principales razones que han impulsado que las autoridades municipales para mancomunarse se exponen a continuación:

- i. Creación de economías de escala
- ii. Atención de problemas comunes
- iii. Especialización del trabajo para una mejor prestación de los servicios municipales
- iv. Optimización de los recursos humanos y financieros de los municipios.
- v. Fomento de relaciones y apoyos nacionales e internacionales.
- vi. Intercambio de buenas prácticas entre las municipalidades que las conforman
- vii. Puesta en común de iniciativas para un mayor establecimiento de lazos municipales y la planificación del desarrollo local en una área geográfica determinada

2.6. Sostenibilidad

Antes de abordar el tema de la Sostenibilidad, se considera importante definir el término del empoderamiento por la relación que existe entre ambos conceptos; en tal sentido, para efectos del presente estudio, por empoderamiento, se entenderá como la capacidad que tienen los gobiernos locales de todos los municipios miembros de una Mancomunidad para apropiarse del proceso de forma consciente y participativa, tomando el control de sus decisiones y acciones que les afectarán como grupo, asimilarlo y hacerlo suyo, asumiendo todas las responsabilidades que dicho proceso conlleva, para lograr que sea sostenible y se conserve en el tiempo.

Y por último, la sostenibilidad, concepto que en la mayoría de las veces va de la mano con el tema ambiental; se puede definir como *“Característica o estado, según el cual puede satisfacer las necesidades de la población actual y local, sin comprometer la capacidad de generaciones futuras o de poblaciones de otras regiones de satisfacer sus propias necesidades”*. ([Http://www.GreenFacts.com](http://www.GreenFacts.com).)

Para esta investigación por sostenibilidad se entenderá como la sostenibilidad financiera, política, social, técnica e institucional en su conjunto, que debieran tener las Mancomunidades en Guatemala, para ser consideradas “Sostenibles”.

La sostenibilidad financiera, hace referencia al financiamiento que necesita una Mancomunidad para su sostenimiento y funcionamiento. Siendo *“La forma más adecuada de sostener financieramente una Mancomunidad... los aportes de los municipios que la conforman. Los aportes de los municipios para el funcionamiento de la Mancomunidad se pueden establecer de varias maneras; los más comunes en Guatemala son: Monto fijo e igual para todos los municipios, porcentaje sobre los ingresos ordinarios de cada municipio, distribución proporcional del presupuesto de la Mancomunidad y gestión y cobro de uno o varios servicios públicos, según tarifas aprobadas. La mayoría de*

Mancomunidades conformadas en el país, utilizan el primer criterio... (ANAM-AGAAI; pág. 16).

Lo anterior, se traduce en la posibilidad de garantizar la existencia o generación de los recursos que son necesarios para que la Mancomunidad se conserve desde el primer momento; procurando buscar el equilibrio entre costos y beneficios. Este es el gran reto para ellas.

La sostenibilidad política, por su parte, se entenderá como el involucramiento y aprobación de cada uno de los Concejos Municipales de los municipios miembros, tanto en el proceso de la conformación de la Mancomunidad, como durante toda su gestión. Ya que se considera que *“El factor político no sólo es un factor clave para la conformación de una Mancomunidad, también lo es para garantizar la toma de las decisiones que la acompañaran en el día a día de su gestión... es muy importante mantener informados a los miembros de los distintos concejos municipales...”*. (ANAM-AGAAI; pág. 18)

Es decir, la sostenibilidad política de las Mancomunidades está dada por el nivel de empoderamiento de las autoridades locales. Ésta depende de los compromisos e intereses de los gobiernos locales miembros, así como del nivel de información sobre la Mancomunidad. Es por ello que es importante establecer mecanismos que lleguen a lograr un alto grado de empoderamiento por parte de las autoridades locales, que se involucren durante todo el proceso de vida de la organización intermunicipal. (ICMA; c, pág. 29)

Para lograr la sostenibilidad social de una Mancomunidad, debe realizarse a través de *“La transparencia con que se realicen sus quehaceres, lo que va ligado a la forma de comunicación, de participación y de consulta a la ciudadanía de los municipios mancomunados”*. No obstante, siempre tomando en cuenta que será *“El logro de resultados verificables, visibles y bien comunicados, lo que determinará el apoyo de la población a la Mancomunidad, dándole sostenibilidad social a la misma”*. (ANAM-AGAAI; pág.19)

La sostenibilidad social es el establecimiento de canales de participación de la población de los municipios miembros, ya sea dirigida a la ciudadanía o a grupos organizados y asociaciones de desarrollo, con el fin de que se integren a la búsqueda de la “solución del problema”, aportando tiempo, ideas, propuesta, y recursos humanos; brindándole un valor agregado de legitimidad y calificación social al proceso de la Mancomunidad. (ICMA; c, pág. 30)

La sostenibilidad técnica se refiere a la disponibilidad del personal mínimo requerido para el funcionamiento de la Mancomunidad, así como a su capacidad de lograr objetivos y mejorar las condiciones de la organización, de los gobiernos locales, y sobre todo de la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de los municipios miembros. Esta situación se logrará, si se cuenta con recursos y el fortalecimiento del componente técnico a través de la profesionalización de su recurso humano.

Y por su parte, la sostenibilidad institucional, la gestión estratégica y competitiva del territorio y su desarrollo, implica fortalecer las instituciones públicas municipales e intermunicipales para que logren ser más representativas, eficientes, eficaces y transparentes. La sostenibilidad institucional de las Mancomunidades debe construirse desde el establecimiento claro de sus objetivos y misión, con el fin de instituir un sistema de relaciones, normas y reglas precisas que permitan canalizar todas y cada una de las diferentes demandas, expectativas y acciones de una forma ordenada, eficiente, eficaz y previsible. (ICMA; c, pág. 30)

También por sostenibilidad técnica e institucional, se entiende cuando las Mancomunidades cuentan con tres elementos importantes: *“1. Del grado de compromiso y participación activa de los y las integrantes de los órganos directivos (Asamblea General y la Junta Directiva, principalmente); 2. De la claridad que se tenga sobre el rol y resultados que se esperan de la Mancomunidad, expresados de manera consistente en sus estatutos y en el plan estratégico respectivo; y 3. De su capacidad ejecutiva y propositiva, a través de la institucionalización de la gerencia, dirección ejecutiva o unidad técnica*

intermunicipal (la figura que se elija), que funcione con fuerte orientación hacia el logro de resultados". (ANAM-AGAAI; pág. 19)

Por su parte, las actuales reformas realizadas al Código Municipal, Artículo 49 que fue reformado por el Artículo 10 del Decreto 22-2010, señala que para garantizar una administración y ejecución eficiente por parte de las Mancomunidades, las mismas *"deben contar con su propia estructura administrativa y al menos con un Gerente"*. Asimismo, en el mismo artículo se señala que en la Asamblea General está integrada por los *"Alcaldes, los Concejales y/o Síndicos que determine cada Concejo Municipal"* de los municipios miembros.

Cabe señalar que cada municipio tiene derecho a emitir un voto sin importar el número de personas que lo representen, situación que tiene sus excepciones como se evidenciará más adelante; *"y la Junta Directiva"* que es electa de forma directa por los de la Asamblea General.

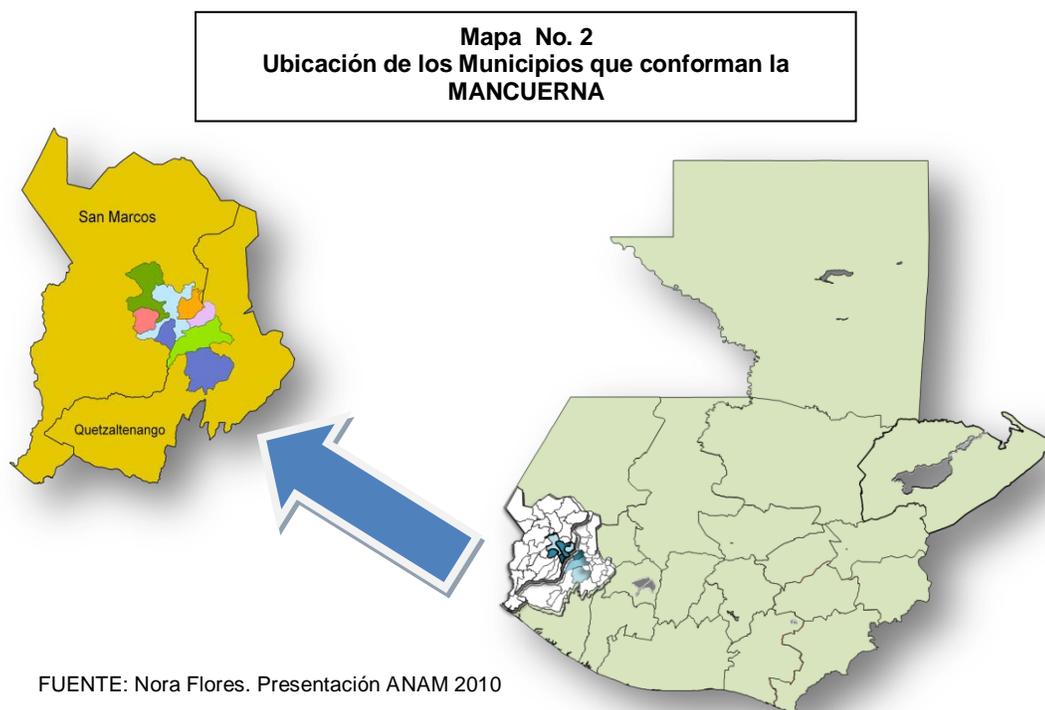
CAPÍTULO III:

Caracterización de Tres Modelos de Mancomunidades en Guatemala (Estudios de Casos)

1. Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA-

1.1 Ubicación Geográfica

La Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo –MANCUERNA, se ubica en los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango, los cuales distan de la ciudad capital 252 km y 201km respectivamente. A continuación se presenta la ubicación de la Mancomunidad de forma gráfica.



GENESIS DE SU CONFORMACIÓN

Promover el desarrollo integral de sus municipios, a través de políticas, programas y proyectos impulsados conjuntamente para propiciar la gestión integral del recurso hídrico en la Cuenca del Río Naranjo y así elevar el nivel de vida de la población

1.2 Antecedentes y Contexto

En el año 2000, los ocho municipios que integran la parte alta de la Cuenca del Río Naranjo, inician a participar en el Proyecto Manejo del Agua en la Cuenca del Río El Naranjo, desarrollado por NOVIB¹⁰/Fundación Solar, el cual tiene como objetivo *“contribuir al fortalecimiento del estado de derecho, como condición fundamental para la paz social, mediante acciones de investigación legal aplicada, facilitación de organización y participación informada y ordenada del público y de las autoridades locales y nacionales, en el ámbito del manejo integrado de los recursos hídricos -MIRH-“*. (MANCUERNA; 2008: pág. 9).

Cabe mencionar que dentro de los componentes de dicho proyecto existe uno que está orientado al fortalecimiento de la administración, legislación y políticas hídricas municipales, elementos fundamentales para construir la gobernabilidad del agua; y es en este proceso de fortalecimiento donde se realizaron una serie de foros en los que participaron los gobiernos locales, organizaciones en pro del agua, representantes comunitarios y de instituciones con presencia en la cuenca; todos ellos reconocieron la importancia que tiene el agua para el desarrollo social y económico tanto del área como del propio país, y la evidente necesidad de promover e impulsar la participación de forma conjunta en pro del manejo integrado del agua.

Como resultado de los foros antes mencionados, se suscribió el Acuerdo de El Naranjo I, documento firmado el 26 de noviembre del año 2002, por todos los participantes en el evento denominado Diálogo de Gobernabilidad, en el que se reconoció que los retos por el agua son muchos y de gran magnitud, por lo que los esfuerzos deberían dirigirse a acciones, tales como: *“1. Formación de Mancomunidades de Municipios para acordar alianzas estratégicas para mejorar y proteger el recurso hídrico, los demás recursos naturales y el ambiente...”* (MANCUERNA; pág. 10)

¹⁰ Proyecto Ejecutado por la Fundación Solar con el financiamiento de la Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo --NOVIB--.

La MANCUERNA se conformó en torno a un interés común entre los 8 Concejos Municipales de unir esfuerzos para promover el manejo integrado del recurso hídrico que vincula tanto a municipios del departamento de San Marcos como de Quetzaltenango, tomando la cuenca como unidad de planificación, para garantizar a la población ubicada en los alrededores de la Cuenca del Río El Naranjo, la satisfacción de las demandas hídricas actuales y futuras, la recuperación y mejoramiento de la calidad y cantidad del agua, la resolución de los conflictos generados por el uso, aprovechamiento y conservación del agua, entre otras; buscando el involucramiento y la participación activa y coordinada de las instituciones nacionales, sectoriales, sector privado y población organizada.

Además 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

La Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA- por sus siglas, la cual se crea como asociación de naturaleza civil, no lucrativa, apolítica, no religiosa, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuyo propósito es mejorar y proteger el recurso hídrico, los demás recursos naturales y el ambiente de la Cuenca del Río El Naranjo e impulsar el desarrollo integral sostenible de los municipios de la Mancomunidad.

En el año 2006 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-, que en ese entonces era denominada AECI -Agencia Española de Cooperación Internacional-, a través de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe -FUNDEMUCA-, apoyó a la MANCUERNA para formular el Reglamento de Funcionamiento y el Manual de Organización y Funciones a nivel general; documentos base para iniciar sus labores la Oficina Intermunicipal de Planificación -OIMP- en octubre de ese mismo año, permitiéndole con ello desarrollar sus actividades con dos instrumentos que especifican las funciones que cada uno de

los funcionarios y empleados debe realizar para lograr el cumplimiento de los objetivos trazados para la adecuada gestión integral del recurso hídrico.

La Mancomunidad está conformada por los municipios de dos departamentos, contando con ocho miembros, siendo ellos:

- i. San Marcos:
 - San Pedro Sacatepéquez
 - San Cristóbal Cucho
 - San Antonio Sacatepéquez
 - San Marcos
 - Esquipulas Palo Gordo

- ii. Quetzaltenango:
 - San Juan Ostuncalco
 - Palestina de los Altos
 - San Martín Sacatepéquez

Según el artículo 2 de los Estatutos de la MANCUERNA ¹¹, la sede de la Mancomunidad será rotativa cada dos años de acuerdo con el municipio que ejerza la presidencia de Junta Directiva; no obstante el domicilio de las oficinas de la gerencia y parte técnica será en la cabecera departamental de San Marcos.

Por otra parte, desde sus inicios la Mancomunidad ha contado con el apoyo financiero y técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID¹²-, incluso dentro de su organización funcional contaba con una persona representante de dicha entidad internacional de forma permanente

¹¹ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

¹² Desde el año 2006, se ejecuta el Programa de Desarrollo Local Sostenible de la AECID, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo local sostenible de los municipios seleccionados de las cuencas, a través del fortalecimiento municipal y de Mancomunidades, así como del fomento de la economía local y la gestión ambiental y de riesgos. Este programa beneficia a 4 Mancomunidades de las Cuencas del Río Naranjo, Atitlán y Copán Chortí y sus respectivas poblaciones y algunas entidades del Estado. Los componentes de trabajo son: Fortalecimiento institucional municipal y nacional desconcentrado, Fomento de la economía local, Gestión ambiental y de riesgo y Formación Ocupacional. Según la Página web de la AECID el periodo de ejecución de dicho programa era del año 2006 al 2009. <http://www.aecid.org.gt/aecid/index>

como Asesora Técnica Local, quien actualmente funge como Directora del Programa/Proyecto del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento que subvenciona AECID en MANCUERNA.

1.3 Situación Jurídica

La Mancomunidad fue constituida legalmente según escritura número 23 de fecha 24 de septiembre de 2003 e inscrita en el Registro Civil del municipio de San Cristóbal Cucho, departamento de San Marcos, según acta número 09-2003, folio 34 y libro 01 de Personas Jurídicas, con fecha 15 de octubre de 2003. Cuenta con Estatutos que norman su funcionamiento, los cuales fueron modificados en octubre del año 2006.

1.4 Marco Filosófico

Misión

“MANCUERNA es una Mancomunidad que promueve la gestión integrada del recurso hídrico, a través del fortalecimiento institucional municipal, la gestión ambiental y el desarrollo económico local, con la participación activa y coordinada de los Gobiernos locales, Sociedad Civil organizada, Instituciones Públicas y del Sector Privado, para beneficiar a la población que habita en la Cuenca del Río El Naranjo.”

Visión

“Los municipios de MANCUERNA para el año 2020 han generado el establecimiento de la gobernabilidad del agua a través de la construcción de capacidades sociales en la que gobernantes y gobernados participan en la toma de decisiones para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y con condiciones que permitan el crecimiento económico y social, propiciando la equidad de género, la multiculturalidad y el manejo adecuado de recursos naturales.”

Valores

Autonomía	Equidad
Solidaridad	Concertación
Respeto	

1.5 Objetivos

General

Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población del territorio de MANCUERNA a través de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y el Desarrollo Económico Local, con la participación activa de Autoridades Municipales, Instituciones públicas y privadas y la población organizada.

Específicos: (Art. 4)¹³

- i. Mejorar los servicios de agua y saneamiento de forma sostenible en los municipios del territorio de la MANCUERNA a través de procesos de fortalecimiento institucional, infraestructura básica y el manejo integrado de los recursos asociados al agua, con la participación activa de Autoridades Municipales, instituciones públicas y privadas y la población organizada.
- ii. Mejorar los ingresos económicos de la población beneficiada del territorio de la MANCUERNA creando condiciones organizativas productivas, y de gestión empresarial de forma sostenible, con la participación activa de Autoridades Municipales, instituciones públicas y privadas y la población organizada.

¹³ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

- iii. Organizar acciones y destinar recursos para lograr el Manejo Integrado del Recurso Hídrico (MIRH) en la Cuenca del Río El Naranjo y con ello mejorar el nivel de calidad de vida de la población.
- iv. Diseñar y ejecutar la Política Hídrica de la Cuenca, de corto, mediano y largo plazo, basados en los principios de equidad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental.
- v. Articular las acciones de cada municipio a la Política Hídrica de la Cuenca y vincular los objetivos de ésta con los de las políticas regionales y nacionales del agua.
- vi. Promover el establecimiento de alianzas estratégicas por agua con otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- vii. Gestionar asistencia técnica y financiera ante organismos nacionales e internacionales.
- viii. Promover ante las autoridades del Organismo Legislativo y Ejecutivo la modernización del régimen legal e institucional del agua.
- ix. Proyectarse en todos los aspectos que beneficien a nuestras comunidades, tales como: educación, salud, carretera, caminos, etc.

1.6 Fines

Unir esfuerzos para promover el manejo integrado del recurso hídrico que vincula a las diecinueve municipalidades, tomando la cuenca como unidad de planificación y garantizar a la población inmersa en la Cuenca del Río El Naranjo, la satisfacción de las demandas hídricas presentes y futuras, la recuperación y mejoramiento de la calidad y cantidad del agua, la resolución de los conflictos generados por el uso, aprovechamiento y conservación del agua y las demás que este recurso se refiera, con la participación activa y coordinada de las instituciones nacionales, sectoriales, sector privado y población organizada.

1.7 Líneas de Acción

Las líneas de Acción de la Mancomunidad están concebidas en 4 componentes cubriendo las áreas de fortalecimiento institucional, medio ambiente, desarrollo económico e infraestructura y servicios públicos municipales; cada uno de estos componente se trabajan a través de una unidad técnica, a continuación se presenta una descripción de cada una de ellas de forma sucinta:

i. Fortalecimiento Institucional Municipal:

La unidad técnica es la encargada de eficientar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros de la Mancomunidad a través de la operativización de las políticas de desarrollo institucional que se provienen de la Junta Directiva para elevar y mejorar el nivel de productividad en beneficio de los municipios mancomunados. Además es la responsable de fomentar el fortalecimiento institucional de las municipalidades y el mejoramiento de los servicios prestados por éstas, a través de la implementación de estrategias, programas y proyectos intermunicipales. (De Arango, A. M.; 2007: pág. 33)

ii. Gestión Ambiental y Riesgo:

La Unidad técnica debe de coordinar y facilitar los procesos de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión ambiental, así como la recuperación, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, y la gestión de riesgo en la Mancomunidad; todo ello a través de la implementación de políticas dirigidas al desarrollo sostenible del ambiente y los recursos naturales. (De Arango; pág. 58)

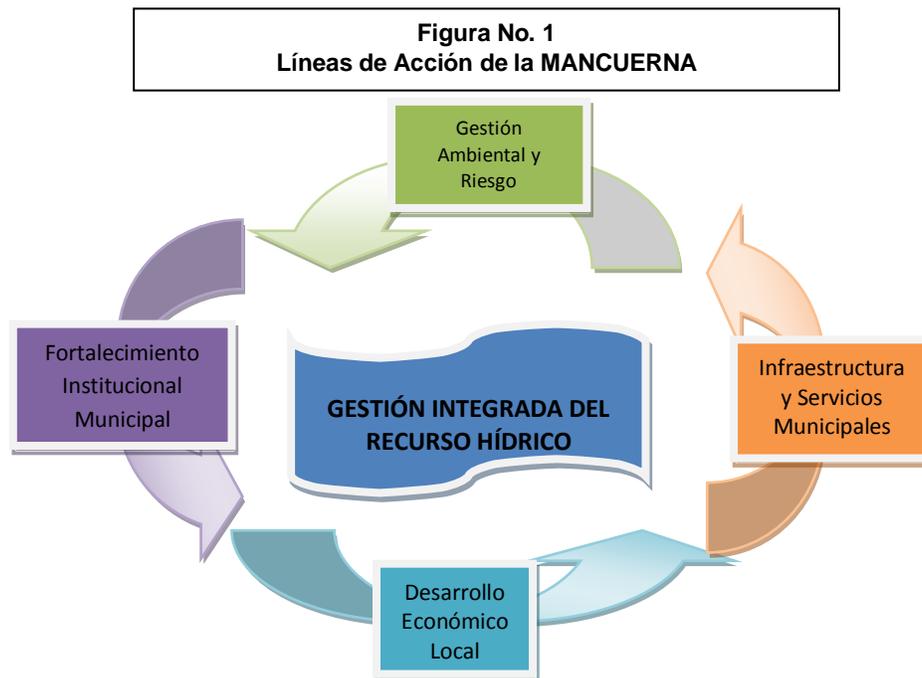
iii. Desarrollo Económico Local:

La unidad técnica es quien debe facilitar y dirigir los procesos que fomenten el desarrollo económico local y social de la Mancomunidad, a través de la promoción de planes, programas y proyectos que logren estimular el incremento de los

ingresos, promoviendo con ello el desarrollo de la población de los municipios mancomunados. (De Arango; pág. 70)

iv. Infraestructura y Servicios Públicos Municipales:

Es la unidad que se constituye en el apoyo técnico de los municipios miembros para la implementación de objetivos, políticas, estrategias, planes reguladores, programas y normas adoptados para orientar el desarrollo físico del territorio y la prestación de los servicios públicos de dichos municipios¹⁴, todo ello dentro del marco de una gestión mancomunada adecuada del territorio y de un ordenamiento territorial que establezca la Mancomunidad. (De Arango; pág. 47)



FUENTE: Elaboración propia, en base a la información proporcionada por la Mancomunidad de Municipios de La Cuenca del Río El Naranjo MANCUERNA-

¹⁴ Por obra municipal se entenderá que es toda aquella que se relaciona con el desarrollo de la infraestructura física y de los servicios públicos municipales.

1.8 Estructura Organizacional

Según los estatutos que regulan la MANCUERNA, actualmente cuenta con 3 órganos dentro de su estructura, siendo ellos: (Art. 13)¹⁵

- i. Asamblea General
- ii. Junta Directiva
- iii. Comité de Vigilancia¹⁶

Sin embargo, según el Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos de la Mancomunidad, la organización se puede dividir en tres niveles:

- i. Superior: Está conformado por el componente político y tomador de decisiones, representando por la Asamblea General, Junta Directiva y Comité de Vigilancia. (De Arango; pág.7)
- ii. Asesoría: Este nivel se constituye por todas aquellas instituciones, tanto de gobierno, como ONG's, cooperación y profesionales externos que brindan asesoría para alcanzar los objetivos mancomunados planteados, a través de acciones. (Pág. 7)
- iii. Técnico Administrativo: Está representando por la Oficina Intermunicipal de Planificación -OIMP- de la Mancomunidad, la cual es la responsable de ejecutar las órdenes y decisiones del nivel Superior, así como realizar las actividades que sean necesarias para promover los programas y proyectos de la Mancomunidad. Está integrado por las siguientes unidades: (Pág. 7)
 - Gerencia
 - Coordinador de OIMP¹⁷
 - Unidad de Fortalecimiento Institucional Municipal

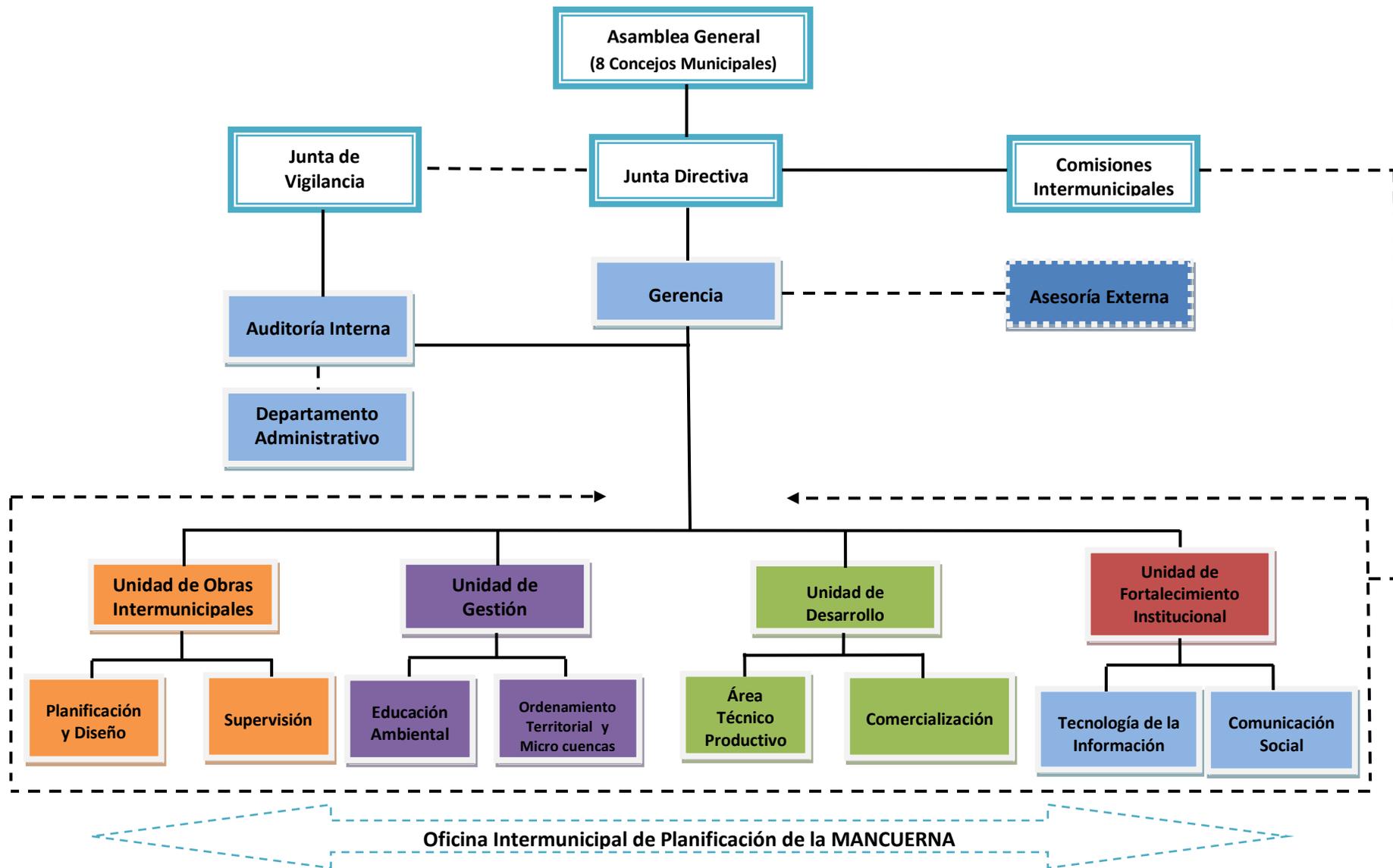
¹⁵ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

¹⁶ En el Organigrama aparece como Junta de Vigilancia, y en los Estatutos como Comités de Vigilancia, por lo que en el presente trabajo se utilizará el término según los estatutos.

¹⁷ Esta coordinación aparece únicamente en el organigrama que recién fue colgado en la página de la MANCUERNA. No obstante, se tuvo comunicación directa con Responsable de Informática y Sistemas de MANCUERNA, quien indicó que el organigrama colgado en la página no era el que actualmente está vigente, enviando el correcto vía electrónica (25-8-2011)

- Unidad de Obras y Servicios Intermunicipales
- Unidad de Gestión Ambiental, Recursos Naturales y Riesgo
- Unidad de Fomento de Desarrollo Económico y Social
- Departamento Administrativo Financiero

Figura No. 2
Organigrama de la MANCUERNA



FUENTE: Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río del Naranjo – MANCUERNA-

A continuación se presentan los órganos que conforman la Mancomunidad:

- i. Asamblea General: Es el órgano máximo de decisión de la Mancomunidad, está integrada por los Alcaldes y Miembros de los Concejos Municipales de los municipios que tengan calidad de activos, cada municipio miembro tiene voz y voto, según las estipulaciones de los estatutos, reglamentos, normas y disposiciones de la Mancomunidad. (Art. 14)¹⁸

La Asamblea es presidida por el Presidente de la junta Directiva y en su ausencia por el Vice Presidente.

Se realizan reuniones ordinarias 4 veces al año, en la segunda semana de cada trimestre (enero, abril, julio y octubre) y reuniones extraordinarias cuando sean necesarias a criterio de la Junta Directiva o a solicitud escrita de dos o más miembros (Art.15)¹⁹

Entre sus atribuciones, se pueden mencionar las siguientes: (Art. 19)²⁰

- Elegir a los miembros de la Junta Directiva y Comité de Vigilancia
- Conocer:
 - Discutir y aprobar políticas públicas con sus planes, programas, proyectos y presupuesto para su ejecución
 - Y resolver acerca de las denuncias presentadas por Junta Directiva y/o Comité de Vigilancia cuando impliquen perdida de asociado activo de cualquier miembro de la Mancomunidad
- Establecer las cuotas ordinarias y extraordinarias de la Mancomunidad
- Aprobar las cuotas de ingreso ordinarias y extraordinarias que deben pagar los asociados

¹⁸ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

¹⁹ Ídem

²⁰ Ídem

- Adoptar las decisiones que sean necesarias y oportunas para la realización de los fines de la Mancomunidad
 - Reformar estatutos y reglamentos cuando se considere necesario.
 - Acordar la disolución y liquidación de la Mancomunidad
 - Evaluar el cumplimiento de objetivos y metas, planes, programas y proyectos de la política hídrica
- ii. Junta Directiva: Es el órgano ejecutivo y administrativo de la Mancomunidad y ejecutor de las políticas públicas, está integrada con los siguientes cargos: Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría, Tesorería y Vocales. (Art. 20)²¹

Según el artículo 21²², su sistema de elección es por cargos o planillas, según los lineamientos que decida la Asamblea General, no obstante la votación se realiza en forma secreta, y el sistema de conteo es de mayoría simple. Los directivos ocuparán su cargo por un lapso no mayor de dos años. Pudiéndose reelegir por dos periodos consecutivos más. (Art. 22)²³ No obstante, pueden optar nuevamente por reelegirse después de haber cumplido un periodo sin actividad en algún cargo directivo.

La Junta Directiva realizará reuniones ordinarias una vez al mes, y extraordinarias las veces que sea necesarias, contando con la asistencia de la mitad más uno de los miembros titulares.

Entre sus atribuciones se pueden mencionar las siguientes: (Art. 26)²⁴

- Cumplir y hacer cumplir los estatutos, reglamentos y resoluciones de la Asamblea General
- Formular las políticas públicas de desarrollo integral de la Mancomunidad, con sus respectivos instrumentos.

²¹ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

²² Ídem

²³ Ídem

²⁴ Ídem

- Promover actividades para mantener y ampliar los programas y proyectos de la Mancomunidad
- Administrar el patrimonio de la Mancomunidad
- Autorizar los gastos de funcionamiento y de inversión de la Mancomunidad
- Preparar el plan de trabajo, el presupuesto anual, los informes sobre las actividades realizadas y los estados financieros contables para someterlos a consideración de la Asamblea General
- Conocer las faltas de los asociados y presentarlas al Comité de Vigilancia para la aplicación de las medidas disciplinarias correspondientes
- Crear las comisiones de trabajo de acuerdo a los ejes estratégicos definidos

Asimismo, los miembros de la Junta Directiva podrán organizarse en comisiones de trabajo para eficientar la labor de dirección de la Mancomunidad, cada una de ellas puede estar conformada por cuatro miembros: un coordinador, dos titulares y un suplente, dichas comisiones son: (Artículos 40 y 41)²⁵

- Comisión para el Fortalecimiento Institucional Municipal, busca que se logre consolidar una estructura eficiente, funcional, sólida y eficaz para brindar servicios mancomunados, a través de impulsar políticas y programas.
- Comisión para Obras y Servicios Intermunicipales, busca la promoción de políticas y programas que permitan orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la prestación de servicios públicos mancomunados.

²⁵ Artículo modificado según escritura pública No. 907 del 5 de octubre del 2006

- Comisión de Gestión Ambiental, Recursos Naturales y Riesgo, busca fomentar en la Mancomunidad el desarrollo sostenible de los recursos naturales, para garantizar un ambiente sano, seguro y sustentable.
 - Comisión de Fomento del Desarrollo Económico y Social, es la que debe promover la intervención de los diferentes sectores en actividades intermunicipales que permitan el crecimiento económico, social y equitativo en los municipios mancomunados.
- iii. Comité de Vigilancia: Es el encargado de verificar el avance y el cumplimiento, tanto de los objetivos como de las metas de las políticas públicas, planes, programas, entre otros, de la Mancomunidad. Además es el órgano responsable de conocer denuncias, ordenar investigación, evaluar informes, fiscalizar el manejo de los recursos y dictaminar sanciones dentro del contexto del territorio mancomunado.

Se integra por tres miembros titulares: Presidente, Secretario y Vocal, dichos miembros son electos por la Asamblea General. Su elección es por planilla y conteo de votos por mayoría simple, durante el mes de octubre. El periodo de los cargos es de dos años. (Artículos 35, 35 y 37)

Además de los órganos antes descritos, la Mancomunidad cuenta con un Gerente, quien es el encargado de velar porque las políticas y directrices derivadas de la Junta Directiva se implementen; representa al máximo nivel administrativo y es responsable del resultado obtenido de las acciones y operaciones ejecutadas por la Mancomunidad. (De Arango; pág. 22) También de forma indirecta la MANCUERNA cuenta con la Asesoría Externa que está vinculada a la Gerencia.

Dentro de la estructura de la MANCUERNA existe la Oficina Intermunicipal de Planificación -OIMP-. Esta unidad técnica es la que coordina y consolida la formulación de diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo

intermunicipales o mancomunados. Se conformó para fortalecer las Oficinas Municipales de cada una de las municipalidades miembros de la Mancomunidad.

La OIMP está conformada por un Coordinador, el Departamento Administrativo, el Departamento de Comunicación e Información y cuatro Unidades Técnicas según las líneas de acción, siendo ellas: Fortalecimiento Institucional Municipal; Obras y Servicios Intermunicipales; Gestión Ambiental, Recursos Naturales y Riesgo; y Fomento de Desarrollo Económico y Social.

La Oficina Intermunicipal de Planificación de la Mancomunidad tiene como objetivo *“propiciar la elaboración, coordinación, ejecución, evaluación, integración y seguimiento de los planes, programas y proyectos de interés intermunicipal, a efecto de optimizar el empleo de los recursos disponibles, tendientes a la materialización de las metas y consecución de los objetivos mancomunados”*. (www.mancuerna.org) Incluso han desarrollado su propia visión y misión de trabajo como OIMP de la MANCUERNA.

Entre sus funciones más importantes, se pueden describir las siguientes: (De Arango; pág. 17)

- Responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales del recurso hídrico en concordancia con las políticas públicas nacionales, los planes, programas y proyectos, para promover la gestión integral del recurso hídrico en la Mancomunidad; así como mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del área mancomunada, incluyendo la información geográfica de: ordenamiento territorial, recursos naturales, medio ambiente y riesgo.
- Servir como apoyo técnico en materia de desarrollo socioeconómico y modernización administrativa de las municipalidades que conforman la Mancomunidad.

- Fortalecer técnicamente a las Direcciones Municipales de Planificación de los municipios miembros de la Mancomunidad.
- Planificar, coordinar, gestionar, ejecutar y evaluar planes, estudios, programas y proyectos intermunicipales que maximicen la utilización adecuada de los recursos municipales dentro de una economía de escala, y fomenten el desarrollo económico local y social en forma integral y sostenible de los municipios mancomunados.

Asimismo, dentro de la estructura organizacional, la Mancomunidad cuenta con una persona, que como se indicó con anterioridad, fungía como Asesora Técnica Local, teniendo como principales funciones la de asesorar a la gerencia y coordinadores de unidad en los procesos de planificación y administración que la MANCUERNA realiza con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-, así como con otros cooperantes cuando se consideraba oportuno. Actualmente trabaja como Directora del Programa/Proyecto del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento subvencionado por la AECID en la Mancomunidad; se eliminó el puesto de asesoría técnica local dentro de la MANCUERNA.

1.9 Normativa Interna

La Mancomunidad se rige internamente en base a lo establecido en sus Estatutos, así como en el Código Municipal y demás leyes y reglamentos que le sean aplicables, según la legislación nacional. Además cuenta con su Reglamento de Funcionamiento y Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos de la Oficina Intermunicipal de Planificación.

1.10 Planificación

La Mancomunidad cuenta con su Plan Estratégico Territorial 2008-2020, asimismo trabaja en base a Planes Operativos Anuales –POA´s- por línea de acción desarrollada por la entidad.

1.11 Finanzas

Los municipios miembros de la Mancomunidad pagan una cuota ordinaria de Q. 100,000.00 de forma anual, cancelándola durante los primeros tres meses del año, según acuerdo de la Asamblea General.

Actualmente los miembros de la MANCUERNA cuentan con apoyo internacional para ejecutar un proyecto de agua y saneamiento, estableciendo como cuota extraordinaria el pago del 20% sobre el monto total de los proyectos a ejecutarse por municipio.²⁶ Pero a pesar que los estatutos de la Mancomunidad establecen el pago obligatorio de cada uno de sus municipios miembros, actualmente existe un municipio moroso.

Según la administradora de la MANCUERNA, cuenta con los recursos suficientes para cubrir los costos de funcionamiento de la Mancomunidad, debido a que la mayor parte de los municipios miembros están solventes en sus pagos ordinarios aunado a que se cuenta con el apoyo de agencias cooperantes en el territorio. Se rinden informes financieros a la Junta Directiva en cada reunión que sea requerido, y ante la Asamblea General dos veces al año, en marzo y septiembre.

El equipo técnico de la MANCUERNA, como estrategia para garantizar la sostenibilidad financiera de la Mancomunidad, elabora perfiles de proyectos que se utilizan cuando existe financiamiento en agencias de cooperación nacional e internacional; así como ve la posibilidad de aumentar anualmente las cuotas de los asociados; por lo que actualmente se están elaborando proyectos para la sostenibilidad de Mancomunidad. Dicha estrategia cuentan con todo el apoyo de los municipios miembros.

Finalmente, según constancia de la Contraloría General de Cuentas, la MANCUERNA cuenta con su Cuentadancia registrada, número A5-739, de fecha uno de febrero del año 2011.

²⁶ Cuestionario realizado a la Administradora de la Mancomunidad. 16-02.2011

1.12 Relaciones Públicas

La MANCUERNA cuenta con el departamento de Comunicación e Información que tiene bajo su responsabilidad todo lo concerniente a la comunicación y divulgación de las acciones implementadas y resultados obtenidos por la Mancomunidad. Para ello cuenta con un licenciado en ciencias de la comunicación que tiene 7 meses de laborar en dicha organización.

El responsable del departamento indicó que han implementado diversas herramientas de comunicación como mecanismo para abrir el espacio de participación a la población, buscando que la misma se convierta en protagonista de su propio desarrollo, a través de la vinculación de técnicas de comunicación²⁷.

Uno de los resultados que han obtenido, es el logro de un mayor grado de incidencia y participación de dichas personas en 4 programas de MANCUERNA, donde cada grupo social analizó la situación actual con la deseada, por lo que considera que dichos esfuerzos han sido muy positivos pues son ellos quienes elaboran acciones, soluciones y actividades a realizar.

Según la información obtenida²⁸, desde el año 2009 la MANCUERNA cuenta con la Estrategia de Comunicación Social en la que está plasmado el camino a seguir en todos los procesos comunitarios, se elaboró de forma participativa con los actores sociales de la Mancomunidad. Dicha estrategia se basa en un proceso de divulgación, sensibilización, posicionamiento, educación, información, entre otros; se ha logrado un mayor involucramiento y participación de la población y autoridades de los municipios miembros, así como el posicionamiento de la MANCUERNA a nivel local, nacional e internacional.

²⁷ Cuestionario realizado al responsable del Departamento de Comunicación e Información. 17-03-2011

²⁸ Ídem

1.13 Factores Diferenciales de la Mancomunidad

La Mancomunidad enfoca todo su trabajo alrededor de un sólo objetivo claro: el recurso hídrico, y es precisamente de éste que se desencadenan todas y cada una de las acciones que realiza en el territorio. A pesar que en cada cambio de autoridades de los municipios miembros se presentan propuestas de ampliación de objetivos de la Mancomunidad; la misma ha tenido la capacidad de sensibilizar a dichas autoridades evidenciando la importancia de continuar trabajando en base al recurso hídrico.

Una estrategia implementada durante el cambio de autoridades locales que se vive en el país cada cuatro años, es que la unidad técnica de la Mancomunidad inicia un proceso de acercamiento a los candidatos, previo a las elecciones, para darle a conocer sobre la organización, sus logros y sus retos, así como sensibilizarlos sobre la importancia de trabajar específicamente sobre el recurso hídrico, ya que como ellos lo exponen “sin agua no es posible hacer algo”.

Por otra parte, la MANCUERNA cuenta con una Oficina Técnica Intermunicipal con sede permanente en el municipio de San Marcos, establecido en los estatutos; asimismo posee su respectivo Reglamento de Funcionamiento y Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos de la Oficina Intermunicipal de Planificación, los cuales regulan las relaciones, especifica los puestos y funciones que se desarrollan en dicha oficina técnica.

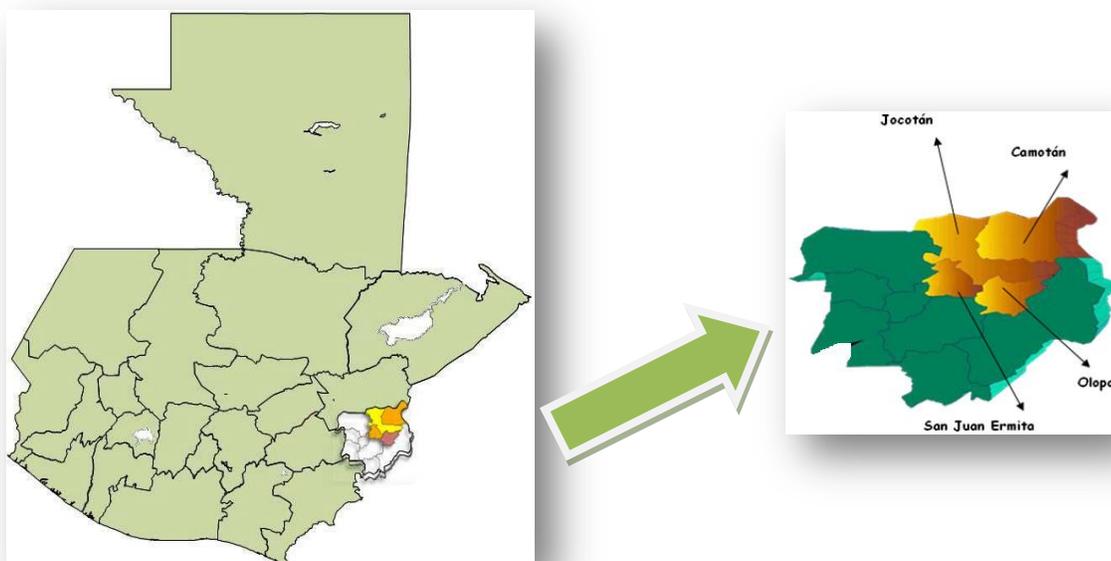
La MANCUERNA desde sus inicios ha contado con el apoyo financiero y técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-, incluso como se indicara anteriormente, dentro de su organización funcional cuenta con una persona quien es la Directora del Programa/Proyecto del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento que subvenciona AECID en MANCUERNA, quien velará la ejecución del convenio bipartito suscrito entre la MANCUERNA con la AECID para ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento por más de quince millones de dólares, como muestra de la capacidad de gestión que ha evidenciado ante la cooperación internacional.

2. Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI'²⁹ – Mancomunidad COPANCH'ORTI'

2.1 Ubicación Geográfica

La Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI' -Mancomunidad COPANCH'ORTI'-, se ubica en el departamento de Chiquimula, el cual dista de la ciudad capital 175 km. A continuación se presenta la ubicación de la Mancomunidad de forma gráfica.

Mapa No. 3
Ubicación de los Municipios que conforman la
Mancomunidad COPANCH'ORTI'



FUENTE: Nora Flores. Presentación ANAM 2010

GENESIS DE SU CONFORMACIÓN

Promover, coordinar y ejecutar acciones tendientes a buscar el desarrollo sostenible de la cuenca COPANCH'ORTI' (Misión)

²⁹ Denominación según el Artículo 1, Capítulo I de Disposiciones Generales. Estatutos Mancomunidad COPANCH'ORTI'. 2010.

2.2 Antecedentes y Contexto

La Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH´ORTI´ -Mancomunidad COPANCH´ORTI´-, es una iniciativa que nace como respuesta a la crisis de inseguridad alimentaria que se vivió en toda la región Maya-Chotí (Año 2002), a cargo de los Alcaldes Municipales de Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita con el objetivo de diseñar políticas, estrategias y acciones necesarias para lograr un desarrollo sostenible de la Cuenca COPANCH´ORTI´ y aprovechamiento de los recursos con los que cuentan para mejorar la calidad de vida de forma integral de sus habitantes.

Aunado a esta problemática, se dieron otras condiciones que colaboraron a la conformación de la Mancomunidad, como la ubicación geográfica, ya que los cuatro municipios son vecinos y comparten la Cuenca del Río Jupilingo o Río Grande, también poseen un vínculo cultural que los une y definitivamente la problemática y necesidades insatisfechas que los asedian.

Al inicio de su conformación legal, sus objetivos aún no estaban claros, si no fue hasta un tiempo después que lograron definir las líneas estratégicas de acción que trabajarían, las cuales delinearon el camino a seguir para desarrollar cada una de las actividades necesarias para iniciar su trabajo, logrando intervenir en las áreas de su interés.

No obstante, fue hasta el año 2003 en que la Mancomunidad surge legalmente, coincidiendo con el año electoral y el cambio consecuente de autoridades, por lo que el personal técnico con el que ya contaba la organización intermunicipal se dio a la tarea de realizar un proceso de sensibilización con los distintos candidatos que se postulaban por las cuatro alcaldías sobre el marco filosófico de la institución y la importancia de que se continuara con el trabajo que se estaba realizando por el bien de los habitantes. De esta cuenta se obtuvo la anuencia de dichos candidatos de apoyar el proceso si ganaban la contienda electoral. El

escenario que arrojaron las elecciones fue el siguiente: la Mancomunidad contaba con dos Alcaldes reelectos y dos electos a su primer periodo.

La Mancomunidad al nacer a la vida legal, lo hace como una entidad civil no lucrativa y de naturaleza solidaria en el ámbito municipal, no religiosa, no partidista, con igualdad de derechos y obligaciones entre los municipios que la conforman.

En Asamblea Extraordinaria celebrada el quince de noviembre del dos mil seis en el municipio de Olopa, se realizó una modificación a los estatutos de la Mancomunidad principalmente con relación a su naturaleza, ya que la forma de constitución la denominaba como una organización no gubernamental; con esta nueva reforma queda registrada como una Mancomunidad de Municipios, constituida de conformidad con el artículo treinta y cuatro (34) de la Constitución Política de la República de Guatemala (Derecho de Asociación) y con los artículos cuarenta y nueve (49), cincuenta (50) y cincuenta y uno (51).

La Mancomunidad COPANCH'ORTI' está conformada por cuatro municipios del departamento de Chiquimula:

- i. Camotán
- ii. Jocotán
- iii. Olopa
- iv. San Juan Ermita

Su sede estaba ubicada en las instalaciones de la municipalidad de Jocotán por un acuerdo municipal que le otorgaba un usufructo por un lapso de 10 años, contados a partir del 2003. No obstante, el 12 de octubre del año 2010, una turba enardecida quemó las instalaciones de la municipalidad de Jocotán y por ende las de la Mancomunidad, por lo que a partir del año 2011 trasladó su sede al municipio de San Juan Ermita.

Por otra parte, desde sus inicios la Mancomunidad ha contado con el apoyo financiero y técnico de la Cooperación Española, incluso dentro de su organización funcional cuenta con una persona representante de dicha entidad internacional de forma permanente como Asesora Técnica Local.

2.3 Situación Jurídica

La Mancomunidad fue constituida legalmente según escritura número 47 de fecha 30 de enero del año 2003 e inscrita en el Registro Civil del municipio de Jocotán, departamento de Chiquimula. Cuenta con Estatutos que norman su funcionamiento, los cuales han sufrido modificaciones en los años 2007, 2008 y 2010.

2.4 Marco Filosófico

Misión

“Promover, coordinar y ejecutar acciones tendientes a buscar el desarrollo sostenible del la cuenca Copanch’orti”.

Visión

“La Mancomunidad Copanch’orti’ es una entidad funcional, fortalecida y capaz de operativizar planes, programas y proyectos, que apoyen y orienten a los actores sociales para aprovechar de manera sostenible los recursos, con el fin de generar desarrollo”.

Valores y Principios Impulsores

Trabaja con transparencia para el uso racional de los recursos	La población Ch'orti' es el centro del desarrollo
Lealtad y servicio	Responsabilidad con los compromisos adquiridos
Equidad	Sostenibilidad
Participación Comunitaria	

2.5 Fines

- i. Unificar esfuerzos, iniciativas y recursos para que de manera solidaria promuevan y ejecuten planes, programas y proyectos de beneficio directo para la población de los municipios que lo integran.
- ii. Facilitar el acercamiento y el trabajo entre las municipalidades asociadas mediante el intercambio de experiencias, la búsqueda y gestión de recursos y servicios técnicos especializados, y el acceso a planes y programas gubernamentales de beneficio para los municipios.
- iii. Gestionar programas y proyectos que faciliten la modernización de los municipios con el objeto de que se consolide la autonomía municipal como base para el desarrollo de la Mancomunidad.
- iv. Promover, impulsar y fortalecer permanentemente el desarrollo económico, cultural y social de los municipios que lo integran.
- v. La descentralización y la modernización de los gobiernos locales, para lo cual se gestionarán y asumirán las competencias que convengan al tenor de la Ley General de Descentralización
- vi. Y concertar con las autoridades locales el funcionamiento de la Mancomunidad COPANCH'ORTI'

2.6 Líneas de Acción

Las líneas de Acción de la Mancomunidad están concebidas en 4 componentes, cubriendo las áreas de educación, salud, economía y medio ambiente, a continuación se presenta una descripción sucinta de cada uno:

i. Desarrollo Económico Local:

Tiene como objetivo fomentar el Desarrollo Económico Territorial a través de acciones consensuadas con los actores locales de la región mancomunada, enfocadas a la empresarialidad, productividad, optimización estructural y funcional de los sistemas productivos y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

ii. Salud para Mujeres, Niños y Niñas:

A través de la coordinación con los diferentes entes identificados y con presencia en la región con capacidad de realizar proyectos, busca coadyuvar al mejoramiento de la Salud de niños, niñas y mujeres. Trata específicamente de erradicar el “Mal de Chagas” (Enfermedad parasitaria tropical) .

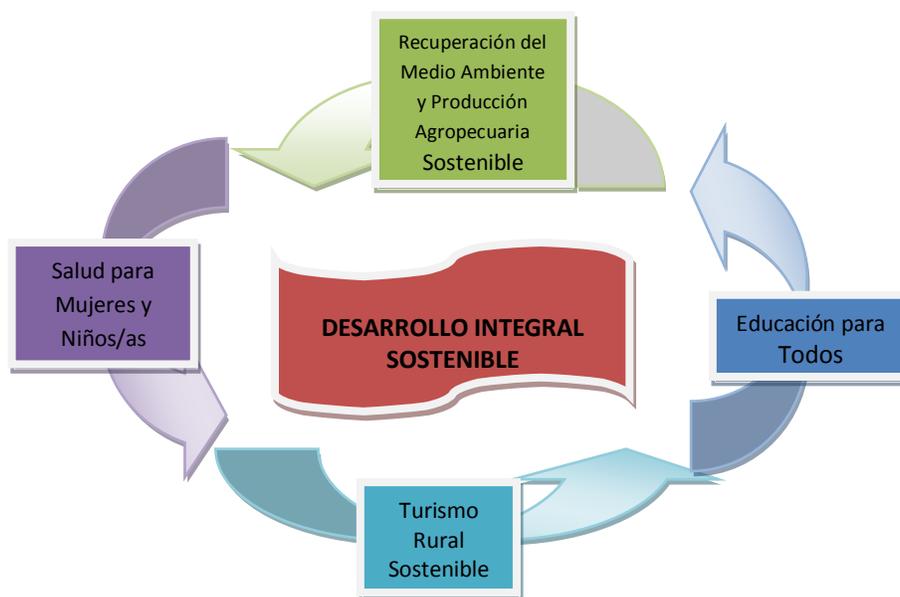
iii. Recuperación del Medio Ambiente y Producción Agropecuaria Sostenible:

En la Mancomunidad existe la Unidad de Gestión Ambiental y Riesgo que es la encargada de operativizar este componente, teniendo como función la supervisión, coordinación y seguimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de dicha entidad, además de contar con la responsabilidad de verificar que se cumplan las normas ambientales y realizar la coordinación interinstitucional en todo lo concerniente a la gestión ambiental con todos los actores locales relacionados al tema.

iv. Educación para Todos y Todas:

Este componente busca dos objetivos, el primero es fortalecer las capacidades del personal, tanto de las cuatro municipalidades miembros como de la Mancomunidad propiamente, para que puedan brindar servicios de calidad a la población a través de una gestión transparente, eficiente y eficaz, fomentando la coordinación interinstitucional con los entes desconcentrados del Estado. Y el segundo objetivo, es capacitar a los líderes y lideresas a nivel comunitario de la región mancomunada para impulsar la participación de la población, priorizando la de los jóvenes y mujeres en los Consejos de Desarrollo, tanto a nivel comunal como municipal.

Figura No. 3
Líneas de Acción de la Mancomunidad COPANCH'ORTI'



FUENTE: Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI'
-Mancomunidad Copanch'orti -

2.7 Líneas Transversales

La Mancomunidad cuenta con 4 líneas transversales que rigen todo su actuar en la región, siendo ellas:

i. Participación Ciudadana:

Busca fortalecer la participación ciudadana a través de procesos de capacitación y formación en los cuatro municipios mancomunados con la finalidad de garantizar la sostenibilidad social de cada una de las acciones que se impulsan a favor del desarrollo de la población; así como promover el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas, propuestas de acción y fiscalización de los recursos para lograr una mejor eficiencia y eficacia de los mismos.

ii. Género:

fortalecer el liderazgo de las mujeres, su condición y posición de género para optar a mejores oportunidades, a través de la facilitación de herramientas técnicas y metodológicas, y fomentando la participación en igualdad de condiciones de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de la sociedad, para mejorar el nivel de vida de la población de la región mancomunada.

iii. Multiculturalidad e Interculturalidad:

Esta línea transversal aún se encuentra en construcción.

iv. Sistema de Información Geográfica:

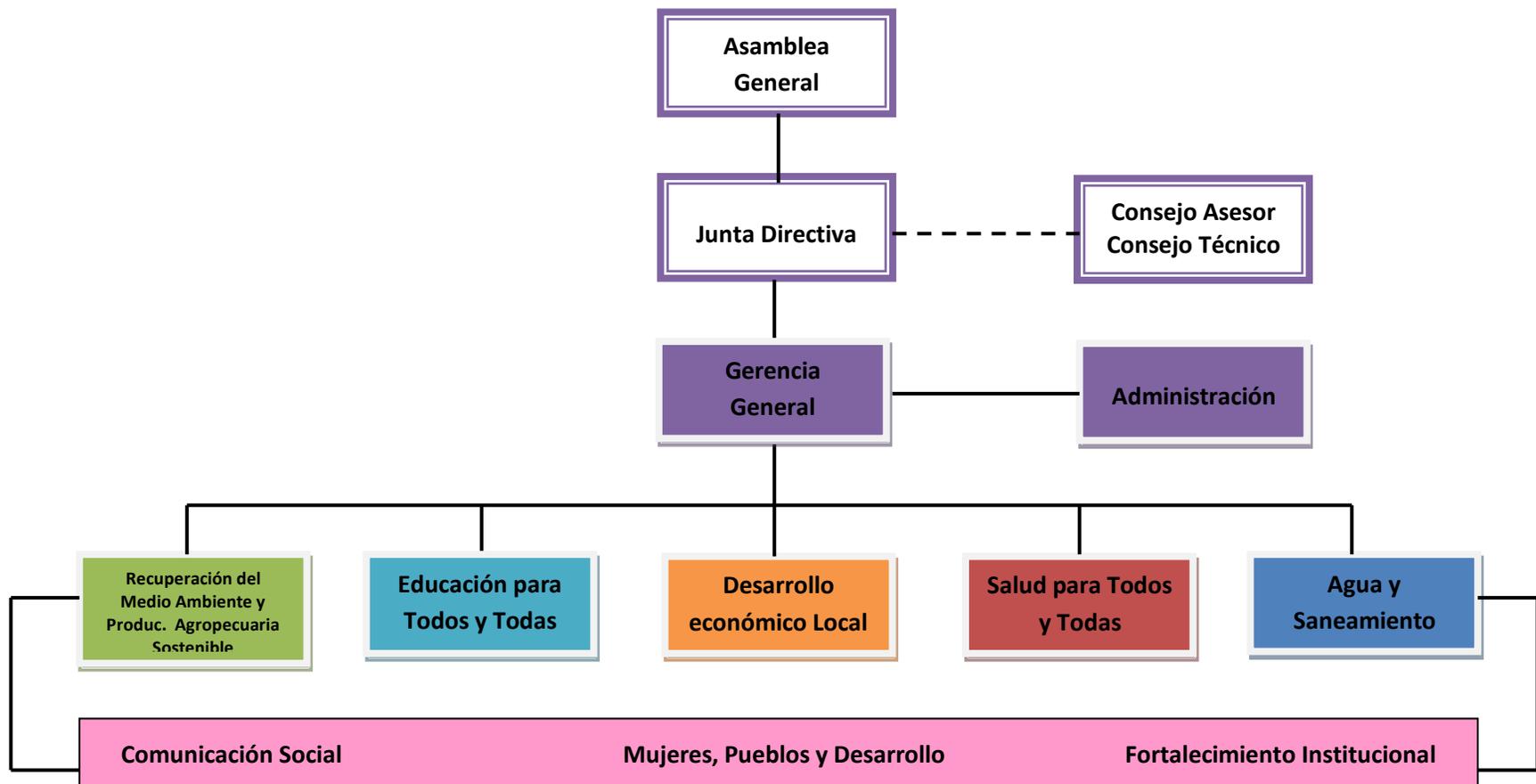
A través del manejo del Sistema de Información Geográfica -SIG-, la Mancomunidad cuenta con la capacidad de generar información base para la planificación municipal y mancomunada, fortaleciendo cada uno de sus componentes con mapas temáticos para conocer el capital natural de un territorio y así ejercer una toma de decisiones. El SIG permite conocer, de forma gráfica y simplificada, la información a nivel mancomunado y municipal para orientar y visualizar logros y debilidades de la región en las áreas de salud, educación, infraestructura, medio ambiente, entre otros.

2.8 Estructura Organizacional

A continuación se presentan los órganos de la Mancomunidad, según los estatutos que la regulan. Actualmente dicha entidad cuenta con 7 órganos dentro de su estructura, siendo ellos: (Art. 12)

- i. Asamblea General
- ii. Junta Directiva
- iii. Comisiones de Trabajo
- iv. Gerencia
- v. Unidades Administrativas
- vi. Consejo Asesor
- vii. Consejo Técnico

Figura No. 4
Organigrama de la Mancomunidad COPANCH'ORTI'



FUENTE: Mancomunidad de Municipios de Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH'ORTI' -Mancomunidad Copanch'orti' -

- i. La Asamblea General: es el *órgano supremo y máxima autoridad de la Mancomunidad* (Artículos 13 y 16), está integrada por una delegación de cada municipalidad miembro, dicha delegación está conformada por:
- Alcalde Municipal
 - 5 Miembros de la Corporación Municipal (electos en reunión ordinaria de Concejo Municipal)

Cada una de las personas que haya sido electa como representante de un municipio miembro tiene derecho a un voto de forma individual.

Según los estatutos de la Mancomunidad se deben realizar dos asambleas ordinarias anuales, una en la primera quincena de enero y una en junio, éstas se realizan para tratar y conocer diferentes aspectos de la organización intermunicipal; a continuación se describen algunos de los más importantes: (Art. 18)

- Conocer los progresos del plan operativo anual -POA- y/o presupuesto anual
- Discusión, aprobación o rechazo de:
 - Los estados financieros de cada ejercicio contable
 - Solicitudes de integración a la Mancomunidad
- Elección de los miembros de la Junta Directiva y comisiones específicas

Además, existe la posibilidad de celebrar el número de veces que se requieran de Asambleas Generales extraordinarias (Art. 19). Éstas se realizan para tratar temas como reforma de estatutos, acuerdo sobre la expulsión de algún miembro de la organización si correspondiera, aprobación de disolución y liquidación de la Mancomunidad, alguna

situación emergente que afecta de forma directa o indirecta a uno de los miembros;³⁰ y todo lo que los estatutos no contemple.

- ii. La Junta Directiva: es el *órgano de coordinación y ejecución de las disposiciones de la Asamblea General* (Art. 22 de los estatutos), está conformada por las Autoridades Municipales, los cuatro Alcaldes Municipales ostentan los cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretario y Tesorero (Art. 23 de los Estatutos); existe un orden de rotación³¹ de la Junta directiva según el Artículo 25 de los estatutos, permitiéndole a cada municipio ostentar la presidencia por un lapso de un año. Sólo los Alcaldes Municipales pueden ocupar estos cargos. Asimismo, un representante de cada Concejo Municipal ocupa las Vocalías de la Junta.

La Junta Directiva realiza reuniones de forma mensual, por lo que al inicio del año se elabora un calendario de reuniones ordinarias; no obstante, también pueden celebrar reuniones extraordinarias las veces que sea necesario. Los miembros de la Junta Directiva serán electos de forma anual, según el artículo 32.

- iii. Comisiones de Trabajo: *son órganos permanentes de análisis, planificación y coordinación de planes, programas y proyectos* (Art. 41); estas comisiones se conforman por decisión de la Asamblea General, quedando integrada por los mismos miembros de ésta.
- iv. Gerencia: *ejerce como unidad técnica, administrativa y financiera de la Mancomunidad* (Art. 42). Es el ente en quien recae la responsabilidad de que se cumplan todas y cada una de las disposiciones que adopta la Asamblea General y la Junta Directiva de la Mancomunidad. La gerencia está a cargo de una persona que es seleccionada por los miembros de la Junta Directiva, órgano del cual depende de forma directa.

³⁰ Los primeros tres casos o temas para ser aprobados por la Asamblea es necesario contar con el voto de las cuartas partes del total de los representantes de todos los municipios miembros de la Mancomunidad

³¹ Se basan en el orden alfabético, es decir, primero Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita

- v. Unidades Administrativas: Son creadas según la necesidad por la Asamblea General ordinaria.

- vi. Consejo Asesor: es el órgano de la Mancomunidad donde participan de forma directa con voz y voto, tanto en las sesiones de la Asamblea General como de la Junta Directiva, 2 personas de la Sociedad Civil representantes ante el Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE- de cada municipio miembro (Art. 42 Bis).

- vii. Consejo Técnico: es el órgano que brinda *asesoría técnica a la Junta Directiva* de la Mancomunidad (Art. 43 Ter). Está conformado por los Directores de la Dirección Municipal de Planificación de los cuatro municipios miembros. Los miembros de este consejo tienen participación en las reuniones de la Asamblea General, cuando lo “invita” la Junta Directiva en calidad de asesor, tiene voz pero no voto.

Las funciones de cada uno de los miembros de los órganos de la estructura organizacional de la Mancomunidad, están regulados en sus estatutos, los cuales, tanto en su formulación como en sus modificaciones, han sido objeto del debido proceso legal, en otras palabras, fueron discutidos por la Junta Directiva, aprobados por la Asamblea General y finalmente legalizados según la ley nacional.

Además de los órganos antes descritos, la Mancomunidad cuenta dentro de su estructura con una Administradora General y una Asesora Técnica Local de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-³²; y la Oficina Técnica Intermunicipal, que es el brazo técnico de la organización intermunicipal, encargada de ejecutar y operativizar las 4 Líneas de Acción; para ello cuenta con los siguientes puestos:

³² El nombre del puesto es “Asesor Técnico Local del Programa de Desarrollo Local Sostenible en la Mancomunidad”. Permanece en el territorio de la Mancomunidad (Parte del personal permanente), manteniendo contacto diario con la contraparte (Mancomunidad), velando por el desarrollo general de las actuaciones.
<http://www.aecid.org.gt/aecid>

i. Coordinaciones:

- Desarrollo Económico Local -DEL-
- Agua y Saneamiento
- Fortalecimiento Institucional
- Mujer-Pueblos

ii. 8 Técnicos

- 4 de Desarrollo Económico Local
- 1 de Gestión Ambiental y Riesgo -GAR-
- 1 de Sistema de Información Geográfica -SIG-
- 1 Género
- 1 de la Unidad de Comunicación e Información)

iii. 3 Auxiliaturas (2 administrativas y 1 financiera).

2.9 Normativa Interna

La Mancomunidad se rige internamente en base a lo establecido en sus Estatutos, así como en el Código Municipal y demás leyes y reglamentos que le sean aplicables, según la legislación nacional.

2.10 Planificación

La Mancomunidad Copanch'ortí cuenta con su Plan Estratégico Mancomunado 2009-2016, así como con su Plan de Desarrollo Económico de la Mancomunidad (2009). Trabaja en base a Planes Operativos Anuales –POA's- por línea de acción desarrollada por la entidad.

2.11 Finanzas

La Mancomunidad obtiene ingresos a través de dos vías:

- i. Los Aportes Mensuales los proporciona cada municipio miembro, es decir la Cuota Ordinaria Mensual que es igualitaria, según el artículo 45, literal “b” de los estatutos asciende a la cantidad de Q. 1,000.00. No obstante, indicó la Administradora de la Mancomunidad³³ que los Alcaldes de los municipios miembros cancelan una cuota ordinaria mensual de Q. 10,000.00 cada uno, haciéndolo de forma puntual; no existe morosidad en dichos pagos por parte de los municipios. Actualmente no pagan ninguna cuota extraordinaria, porque no se ha requerido. Asimismo, cuentan con medidas sancionatorias, en caso exista atraso en los pagos, reguladas por sus estatutos.

- ii. Los recursos que se generan a través de la gestión de proyectos ante instituciones públicas, privadas y donantes, sean nacionales e internacionales.

Asimismo, la Mancomunidad cuenta con una cuota de ingreso, para los municipios fundadores de Q. 5,000.00, y para los que se asocien posteriormente, la cuota la fijará la Asamblea General. (Art. 45 literal “a”). Actualmente no existe ningún miembro moroso y no se está pagando ninguna cuota extraordinaria.

No se cuenta con información exacta sobre los porcentajes correspondientes a cada fuente de ingreso por medio de la gestión de proyectos.

Los recursos que provienen de la cuota ordinaria mensual son utilizados específicamente para cubrir los costos mínimos de funcionamiento de la Mancomunidad. Según la información proporcionada, la organización actualmente cuenta con los recursos suficientes para su funcionamiento administrativo. Se rinden informes financieros a la Junta Directiva en cada reunión y ante la Asamblea General dos veces al año. Se obtuvo información que efectivamente la Mancomunidad cuenta con una estrategia que garantiza su sostenibilidad financiera un mediano y largo plazo, la cual cuenta con el respaldo de los

³³ Cuestionario realizado a la Administradora General de la Mancomunidad. 26-05-2011.

municipios miembros, pero por seguridad no la socializan fuera de la organización.

Por último, la investigación bibliográfica realizada evidenció que la Mancomunidad está debidamente inscrita ante la Superintendencia de Administración Tributaria para efecto del pago del Impuesto sobre el Valor Agregado -IVA- (goza de exención del Impuesto sobre la Renta) y tiene Cuentadancia autorizada por la Contraloría General de Cuentas (ICMA; 2006: pág. 5); no obstante, según fue indicado por la Gerencia de la misma entidad³⁴, la Mancomunidad no cuenta con dicha Cuentadancia.

2.12 Relaciones Públicas

Como se indicó con anterioridad, la organización intermunicipal cuenta con la Unidad de Comunicación e Información, la cual tiene bajo su responsabilidad todo lo concerniente a la comunicación y divulgación de las acciones implementadas y resultados obtenidos por ella. Para ello cuenta con un técnico universitario en comunicación y diseño desde hace 1 año y 4 meses.

Según la información obtenida³⁵, se han aprovechado varios espacios de comunicación para realizar sus actividades previstas, por ejemplo los COMUDE's, radio, medios escritos (trifoliales, memoria o informe de labores, etc.), entrevistas radiofónicas a la población local, conferencias de prensa, materiales audiovisuales, página Web o sitio en internet, correo electrónico, ferias de proyectos, stand en eventos a nivel local y nacional, entre otros.

Según el técnico a cargo de la unidad, estas acciones han logrado resultados muy positivos para la población de los cuatro municipios mancomunados, ya que tanto hombres como mujeres, al participar en los diferentes espacios, por ejemplo, se

³⁴ Cuestionario realizado al Gerente de la Mancomunidad. 26-05-2011

³⁵ Cuestionario realizado al Técnico de La Unidad de Comunicación e Información. 26-05-2011

sienten parte de la Mancomunidad, provocando una mayor transparencia y solidez a dicha entidad.

Desde el año 2010 se ha implementado la Estrategia de Comunicación Social de la Mancomunidad COPANCH'ORTI', la cual contiene acciones específicas como el diseño y creación de material de visibilidad, documentales, manuales, audiovisuales, notas de prensa, spot y jingles radiales, entre otras.

Dicha estrategia ha permitido comunicar el trabajo desarrollado de forma mancomunada por los municipios miembros, tanto a la población beneficiada como a diversos actores claves de la región. Asimismo, ha fortalecido la comunicación interna y externa de la Mancomunidad, dando a conocer los diversos proyectos que se están gestionando o ejecutando; obteniendo con ello la visibilización necesaria hacia diversas instituciones de interés (gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones internacionales, entre otros) para gestionar recursos para la ejecución de algún proyecto de desarrollo por ejemplo.

2.13 Factores Diferenciales de la Mancomunidad

La Mancomunidad dentro de sus estatutos establece la participación directa de miembros de la sociedad civil, dos representantes del Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE- de cada uno de los municipios miembros, dentro del órgano del Consejo Asesor, además participan activamente en las sesiones ordinarias y extraordinarias que se celebran en la Asamblea General así como en las reuniones de la Junta Directiva con voz y voto. Estas personas no deben pertenecer a ningún Concejo Municipal o ser representantes de alguna institución de carácter gubernamental.

Con relación al sistema de votación bajo el que se rige la Mancomunidad, cada persona que participa en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la

organización intermunicipal, y que hayan sido electas como representantes de un municipio miembro, tienen derecho a un voto.

Por otra parte, la Mancomunidad cuenta con el apoyo directo de la Agencia de Cooperación Internacional de Desarrollo -AECID-, como se indicó con anterioridad; dicho apoyo consiste desde la reproducción de materiales, documentos, audiovisuales, socialización de los mismos, entre otros; asistencia técnica, realización de estudios técnicos, mejoramientos de infraestructuras turísticas, equipamiento, otros.

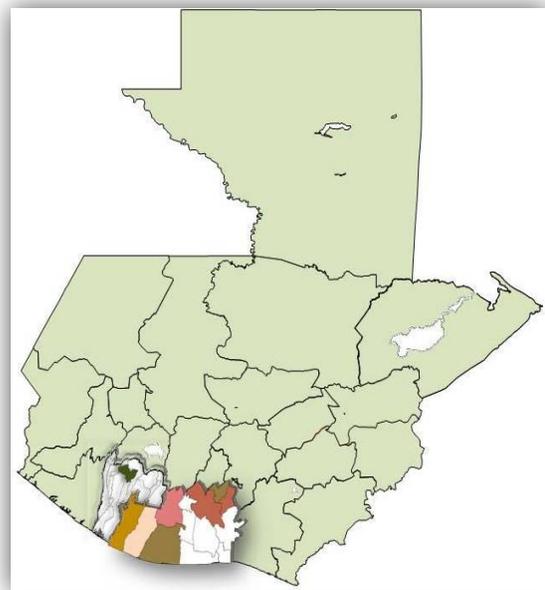
3. Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR-

3.1 Ubicación Geográfica

La Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR-, se ubica en los departamentos de Escuintla y Suchitepéquez, los cuales distan de la ciudad capital 59 km y 167 km, respectivamente. A continuación se presenta la ubicación de la Mancomunidad de forma gráfica.

Mapa No. 4
Ubicación de los Municipios que conforman la MAMCOSUR

GENESIS DE SU CONFORMACIÓN
Problemas de desechos sólidos.



FUENTE: Nora Flores. Presentación ANAM 2010

3.2 Antecedentes y Contexto

La Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur -MAMCOSUR- surge por iniciativa de cuatro Alcaldes Municipales de la Costa Sur: Santa Lucía Cotzumalguapa, Siquinalá, La Democracia y La Gomera (municipios fundadores); es a partir del mes de mayo del año 2005 que se da inicio a una serie de reuniones entre los alcaldes antes mencionados, con el propósito de discutir sobre el quehacer de los gobiernos locales, y lograr visualizar estrategias para mejorar su actuar local y resolver los problemas que identificaban como comunes, siendo el Tratamiento de los Desechos Sólidos uno de ellos. Siendo precisamente este problema el que los motiva a organizarse de forma mancomunada para lograr encontrar una solución de forma conjunta.

Posteriormente, legalizan la organización a través de un acta constitutiva; es de esta forma que inicia a trabajar la Mancomunidad bajo los lineamiento de la Junta Directiva y Gerencia electa por la Asamblea de esa época; logrando impulsar alguno proyectos que brindarían beneficio social, pero quedaron únicamente en acciones a nivel local.

Fue hasta el año 2008, cuando toman posesión las nuevas y actuales autoridades, celebran su primera reunión de Asamblea General el uno de abril, en la cual se elige la Junta Directiva y Gerente de la MAMCOSUR, quienes emprenden la gestión de recursos para el logro de los objetivos de la Mancomunidad.

A partir del mes de junio del mismo año (2008) se forma una alianza estratégica con la Fundación del Azúcar -FUNDAZUCAR-, asignando un asesor para el proceso técnico administrativo para iniciar la formulación del Plan Estratégico de la MAMCOSUR.

Actualmente la MAMCOSUR está conformada por los municipios de dos departamentos, teniendo un total de nueve miembros³⁶, siendo ellos:

³⁶ Según el Plan Estratégico de la MAMCOSUR, el municipio de Escuintla también es miembro de la Mancomunidad; pero según el cuestionario realizado al Gerente de la Mancomunidad. 25-07-2011, Escuintla no aparece como miembro, por lo que en el presente estudio no se tomará a dicho municipio como miembro.

- i. Escuintla:
 - Santa Lucía Cotzumalguapa
 - Siquinalá
 - La Democracia
 - La Gomera
 - Palín
 - Nueva Concepción
 - Tiquisate
 - San Vicente Pacaya

- ii. Suchitepéquez
 - San Antonio Suchitepéquez

Actualmente su sede se ubica en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla. No obstante según el artículo 4 de los Estatutos, el domicilio de la MAMCOSUR será el departamento de Escuintla.

La Mancomunidad cuenta con el apoyo de organizaciones como INFOM y Fundación del Azúcar -FUNDAZUCAR-. Brindándoles apoyo en fortalecimiento con asesoría técnica y capacitaciones, e incluso apoyo para la realización de eventos propios. Dicho apoyo dio inicio con las nuevas autoridades municipales (2008); y no tiene fecha límite.

3.3 Situación Jurídica

La Mancomunidad fue constituida legalmente según escritura pública número 249 de fecha 30 de septiembre de 2005 e inscrita en el Registro Civil del municipio de Siquinalá, departamento de Escuintla, según acta número 02-2005, folios 03 y 04 y libro electrónico número 01 de Inscripciones de Asociaciones, con fecha 12 de diciembre de 2005. Cuenta con Estatutos que norman su funcionamiento.

3.4 Marco Filosófico

Misión

“Somos una institución autónoma, integradora que fortalece por medio de su gestión, el desarrollo integral y sostenible de los habitantes en los municipios mancomunados.”

Visión

“Que para el 2020, nuestra Mancomunidad sea un modelo de organización, que permita mejorar la calidad de vida de forma integral y sostenible de los habitantes en los municipios mancomunados.”

Valores / Principios

Honradez	Solidaridad
Trabajo	Incluyente
Responsabilidad	Lealtad
Equidad	Iniciativa
Libertad	Justicia
Competitividad	

3.5 Objetivos

General:

Gestionar el desarrollo sostenible de los habitantes de los municipios mancomunados, con énfasis en mejorar la calidad de vida de las personas en una forma sostenible con los recursos naturales.

Específicos:

- i. Gestionar la buena utilización del medio ambiente y los recursos naturales, con énfasis en el manejo de residuos sólidos, líquidos y peligrosos.
- ii. Gestionar el desarrollo urbano y rural, sostenible con enfoque territorial, económico, cultural, recreativo y deportivo.
- iii. Gestionar el desarrollo educativo, en salud, seguridad ciudadana agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda.

3.6 Fines:

- i. Unificar esfuerzos, iniciativas y recursos para que de manera solidaria se promuevan y ejecuten planes, programas y proyectos de beneficios directo para la población de los municipios mancomunados.
- i. Aumentar la capacidad de interlocución y gestión municipal (económica y social), a través de la Mancomunidad, ante entidades públicas y privadas, y organismos de cooperación; a través del fortalecimiento de los municipios.
- ii. Gestionar programas y proyectos que faciliten la modernización de los municipios con el objeto de consolidar la autonomía municipal, como base para el desarrollo de la Mancomunidad
- iii. Facilitar el acercamiento y el trabajo entre las municipalidades mancomunadas mediante el intercambio de experiencias, la búsqueda y gestión de los recursos y servicios técnicos especializados.
- iv. Incidir en las autoridades de gobierno nacional, competentes en la materia para que los programas y proyectos realizados dentro de la Mancomunidad reciban el apoyo necesario.

- v. Velar porque las acciones que ejecuten instituciones públicas o privadas, estén enmarcadas dentro de los planes, programas y proyectos de los municipios mancomunados.
- vi. Proteger, conservar, desarrollar, revalorizar y potenciar los valores y recursos naturales y turísticos del territorio de la Mancomunidad, así como la riqueza étnica y cultural de los habitantes de la región.
- vii. Promover la participación activa de la población en la formulación, planificación y valuación de los planes, programas y proyectos de los municipios mancomunados.
- viii. Asumir competencias por descentralización, en el marco de la Ley General de Descentralización y su reglamento.

3.7 Líneas de Acción

- i. Social:

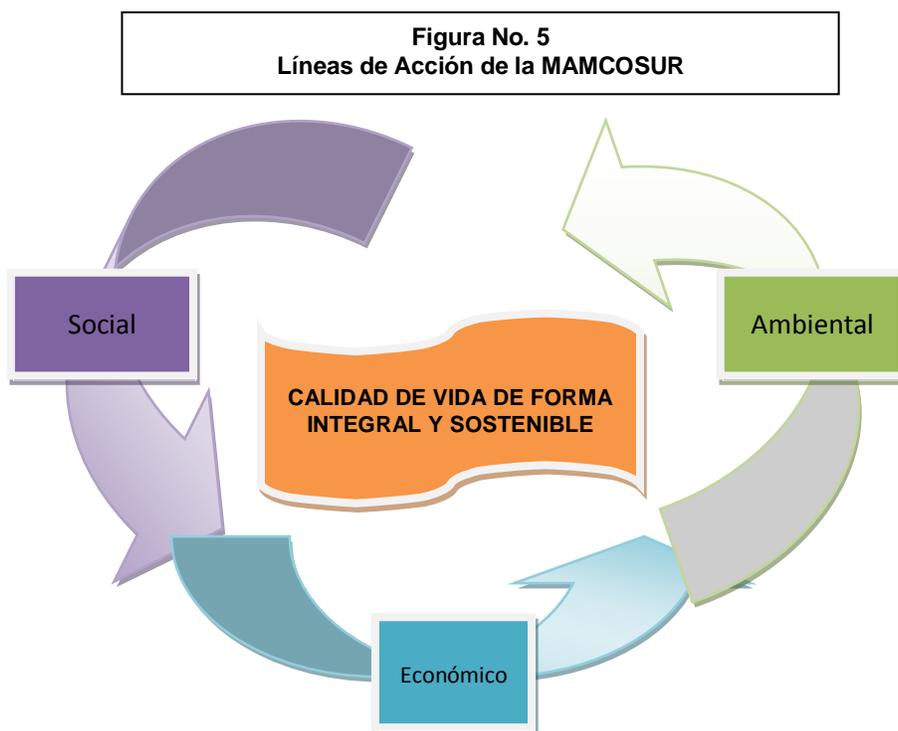
Se enfoca en programas y proyectos que buscan el desarrollo social de las personas, en áreas como salud, educación, seguridad, vivienda, cultura, deportes, entre otros.

- ii. Económico:

Se orienta a programas y proyectos que buscan el desarrollo económico familiar, comunitario y municipal; a través de la capacitación, introducción de tecnología, infraestructura y propuesta de ley.

iii. Ambiental:

Comprende programas y proyectos que ayuden a prevenir y mitigar el impacto ambiental, sí como a interactuar con el ambiente, permitiendo utilizar de forma adecuada y racional los recursos naturales.



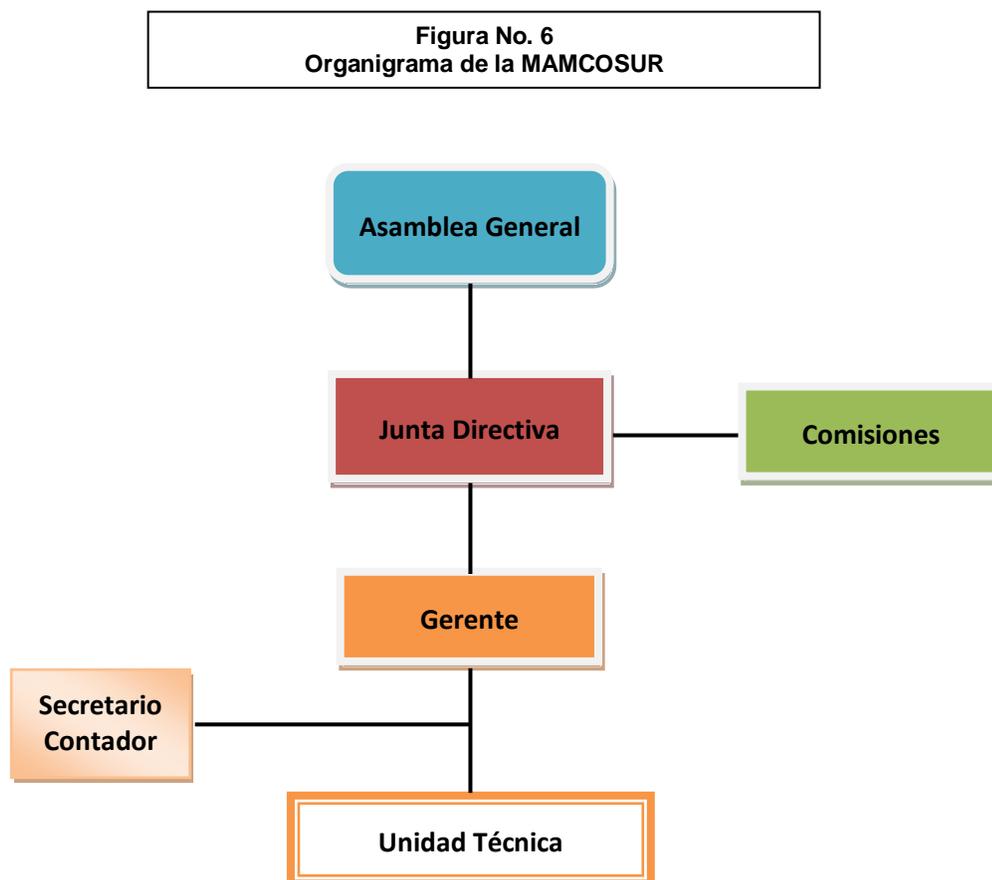
FUENTE: Elaboración propia, en base a la información proporcionada por la Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur –MAMCOSUR-

3.8 Estructura Organizacional

A continuación se presentan los órganos de la Mancomunidad, según los estatutos que la regulan: (Art.12)

- i. Asamblea General
- ii. Junta Directiva
- iii. Gerencia
- iv. Unidad Técnica
- v. Comisiones
- vi. Unidades Administrativas

En los estatutos de la Mancomunidad, se describen únicamente los dos primeros órganos que la forman. En tal sentido, por no contar con un organigrama elaborado por la Mancomunidad, el que se presenta a continuación se construyó en base a lo establecido en sus Estatutos e información obtenida del Gerente de la Mancomunidad³⁷:



FUENTE: Elaboración Propia, en base a la información proporcionada por la Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur –MAMCOSUR-

El organigrama anterior representa los órganos que integran a la Mancomunidad según los estatutos vigentes, no obstante, no se insertaron las unidades administrativas por desconocer su funcionalidad y objeto en la organización.

³⁷ Cuestionario realizado al Gerente de la Mancomunidad. 25-07-2011

A continuación se describen únicamente tres de los seis órganos de la estructura de la Mancomunidad, debido a que de ellos sólo los dos primeros se desarrollaron en los estatutos vigentes:

- i. *Asamblea General*: es el *órgano supremo y autoridad máxima de la Mancomunidad* (Art.13), está integrada por tres miembros del concejo municipal de cada municipio miembro, incluido el Alcalde o su representante legal.

Cada municipio miembro tiene derecho a un voto en las reuniones de Asambleas Generales ordinarias y extraordinarias. (Art. 14)

En base a los estatutos, se realizan reuniones ordinarias dos veces al año, una de ellas debe de llevarse a cabo necesariamente durante los tres primeros meses del año. A continuación se describen las principales atribuciones que tiene la Asamblea General: (Art. 17)

- Aprobación de:
 - Planes anuales, presupuestos anual y reglamentos internos
 - Estados financieros de cada ejercicio contable
 - Rendición de cuentas
- Aumento o disminución de cuotas de ingreso a la Mancomunidad, cuotas ordinarias y extraordinarias y por proyecto
- Elegir a los miembros de la Junta Directiva y comisiones específicas

Además se pueden celebrar todas las reuniones extraordinarias que sean necesarias a solicitud de la Junta Directiva o de por lo menos el 30% de los miembros activos. Entre sus atribuciones más importantes se pueden mencionar las siguientes: (Art. 14)

- Modificación de estatutos
 - Acordar la expulsión o suspensión de miembros acreedores de las mismas
 - Aprobar la disolución y liquidación de la Mancomunidad
- ii. La Junta Directiva: es el *órgano de coordinación y ejecución de las disposiciones de la Asamblea General* (Art. 22 de los estatutos), está conformada por dos representantes de los Concejos Municipales de los municipios miembros. Los cargos de la Junta Directiva son: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y cuatro Vocales. (Art. 23)

La elección de la Junta Directiva se realiza a través de planillas (Alcaldes, Concejales y Síndicos sin suplentes), indicando el cargo para el que se están postulando cada uno de los miembros. El voto es individual, no por municipio y secreto. (Art. 24)

El lapso que los directivos ostentan sus cargos es de dos años; pudiéndose reelegir únicamente por un período más. No obstante, si transcurre un periodo sin ostentar algún cargo de la Junta Directiva puede postularse a un cargo nuevamente.

A continuación se describen las principales atribuciones que tiene la Junta Directiva:

- Dirigir la administración de los bienes de la Mancomunidad
- Cumplir las disposiciones de la Asamblea General
- Proponer a la Asamblea General los planes de trabajo anual, presupuesto de ingresos y egresos y reglamentos que sean necesarios
- Celebrar convenios y contratos
- Rendir cuentas a la Asamblea General cada tres meses como mínimo

La Junta Directiva celebra reuniones ordinarias de forma mensual, y todas las reuniones extraordinarias que sean necesarias.

- iii. Unidad Técnica: En la actualidad, aún no se ha conformado la Unidad Técnica Intermunicipal de Planificación propiamente de la Mancomunidad, según indicó el señor Gerente, se tiene planificado conformarla el año 2012 con las nuevas autoridades. En el presente únicamente trabajan dos personas el área técnica: el Gerente y el Secretario-Contador, por lo que deben apoyarse en las Direcciones Municipales de Planificación de cada uno de los municipios miembros para todo lo que concierne al aspecto técnico de la Mancomunidad, pero desafortunadamente dichas DMP's no logran brindarle un apoyo eficiente por acumulación de trabajo en sus municipalidades.

3.9 Normativa Interna

La Mancomunidad se rige internamente en base a lo establecido en sus Estatutos, así como en el Código Municipal y demás leyes y reglamentos que le sean aplicables, según la legislación nacional. Asimismo, cuenta con su Manual de Funciones y Atribuciones formulado, pero está pendiente para su aprobación

3.10 Planificación

La Mancomunidad cuenta con su Plan Estratégico de la Mancomunidad 2008-2020; y trabaja en base a Planes Operativos Anuales -POA's- que cubre las líneas de acción desarrolladas por la entidad.

3.11 Finanzas

La Mancomunidad cuenta con una cuota de ingreso para las municipalidades fundadoras de Q. 5,000.00 y para las municipalidades que se asocien

posteriormente a la firma de la escritura constitutiva, deben pagar una cuota de Q. 20,000.00 (Art. 40)

Asimismo, está establecida una cuota ordinaria mensual de Q. 5,000.00, la cual es descontada del monto de las transferencias gubernamentales que le corresponde a cada municipio miembro de la MAMCOSUR por INFOM, según convenio suscrito entre estas dos entidades. Sin embargo, esta cuota como la periodicidad del pago puede cambiar si así lo decide la Asamblea General. Los recursos que provienen de la cuota ordinaria mensual son utilizados para cubrir los costos de funcionamiento de la Mancomunidad.

No obstante, con relación a si dichos recursos son o no suficientes, es relativo, ya que aún la MAMCOSUR no cuenta con una Unidad Técnica propia, por lo que faltará estimar los costos que representará dicha unidad y si los recursos con los que actualmente se cuentan serán suficientes para cubrirlos.

Además los municipios miembros deben pagar las aportaciones extraordinarias que sean aprobadas por la Asamblea General. Por otra parte, los estatutos instituyen que los municipios miembros deberán pagar cuotas por proyecto que sean aprobados en el seno de la Asamblea General, pero dichas cuotas deben ser proporcionales según el presupuesto del proyecto y el beneficio que brindará a cada municipio.

Es el INFOM quien realiza los descuentos de las cuotas ordinarias del situado constitucional de cada uno de los municipios miembros y lo deposita a la cuenta de la Mancomunidad, más adelante se explicará el procedimiento de esta estrategia implementada³⁸.

Actualmente ningún miembro está moroso, y no están pagando ninguna cuota extraordinaria.

³⁸ Cuestionario realizado al Contador de la Mancomunidad. 18-02-2011

Se rinden informes financieros a la Junta Directiva en cada reunión y ante la Asamblea general una vez al año. Por último, la Mancomunidad cuenta con cuentadancia autorizada por la Contraloría General de Cuentas, la cual se extendió el 21 de mayo del año 2009³⁹ y está inscrita en la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-.

3.12 Relaciones Públicas

La Mancomunidad no cuenta con una unidad o persona específica que se dedique a las relaciones públicas; por lo que se apoya en las oficinas que existen en cada una de las municipalidades de los miembros si es necesario. Sin embargo, aún no cuenta con alguna estrategia de comunicación.

La MAMCOSUR no ha implementado ningún tipo de mecanismo para abrir la participación de la población de los municipios miembros dentro del espacio de la Mancomunidad hasta el momento⁴⁰, se presume que esta situación es debido a que no se cuenta con una persona que se dedique a tiempo completo a diseñar e implementar diversas estrategias de comunicación social necesarias para promover la participación de la población y posicionar y promocionar a la Mancomunidad, tanto dentro como fuera de su territorio.

3.13 Factores Diferenciales de la Mancomunidad

La MAMCOSUR nace a la vida legal como respuesta a la necesidad de buscar soluciones a un problema conjunto de varios municipios. Esta Mancomunidad no tuvo ningún tipo de apoyo de parte de la cooperación internacional.

³⁹ Cuestionario realizado al Gerente de la Mancomunidad. 25-07-2011

⁴⁰ Cuestionario realizado al encargado de Relaciones Públicas de la Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. 24-02-2011

La única organización que les ha brindado apoyo en aspectos puntuales ha sido FUNDAZUCAR y a nivel institucional el INFOM a través de la facilitación de capacitaciones y asistencia técnica directa.

Otro factor diferencial que caracteriza a esta Mancomunidad es la forma en que adquiere el aporte de cada uno de los municipios miembros, partiendo de la premisa que fue la pionera en este tipo de estrategia, garantizando con ello la sostenibilidad económica por el momento.

Dicha estrategia contó con el apoyo del Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, realizándose de la siguiente forma⁴¹:

- Luego de ser electa la actual Junta Directiva (2,008-2,012) en el mes de abril del año 2008, en su primera reunión se dio a conocer la situación económica de la Mancomunidad por el incumplimiento del pago de las cuotas ordinarias por parte de los municipios miembros, el señor Gerente les presentó una propuesta que era facultar al INFOM para que realizara el descuento del situado constitucional de las municipalidades a través de un convenio.
- Cada Corporación Municipal de los municipios miembros emitieron un acuerdo en el cual autorizaban al INFOM para que realizara el descuento y se lo acreditara a la Mancomunidad.
- Con todos los acuerdos municipales e información legal de la Mancomunidad, se procedió a realizar la gestión con la gerencia del INFOM, proceso que duró aproximadamente 18 meses, fue un proceso largo, pero finalmente se suscribió el convenio entre el Presidente y Representante Legal de la Mancomunidad y el Gerente del INFOM. Actualmente el convenio está vigente, ya que recientemente fue renovado.

⁴¹ Entrevista realizada a Gerente de la Mancomunidad. 3-08-2011

Como resultado del intercambio de esta experiencia del Gerente de la MAMCOSUR a otros homólogos, actualmente la MANCOMUNIDAD SUREÑA (Escuintla) realizó este mismo proceso y recibe sus cuotas a través del descuento del situado constitucional de cada uno de sus municipios miembros.

Además todos los miembros de la Mancomunidad tienen voto individual, no por municipio según lo establecen los estatutos.

CAPÍTULO IV:

¿Es o no exitoso el Modelo de Organización Mancomunado en Guatemala?

(Análisis de Resultados)

La MANCUERNA, MAMCOSUR y la Mancomunidad COPANCH'ORTI', tienen características muy similares, una de ellas es que fueron conformadas durante la década anterior, nacieron con un objetivo claro de resolver un problema en común; pero también tienen particularidades muy propias que las diferencian como que sus municipios miembros se ubican geográficamente en puntos completamente diferentes del país: oriente, occidente y sur, cada uno de ellos tiene su propia historia y cultura, uniéndolos una necesidad, un problema o un anhelo por desarrollar sus territorios.

Cada Mancomunidad posee factores diferenciales propios, que las hace ser distinta una de la otra; una contempla la participación activa de la sociedad civil organizada dentro de la toma de decisiones; otra buscó los mecanismos necesarios para garantizarse el pago de los aportes de los municipios miembros puntualmente; y la tercera a casi diez años de su conformación aún trabaja en torno al mismo objetivo planteado desde entonces. Éstos son sólo algunos elementos que las hacen diferentes.

La ubicación territorial de cada Mancomunidad se ha caracterizado porque existe ayuda de la cooperación internacional por ser área prioritaria para los cooperantes y el Estado de Guatemala o porque simplemente tal apoyo no existe; encontrándose en el primer caso la MANCUERNA y la Mancomunidad COPANCH'ORTI'; y por ende en el segundo caso la MAMCOSUR.

En casi todos los departamentos donde se ubican los municipios miembros de estas tres Mancomunidades existen otras Mancomunidades, incluso algunos

municipios también son miembros de otra Mancomunidad, por ejemplo el municipio de San Marcos que también es miembro de la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense -ADIMAM-.

El modelo mancomunado ha nacido dentro de un contexto convulsionado social, económica y políticamente, que precisamente no brinda las condiciones necesarias para su desarrollo propiamente dicho. Ejemplo de ello es que las primeras Mancomunidades que nacieron en Guatemala lo hicieron como asociaciones porque aún no existía algún tipo de legislación que les respaldara como tal.

Y no es hasta el año 2002 con las modificaciones del Código Municipal donde surgen, en medio de un proceso de globalización, reducción del Estado, privatización y neoliberalismo, entre otros fenómenos, como Mancomunidades con una filosofía no gremial-nacional, como lo son las Asociaciones de Municipalidades, entiéndase ANAM, ni político partidaria, pero si territorial en un escenario que ya no sólo tiene al Gobierno central como único actor sino múltiples actores territoriales.

Las tres Mancomunidades, objeto del presente estudio, se basan en la Ley General de Descentralización que proporciona a la figura de Mancomunidad competencias muy específicas, como se indicó con anterioridad⁴². Todas emergieron para tratar de solucionar un problema que como municipio de forma individual y sin contar con el apoyo del gobierno central no era posible solucionar.

Los municipios que han conformado estas Mancomunidades han cambiado las reglas tradicionales del juego que les han sido impuestas, es decir, creer que desarrollo en un municipio es formular y ejecutar planes y proyectos, construir y habilitar caminos, esperar a que les llegue la ayuda, etc.; ahora están incidiendo con su accionar como grupos, en temas más complejos como desarrollo

⁴² Solo en 3 artículos: 6, 8 y 15 del reglamento de la ley General de Descentralización, es mencionada la mancomunidad; no así en la Ley específicamente.

económico local, interculturalidad, equidad de género, medio ambiente y gestión de riesgo, incluso formulación de políticas a nivel local, por mencionar algunos temas. También buscan entablar relaciones tanto a nivel local como a nivel nacional e internacional con entidades de índole gubernamental y no gubernamental. El escenario del desarrollo municipal está cambiando.

A continuación se presentan 5 subtemas, que son precisamente los enfoques desde los cuales se analizaron los resultados obtenidos:

1. Motivos de su Génesis y Forma de Organización

Las tres Mancomunidades, objeto de estudio, nacieron a la vida legal debido a la necesidad de buscar una solución a un problema específico que afectaba a más de un municipio. Ejemplo de ello es que la MANCUERNA tiene su génesis por causa del mal manejo integral que existía del recurso hídrico en la cuenca del Río El Naranjo. La MAMCOSUR por su parte, se conforma para resolver los problemas que generaban los desechos sólidos; y la Mancomunidad COPANCH´ORTI´, buscaba los mecanismos necesarios para solventar el problema de hambruna que se desencadenó en su región, afectando a la población más vulnerable: los niños menores de cinco años.

No obstante, con el transcurso del tiempo solamente una Mancomunidad ha mantenido su objetivo de creación: MANCUERNA, quien a pesar de que con cada cambio de gobierno local, algunos representantes de los municipios miembros han intentando ampliar dicho objetivo, el equipo técnico ha logrado sensibilizarlos sobre la importancia de trabajar en base a un solo objetivo, a través de procesos de visitas directas, reuniones y talleres, tanto con candidatos previo a las elecciones, como con las autoridades ya electas.

Por su parte, tanto la Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y la MAMCOSUR han modificado sus objetivos de trabajo planteadas desde su conformación, ya que han ampliado sus áreas de acción.

Otro factor incidente fue el rol que jugó la cooperación internacional en la conformación de dos Mancomunidades, siendo el caso de la MANCUERNA y la Mancomunidad COPANCH´ORTI´; quienes desde su conformación han tenido el apoyo técnico y financiero de la AECID, y como parte de la cooperación bilateral han sido beneficiarias directas del Programa de Desarrollo Local Sostenible⁴³ que fue implementado por la AECID desde el año 2006⁴⁴.

Caso contrario es el de la MAMCOSUR, que surgió sin ningún apoyo internacional, siendo la Fundación del Azúcar, quien le ha brindado algunos apoyos financieros puntuales, ejemplo de ello lo constituye la formulación de forma participativa e impresión de su Plan Estratégico 2008-2020 y para la logística de algunas actividades de capacitación para el personal técnico de las municipalidades miembros de la Mancomunidad.

Con relación a sus formas de organización, existen variables distintivas y otras similares entre las tres Mancomunidades, a continuación se describirán ambas:

Cada Mancomunidad (MANCUERNA, Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MAMCOSUR) establece en sus estatutos la organización de sus miembros para trabajar según necesidades.

La MANCUERNA trabaja en base a Comisiones Intermunicipales según las líneas de acción, en las cuales participan los miembros de las Juntas Directivas, las presiden los Vocales y aparece instituido en su organigrama y en el Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos de la Oficina Intermunicipal; la Mancomunidad COPANCH´ORTI´ conforma Comisiones de Trabajo para realizar de forma permanente análisis, planificación y coordinación de planes, programas y proyectos, están integradas por los miembros de la Asamblea General, se organizan a solicitud de la Asamblea General; y la

⁴³ En el capítulo III se explicó sobre su objetivo y cobertura

⁴⁴ Cuestionario realizado a la Asesora Técnica Local de la MANCUERNA. (16-03-2011) y Estudio de Caso: Mancomunidad para el desarrollo de integral de la cuenca COPANCH´ORTI´, Pág. 17

MAMCOSUR trabaja en Comisiones, las cuales son coordinadas por el Vicepresidente de la Junta Directiva, a excepción de la comisión de Vigilancia.

A nivel técnico, dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cuentan con una oficina intermunicipal técnica dentro de su estructura que posee personal profesional para atender según las líneas de acción que trabajan las dos organizaciones. Además, la oficina técnica de la MANCUERNA cuenta con su Reglamento Interno y Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos.

Las tres Mancomunidades trabajan el tema de ambiente y desarrollo económico local. Dos Mancomunidades (Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MAMCOSUR) trabajan también educación y salud. Por su parte cada una atiende temas particulares, tal es el caso de la MAMCOSUR que aborda los temas de seguridad, vivienda, cultura y deportes; la Mancomunidad COPANCH´ORTI´ atiende el problema del agua y saneamiento; y la MANCUERNA, además de trabajar este problema, también trabaja el tema de obras intermunicipales y fortalecimiento institucional. Asimismo, la Mancomunidad COPANCH´ORTI´ cuenta con 4 líneas transversales: participación ciudadana, género, multi e interculturalidad y Sistema de Información Geográfica -SIG-;

Solamente una Mancomunidad (Mancomunidad COPANCH´ORTI´) ha incluido la participación de la sociedad civil organizada dentro de su estructura organizacional, estableciendo en sus estatutos que la representación de una persona electa en el Concejo Municipal de Desarrollo -COMUDE- de cada uno de los municipios miembros, participa de forma directa y activa en el Consejo Asesor como miembro, y en las reuniones de Asamblea General y de Junta Directiva con voz y voto.

Es importante resaltar que con relación al tema de la Auditoría Social, dos Mancomunidades (Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MAMCOSUR) dentro de sus estatutos lo contemplan, indicando que los órganos de la Mancomunidad son

sujetos a auditoría social por parte de los vecinos debidamente organizados de los municipios miembros, siempre y cuando lo hagan por escrito ante la autoridad competente de su municipio.

A nivel de transparencia, solamente una Mancomunidad (MANCUERNA) cuenta con un Comité de Vigilancia que aparte de verificar el avance y el cumplimiento de los objetivos y las metas de las políticas públicas, planes, programas, entre otros, conoce denuncias, requiere investigaciones, fiscaliza el manejo de los recursos y dictamina sanciones.

A nivel administrativo, dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cuentan con una unidad específica que se encarga de esta área; las tres cuenta con un Gerente General.

Dos Mancomunidades cuentan con asesoría externa, una de ellas (Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cuando la Asamblea lo considera necesario puede pedir la asesoría técnica de su Consejo Técnico conformado por los Directores de las Direcciones Municipales de Planificación. Y la otra (MANCUERNA) cuenta con un ente denominado Asesoría Externa que está conformado por la persona o personas contratadas para brindar asesoría a la Gerencia y personal de la Oficina Intermunicipal de Planificación -OIMP- en los ejes de trabajo que se apoyen con el programa o proyecto auspiciado por el cooperante a quien representa.

Solamente una Mancomunidad (MANCUERNA) cuenta con una unidad de Auditoría Interna dentro de su organigrama. Las otras dos (Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MAMCOSUR) establecen en sus estatutos la fiscalización interna cuyas funciones generales estarán a cargo de la Asamblea General y en forma específica y permanente la realizará la Comisión de Fiscalización.

El sistema de votación varía, ya que en dos Mancomunidades (MANCUERNA y MAMCOSUR) cada municipio tiene un voto; no obstante, en una Mancomunidad

(Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cada persona que haya sido electa como representante de cada uno de los municipios miembros tiene derecho a un voto.

Todas cuentan con sus estatutos aprobados y socializados que las regulan, y según indicaron los sujetos investigados, en las tres Mancomunidades se les da cumplimiento.

A nivel de comunicación y relaciones públicas, solamente dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cuentan con departamento específico a cargo de un técnico con experiencia en el tema; a través de dicho departamento, las Mancomunidades han diseñado una estrategia de comunicación que actualmente está siendo implementada.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las tres Mancomunidades, en base a seis variables:

Cuadro No. 3
Comparación entre la MANCUERNA, Mancomunidad COPANCH'ORTI' y la MAMCOSUR

Mancomunidad	Fecha de Creación	Municipios Miembros	Motivos de su Creación	Misión	Ejes de Trabajo	Aportes Financieros Internos
MANCUERNA	24 de septiembre del año 2003	5 municipios del departamento de San Marcos y 3 del departamento de Quetzaltenango	Unir esfuerzos para promover el manejo integrado del recurso hídrico.	MANCUERNA es una Mancomunidad que promueve la gestión integrada del recurso hídrico, a través del fortalecimiento institucional municipal, la gestión ambiental y el desarrollo económico local, con la participación activa y coordinada de los Gobiernos locales, Sociedad Civil organizada, Instituciones Públicas y del Sector Privado, para beneficiar a la población que habita en la cuenca del Río El Naranjo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimiento Institucional ✓ Gestión Ambiental y Riesgo ✓ Desarrollo Económico Local ✓ Infraestructura y Servicios Municipales 	Cuota Ordinaria Anual de Q. 100,000.00
Mancomunidad COPANCH'ORTI'	30 de enero del año 2003	4 municipios del departamento de Chiquimula	Dar respuesta a la crisis alimentaria que se vivió en la región maya chortí.	Promover, coordinar y ejecutar acciones tendientes a buscar el desarrollo sostenible del la cuenca Copanch'orti'.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo Económico Local ✓ Salud para Mujeres, Niños y Niñas ✓ Recuperación del Medio Ambiente y Producción Agropecuaria Sostenible ✓ Educación para Todos y Todas 	Cuota Ordinaria Mensual de Q. 10,000.00 (Q. 120,000.00 anuales)
MAMCOSUR	30 de septiembre del año 2005	8 municipios del departamento de Escuintla y 1 del municipio de Suchitepéquez	Resolver el problema del tratamiento de los desechos sólidos	Somos una institución autónoma, integradora que fortalece por medio de su gestión, el desarrollo integral y sostenible de los habitantes en los municipios mancomunados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Social ✓ Económico ✓ Ambiental 	Cuota Ordinaria Mensual de Q. 5,000.00 (Q. 60,000.00 anuales)

FUENTE: Elaboración propia, en base a la información proporcionada por las Mancomunidades: MANCUERNA, MAMCOSUR y Mancomunidad COPANCH'ORTI'

2. Capacidad de Gestión

Cuando se habla de capacidad de gestión se hace referencia al desarrollo de la Mancomunidad como instancia que, junto a los municipios miembros y actores locales, nacionales e internacionales, da impulso al desarrollo del territorio mancomunado en todas sus dimensiones. También es la habilidad que tiene la Mancomunidad para gestionar y ejecutar programas, proyectos, elaboración e implementación de estrategias y acciones, entre otros, de forma rápida y confiable

En este sentido, se enumeran las variables que se tomarán en cuenta para realizar el análisis, considerando que en ellas se hace notar la capacidad de gestión de una Mancomunidad:

- i. Contar con:
 - Planificación de corto, mediano y largo plazo
 - Personal técnico
 - Recursos económicos
 - Dirección (Gerente)
 - Legalización y cuentadancia
- ii. Formulación y ejecución de proyectos
- iii. Establecimiento de relaciones con entidades locales, nacionales e internacionales

A continuación se abordará cada una de las variables, arriba descritas, realizando un análisis comparativo entre las tres Mancomunidades estudiadas:

- i. Contar con planificación de corto, mediano y largo plazo; personal técnico; recursos económicos y dirección (Gerente); y legalización

En el aspecto legal, las tres Mancomunidades cuentan con escritura de constitución legalizada, las cuales contienen los estatutos que actualmente las

regulan; asimismo todas cuentan con la respectiva cuentadancia extendida por la Contraloría General de Cuentas, que las autoriza para el manejo de fondos.

En el aspecto de planificación, las tres cuentan y trabajan en base a sus respectivas planificaciones operativas anuales y estratégicas formuladas a un mediano y largo plazo. En la formulación de las planificaciones, tanto las operativas anuales como las estratégicas, participan los miembros de los equipos técnicos.

Y en el aspecto técnico, las tres Mancomunidades cuentan con su respectivo gerente, pero sólo dos (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH'ORTI') con oficina técnica intermunicipal con personal técnico profesional permanente, este tema se ampliará más adelante.

ii. Formulación y ejecución de proyectos

Las tres Mancomunidades han tenido la capacidad de formular y ejecutar proyectos de diversa índole; no obstante es importante resaltar que las dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH'ORTI') que cuentan con una oficina técnica intermunicipal propia han logrado un mayor número de proyectos formulados y por ende ejecutados.

En el caso de la MANCUERNA, se han formulado e implementado, según el Gerente, un aproximado de 3 programas y 120 proyectos de tipo medio ambiental, recursos naturales, agua potable y saneamiento, desarrollo económico local, social y de fortalecimiento institucional; en la actualidad se están ejecutando cuatro programas: Fondo del Agua, Ventanilla de Gobernabilidad Económica, Saneamiento Ambiental y Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático⁴⁵.

La Mancomunidad COPANCH'ORTI', por su parte ha formulado y ejecutado proyectos en las áreas de desarrollo económico local, éstos en base a su Plan de

⁴⁵ Cuestionario realizado al Técnico de la MANCUERNA. 17-3-2011

Desarrollo Económico Local, gestión ambiental de riesgo, agua potable, fortalecimiento institucional y género⁴⁶ Y la MAMCOSUR ha trabajado en áreas como la social (techo mínimo), educación (alfabetización), salud (oftalmología), capacitación y fortalecimiento institucional de las municipalidades, ambiente (reforestación, entre otros) y se están gestionando dos proyectos, uno para la construcción de un hospital y otros para la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos⁴⁷; actualmente están en funcionamiento los proyectos sobre capacitaciones en temas ambientales.

Con relación a los recursos invertidos para la ejecución de los proyectos antes descritos, éstos no siempre provienen de los recursos propios de la Mancomunidad, tal es el caso de una Mancomunidad (MANCUERNA) que de todos los proyectos ejecutados ninguno ha sido financiado con recursos internos, solamente con recursos externos; actualmente se está cubriendo el 73% de los gastos de funcionamiento de la Mancomunidad con recursos provenientes de las aportaciones. Caso contrario de otra Mancomunidad (MAMCOSUR), donde cada uno de los proyectos ejecutados, sin importar que sean con recursos externos, han contado con financiamiento de recursos propios.

La Mancomunidad COPANCH´ORTI´, por su parte, según la ejecución de proyectos del año 2010, los ingresos propios estuvieron canalizados únicamente para el funcionamiento de la Mancomunidad, mientras que los recursos para la ejecución de proyectos provinieron de cooperantes internacionales, siendo el mayor apoyo el de la AECID (75%); al realizar una relación entre los recursos financieros que manejó la Mancomunidad tanto de los cooperantes como de los municipios miembros en dicho año, el 4% correspondió al aporte de los municipios. (Mancomunidad COPANCH´ORTI´; 2010: pág. 37).

⁴⁶ Cuestionario realizado al Gerente de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´. 13-9-2011

⁴⁷ Cuestionario realizado al Gerente de la MAMCOSUR. 25-7-2011

iii. Establecimiento de relaciones con entidades locales, nacionales e internacionales

El trabajo que desarrolla una Mancomunidad necesita ser proyectado tanto hacia dentro como hacia fuera, por lo que es vital para una organización mancomunada el establecimiento de relaciones con entidades locales, nacionales e internacionales, buscando lograr beneficios para ella.

Para el presente estudio, las relaciones hacia afuera (con entidades nacionales e internacionales) se dividirán en tres tipos⁴⁸: contactos, redes y alianzas; los contactos se entenderán como *los diversos vínculos que una organización desarrolla de forma coyuntural*; las redes son tejidos donde las organizaciones participan con el propósito de llegar a lograr coordinar acciones en determinado territorio o incidiendo en políticas por coincidir en sus propósitos (Mendoza, R., et al.; pág. 32); y las alianzas son los apoyos técnicos, financieros, entre otros, que son brindados por organizaciones locales, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, pueden ser a un corto, mediano y/o largo plazo y de carácter estratégico.

Y respecto a las relaciones internas se hará referencia a la incidencia de la organización interna, la oficina o unidad técnica y las alianzas endógenas⁴⁹ (con entidades locales como COMUDE, CODEDE, ONG's locales⁵⁰, entre otros)

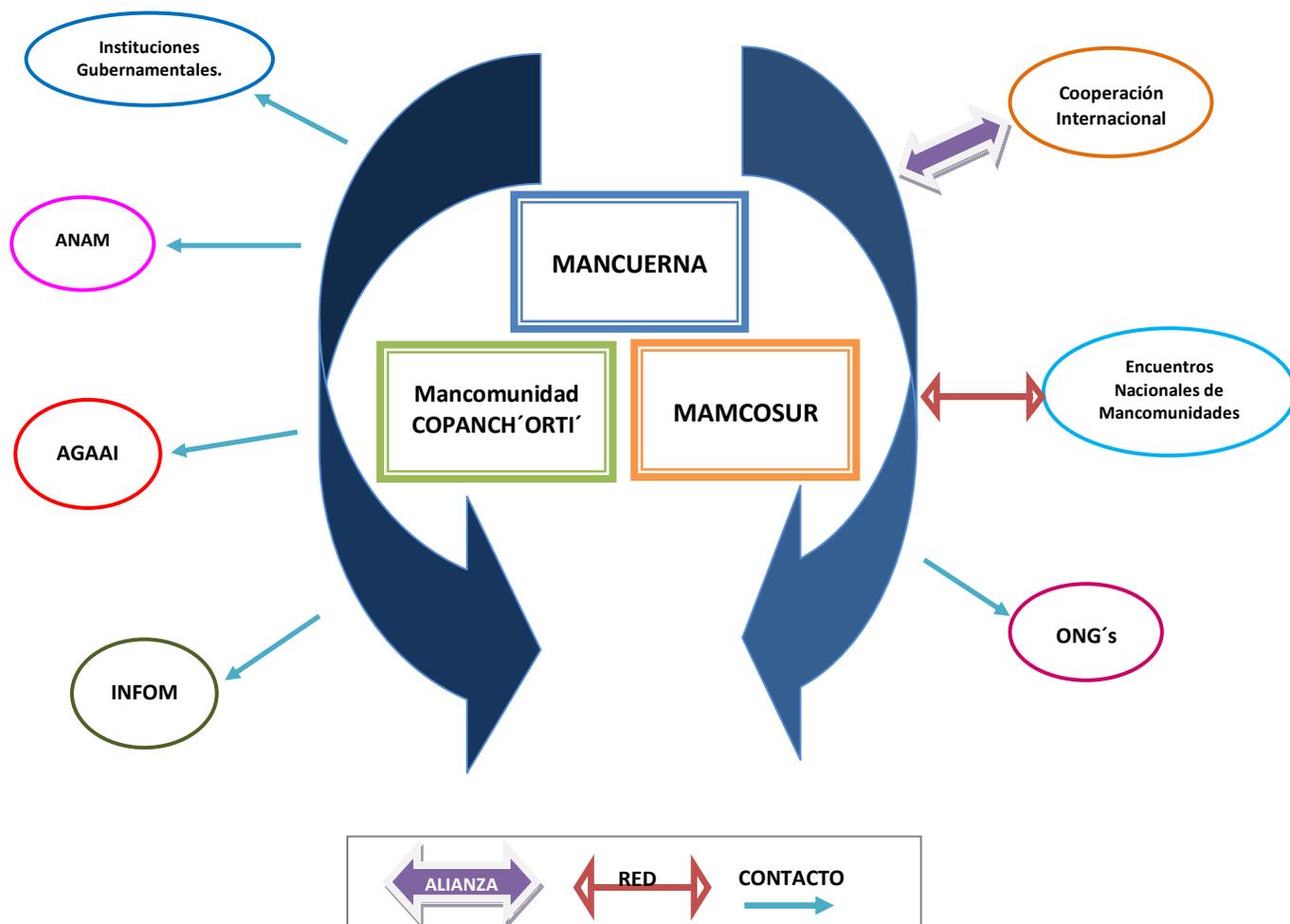
A continuación se presenta un diagrama que muestra algunos de los tipos de relaciones que manejan las tres Mancomunidades estudiadas:

⁴⁸ Se ha tomado como referencia para esta tipología el estudio de Análisis Comparativo de dos Mancomunidades Municipales en Centroamérica basado en Guatemala y Nicaragua: Origen y efecto.

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Por local se entenderá que su territorio de acción es únicamente en los municipios o departamentos donde se ubican las Mancomunidades estudiadas.

Figura No. 7
Relaciones Externas de las Mancomunidades, según tipo



FUENTE: Elaboración propia, en base a la información proporcionada por las Mancomunidades: MANCUERNA, MAMCOSUR y Mancomunidad COPANCH'ORTI

Todas las Mancomunidades tienen contactos con instituciones gubernamentales, la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI- y el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, quienes tienen un área de acción a nivel nacional; sin embargo a nivel regional y local tienen contactos con toda una diversidad de organizaciones no gubernamentales en temas específicos.

La ANAM, la AGAAI y el INFOM tienen una relación más directa con las municipalidades y por ende con las Mancomunidades, entre las acciones que implementan para brindar apoyo a las Mancomunidades se pueden citar las siguientes: la ANAM⁵¹ promueve el intercambio de experiencias entre ellas, durante el mes de diciembre del año 2010 se realizó el tercer encuentro nacional de Mancomunidades.

La AGAAI⁵² por su parte, colabora en el fortalecimiento de la incidencia y participación ciudadana y de la mujer para generar políticas públicas de forma mancomunada, actualmente en el tema de agua; y el INFOM⁵³ brinda capacitación y asistencia técnica y legal, realiza intermediación financiera para la ejecución de obras, actualmente apoya a una Mancomunidad para el descuento del situado constitucional, ejecuta proyectos de agua potable y saneamiento, entre otros.

También las Mancomunidades participan en redes como los Encuentros Nacionales de Mancomunidades organizados por la ANAM e INFOM, espacios organizados para discutir e intercambiar experiencias.

A nivel internacional, dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH'ORTI') tienen alianzas con agencias de cooperación internacional para el apoyo de realización de diversas actividades y ejecución de proyectos en los temas relacionados a sus líneas de acción, como la Unión Europea, Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe -FUNDEMUCA-, Asociación por la Paz y el Desarrollo, entre otros, incluso las dos coinciden con un mismo cooperante que les ha apoyado técnica y financieramente desde su conformación hasta la actualidad con convenios bilaterales, siendo el caso de la AECID.

⁵¹ Entrevista realizada a la Gerente Técnica de la ANAM. 4-2-2011.

⁵² Entrevista realizada al Director Ejecutivo de la AGAAI. 4-8-2011

⁵³ Entrevista realizada al Subdirector de Capacitación (20-1-2011) y Facilitadora de Capacitación (26-1-2011) ambos del INFOM

Y la tercera (MAMCOSUR) ha realizado alianzas con una organización nacional FUNDAZUCAR, para la ejecución de acciones específicas.

Con relación a las relaciones que entablan a nivel interno, se puede deducir que las tres han establecido contactos y en algunos casos alianzas con los consejos de desarrollo en sus tres niveles (comunitario, municipal y departamental), algunas alianzas más estrechas que otras como es el caso de la Mancomunidad COPANCH'ORTI' que incluso tiene un representante de cada COMUDE de sus municipios miembros dentro de la estructura de la organización.

Asimismo, las tres han aprovechando la presencia de organizaciones no gubernamentales con cobertura de acción local para establecer contactos y alianzas para acciones específicas; además de utilizar espacios de discusión y de toma de decisiones que se han conformado en los territorios mancomunados, e incluso han colaborado a que se conformen, en los cuales participan de forma activa y en muchos casos llevan la batuta de los procesos, por ejemplo la MANCUERNA en el tema de los recursos hídricos.

Bajo este marco se puede indicar que las tres Mancomunidades han trabajado sobre las tres variables que se ha establecido para analizar este tema; sin embargo no se puede ignorar el hecho en que cada una cuenta con ciertas fortalezas que las diferencian entre sí. Un hecho que se considera de relevancia es contar con una oficina y personal técnico, lo cual le ha permitido a dos de ellas (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH'ORTI') elevar su capacidad de formulación y ejecución de proyectos por ejemplo, situación que ubica en desventaja a la tercera Mancomunidad (MAMCOSUR) quien por no contar con dicha oficina y personal, su capacidad de formulación y ejecución se ve limitada al tiempo que las Direcciones Municipales de Planificación le pueden brindar.

Es importante resaltar que el hecho de que las tres estén legalmente constituidas, cuenten con su cuentadancia y un gerente permanente, permite crear las condiciones para abrirse espacio para gestionar alianzas de cooperación, tanto

nacional como internacional, que en el caso de la MAMCOSUR representaría la posibilidad de lograr conformar una oficina técnica intermunicipal.

También, se evidencia que las tres han trabajado en establecer relaciones de diferente índole (alianzas, contactos, redes) tanto endógenas como exógenas, desde su conformación, con el objetivo de gestionar recursos, asistencia y asesoría técnica, y generar espacios de discusión y toma de decisión en temas enfocados en sus intereses; no obstante son dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH´ORTI´) las que han incidido en ello hasta el momento, no está de más mencionar que probablemente la causa es contar con su propia oficina técnica.

3. Alcances y limitaciones en términos de Sostenibilidad

Como se ha indicado con anterioridad, el tema de la sostenibilidad (financiera, política, social, técnica e institucional) es clave para una Mancomunidad, dicha sostenibilidad puede determinar el tiempo de vida de la organización intermunicipal; asimismo, es importante el tema del empoderamiento por la relación que existe con la sostenibilidad, considerado como una capacidad que tienen o debieran tener los gobiernos locales de los municipios miembros de una Mancomunidad para apropiarse de su proceso, siendo participativos y consientes, tomando el control de todas sus decisiones y acciones que realicen que les afectarán como grupo, asumiendo sus responsabilidades que conlleva el proceso mancomunado, para lograr que sea sostenible y sustentable.

En tal sentido se realizará un análisis sobre la información obtenida concerniente a la sostenibilidad relacionándola con el empoderamiento de los gobiernos locales de las tres Mancomunidades objeto de estudio, para tratar de determinar el grado de sostenibilidad que posee cada una de ellas y por ende su empoderamiento.

3.1 Sostenibilidad Financiera

Esta sostenibilidad hace referencia al financiamiento necesario para que una Mancomunidad pueda sostenerse y funcionar, es decir, es la posibilidad de garantizar la existencia y/o generación de recursos para cumplir con los objetivos para los que fue creada.

En el caso de las tres Mancomunidades (MANCUERNA, Mancomunidad COPANCH´ORTI´ y MAMCOSUR), según datos proporcionados⁵⁴, todas cuentan con los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades.

Las tres Mancomunidades dentro de sus estatutos cuentan con el establecimiento del pago de cuotas ordinarias por parte de cada uno de sus municipios miembros; cabe mencionar que cada monto varía según la Mancomunidad, desde Q.120,000.00 a Q.60,000.00 anuales, así como la forma de pago, en el caso de MANCUERNA el pago de la cuota anual debe cancelarse en los primeros tres meses del año, los municipios miembros de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´ cancelan al finalizar cada mes, y en el caso de la MAMCOSUR se hace el descuento de forma directa de cada transferencia gubernamental, es decir cada tres meses.

Es importante resaltar que un factor importante es el número de municipios que conforman la Mancomunidad, ya que de ello depende cuánto es el monto recaudado por cada organización intermunicipal. Además, sólo en el caso de una Mancomunidad (MANCUERNA) existe morosidad en el pago de las cuotas ordinarias (un municipio se encontraba en estado de morosidad al momento de levantar la información, es decir, aún no había cancelado la cuota ordinaria anual de Q. 100,000.00)⁵⁵. Tomando en cuenta el monto, afecta a la mancomunidad para desarrollar su funcionamiento de forma adecuada.

⁵⁴ Cuestionarios realizados a: Contador de la MAMCOSUR (18-2-2011), Administradora de la MANCUERNA (16-3-2011) Y La Administradora general de la Mancomunidad COPANCH´ORTI´(26-5-2011)

⁵⁵ Cuestionario realizado a la Administrador de la MANCUERNA. 16-3-2011

Actualmente sólo en una Mancomunidad (MANCUERNA) los municipios están pagando una cuota extraordinaria (20% del monto total de cada proyecto de Agua Potable y Saneamiento a ejecutar en su jurisdicción según convenio bipartito con la AECID), en el año 2012 se sumará la segunda mancomunidad (Copanch'orti).

Cada municipalidad que quiera que la mancomunidad le construya un proyecto de agua potable y saneamiento con los fondos provenientes del convenio arriba mencionado, deberá cancelar el 20% del costo de dicho proyecto, para que el 80% sea donado con los recursos provenientes del mismo. Se deberán priorizar las comunidades que muestren mayores índices de pobreza y pobreza extrema, mayor inseguridad alimentaria, entre otros indicadores establecidos por el cooperante.

Las tres Mancomunidades cuentan con medidas sancionatorias para la obtención del pago de morosos, sin embargo sólo dos (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH'ORTI') en este momento las están aplicando.

Actualmente, las tres Mancomunidades cuentan con los recursos suficientes para su funcionamiento administrativo; sin embargo, solamente una Mancomunidad (MANCUERNA) está solvente. Su solvencia se debe también a que cuenta con el apoyo de las agencias cooperantes que trabajan en su territorio. No obstante, dicha solvencia se arriesga al momento de que las agencias retiraran su apoyo.

Las tres Mancomunidades rinden y socializan informes financieros, dos (Mancuerna y Mancomunidad COPANCH'ORTI') ante las reuniones de Junta Directiva y de Asamblea General, y una (MAMCOSUR) únicamente ante la Junta Directiva cada año.

Finalmente, sólo dos Mancomunidades (MANCUERNA y MAMCOSUR), cuentan con estrategias claras que garantizan, según ellas, la sostenibilidad financiera, de la tercera mancomunidad (Mancomunidad COPANCH'CORTI') no se tuvo conocimiento sobre las especificidades de su estrategia.

En el caso de la MANCUERNA, la primera estrategia es la elaboración de perfiles de proyectos para que al momento de contar con financiamiento proveniente de agencias de cooperación nacional e internacional estén listos para ser ejecutados; entre los que se pueden mencionar de agua potable y saneamiento con enfoque de gestión integral del recurso hídrico, desechos sólidos, entre otros, según la administradora de la Mancomunidad⁵⁶; y la otra, es aumentar la cuota de los asociados de forma anual.

Con estas estrategias a un mediano plazo se espera contar con otros financistas para lograr cumplir los objetivos que pretende alcanzar la Mancomunidad, así como con los recursos brindados por cada municipio miembro para cubrir los gastos de funcionamiento. A un largo plazo se espera que la MANCUERNA llegue a ser auto sostenible.

Por su parte, la MAMCOSUR cuenta con su estrategia de descontar la cuota ordinaria del situado constitucional de las transferencias gubernamentales a través de los convenios suscritos con INFOM; con dicha estrategia a un mediano plazo espera fortalecerse, y a un largo plazo lograr la contratación de más personal técnico⁵⁷.

Cabe señalar que las estrategias de ambas Mancomunidades cuentan con el respaldo de sus municipios miembros.

3.2 Sostenibilidad Política

Esta sostenibilidad hace referencia al involucramiento que debe tener cada uno de los miembros de los Concejos Municipales de los municipios asociados a una Mancomunidad así como su aprobación, tanto del proceso de conformación como durante todo su desarrollo de gestión. Es decir, la sostenibilidad política puede

⁵⁶ Cuestionario realizado a la Administradora de la MANCUERNA. 16-3-2011.

⁵⁷ Cuestionario realizado al Contador de la MAMCOSUR. 18-2-2011

analizarse desde el nivel de empoderamiento de las autoridades locales y su conocimiento e información sobre la Mancomunidad misma.

A continuación se realizará un análisis en tres niveles en la estructura de las Mancomunidades: presidencial, alcaldías, y concejalías y síndicos miembros de la Mancomunidad.

En el nivel presidencial, de las tres Mancomunidades, según datos proporcionados⁵⁸, solamente en una (MAMCOSUR) su presidente fue reelecto por un segundo periodo (4 años).

A este nivel se tiene conocimiento que su Mancomunidad cuenta con un marco filosófico, estatutos que la regulan, un plan estratégico y trabajan en base a planes operativos anuales y saben que mecanismos se utilizaron para socializarlos; se conoce cuales fueron las causas endógenas y exógenas que motivaron la creación de la Mancomunidad, los tipos de estímulos internos y externos que recibieron como municipios para conformarse y las organizaciones (gubernamental y no gubernamental, local, nacional e internacional) que les han brindado algún tipo de apoyo. Además, tiene conocimiento sobre la población que ha sido beneficiada por las gestiones mancomunadas realizadas.

Con relación al tema financiero, se conoce los montos de las cuotas ordinarias que deben pagar, la existencia o no de morosidad por parte de los municipios miembros y la estrategia para garantizar la sostenibilidad financiera que se piensa implementar por parte de la Mancomunidad. Además, se tiene conocimiento sobre si han sido o no beneficiados todos los municipios miembros. Por otra parte, a este nivel consideran que la Mancomunidad cuenta con los recursos necesarios para su funcionamiento administrativo debido a que los municipios aportan sus cuotas ordinarias.

⁵⁸ Cuestionarios realizados a los Presidentes de la MAMCOSUR (27-7-2011), MANCUERNA (29-4-2011), y Mancomunidad COPANCH'ORTI' (19-9-2011).

En el nivel de alcaldías, según información facilitada⁵⁹, se puede deducir que a diferencia del nivel presidencial anteriormente expuesto, a este nivel no se tiene el mismo conocimiento sobre la Mancomunidad, se sabe que la Mancomunidad cuenta con su marco filosófico, pero se desconoce el contenido del mismo, aunado a que a pesar que se conoce que han sido socializados tanto el marco filosófico, como los estatutos, el plan estratégico y planes operativos, desconocen los mecanismos utilizados; no se tienen claras las líneas estratégicas de trabajo de la Mancomunidad, ni la población que ha sido beneficiada por las diversas gestiones mancomunadas.

Respecto al tema financiero, se desconoce el aporte ordinario de los municipios, si existe morosidad en los pagos, si se cuenta con medidas sancionatorias así como con los recursos suficientes para el funcionamiento administrativo de la Mancomunidad.

Sobre el tema de apertura a la participación de la población de los municipios miembros, conocen que se ha implementado algún tipo de mecanismo para abrir dicho espacio, pero no saben cuál.

Y a nivel de concejalías y síndicos, según datos recopilados⁶⁰, se puede indicar que a diferencia del nivel anterior se tiene conocimiento sobre el marco filosófico de la Mancomunidad; sin embargo, con relación al conocimiento sobre los documentos con los que cuenta la Mancomunidad (marco filosófico, estatutos, el plan estratégico y planes operativos) y que los mismos han sido socializados, desconoce los mecanismos utilizados, situación igualitaria al nivel anterior. También se desconoce las líneas estratégicas de trabajo de la Mancomunidad (MANCUERNA); no se tienen claros cuáles son los compromisos asumidos por los municipios miembros con relación a la Mancomunidad a la que pertenecen.

⁵⁹ Cuestionarios realizados a los Alcaldes Municipales de la MAMCOSUR (4-2-2011), MANCUERNA (12-3-2011), y Mancomunidad COPANCH'ORTI'(9-9-2011)

⁶⁰ Cuestionarios realizados a los Concejales y/o Síndicos Municipales de la MAMCOSUR (22-2-2011), MANCUERNA (16-3-2011), y Mancomunidad COPANCH'ORTI'(9-9-2011)

Acerca del tema financiero, se desconoce la existencia de medidas sancionatorias en la Mancomunidad. Y sobre el tema de apertura a la participación de la población de los municipios miembros, conocen que se ha implementado algún tipo de mecanismo para abrir dicho espacio, pero en este nivel tampoco saben cuál mecanismo fue utilizado.

De una escala del 1 al 10, los representantes de las autoridades encuestados, indicaron que califican su participación activa en las reuniones ordinarias y extraordinarias celebradas en las Mancomunidades, entre 7 y 10.

El número de proyectos que se han formulado y ejecutado por las Mancomunidades es un dato que no está claro en ninguno de los tres niveles.

3.3 Sostenibilidad Social

La sostenibilidad social, entendida como el establecimiento de medios de participación de la población de los municipios miembros por parte de la Mancomunidad, para promover su inserción dentro del proceso mancomunado a través de promoción de los resultados obtenidos, motivar el involucramiento y empoderamiento de la población a través de la organización civil para unirse a la búsqueda conjunta de las soluciones de los problemas comunes a través de consultas. Todo con el objetivo de lograr una mayor legitimidad del proceso de cooperación intermunicipal.

En el caso de las tres Mancomunidades, se puede indicar que han logrado que la población de sus municipios miembros conozca sobre la existencia de dichas organizaciones intermunicipales y que sus municipios sean miembros activos de las mismas. Asimismo, tienen una idea general sobre que hacen las Mancomunidades en sus municipios, incluso ven el trabajo realizado como positivo

y beneficioso para sus comunidades⁶¹, aunque su conocimiento se enfoca en la ejecución de proyectos de diversa índole por parte de las Mancomunidades.

Con relación a la apertura de la participación de población dentro de las reuniones de las Mancomunidades, solamente una Mancomunidad (Mancomunidad COPANCH´ORTI´) se ha abierto a la participación de la sociedad civil organizada dentro de su estructura, ya que cuenta con la participación activa de un representante del COMUDE de cada municipio miembro que puede participar dentro de las reuniones ordinarias y extraordinarias tanto de la Junta Directiva como de las Asambleas Generales con voz y voto.

Otra Mancomunidad (MAMCOSUR) ha establecido dentro de sus estatutos un mecanismo de participación de la sociedad civil organizada y vecinos de los municipios miembros menos directa, en dos vías: uno por invitación de la misma Mancomunidad y otro, por solicitud escrita de la misma sociedad civil y/o vecinos de participar en una reunión de la Asamblea General o de la Junta Directiva expresando su objetivo. Y la tercera Mancomunidad (MANCUERNA) ha implementado como mecanismo de apertura a la participación social los espacios de los Consejos de Desarrollo como el COCODE y COMUDE, y grupos de beneficiarios, para lograr responder a las necesidades sentidas de la población.

En el último año los representantes de organizaciones civiles han participado como mínimo en alguna actividad organizada por las Mancomunidades. Asimismo, durante ese mismo periodo han escuchado, leído o visto algún anuncio relacionado al trabajo realizado por sus Mancomunidades para sus municipios; aunque no recuerdan sobre qué se trataban específicamente dichos anuncios.

⁶¹ Cuestionarios realizados a los Presidentes de COCODE de los municipios miembros de las Mancomunidades MAMCOSUR (24-1-2011), MAMCUERNA (16-3-2011) y Mancomunidad COPANCH´ORTI´(10-9-2011)

3.4 Sostenibilidad Técnica e Institucional

Como se indicó con anterioridad, la sostenibilidad técnica e institucional de una Mancomunidad, debe contar como mínimo con tres elementos claves, siendo ellos: *“1. Del grado de compromiso y participación activa de los y las integrantes de los órganos directivos (Asamblea General y la Junta Directiva, principalmente); 2. De la claridad que se tenga sobre el rol y resultados que se esperan de la Mancomunidad, expresados de manera consistente en sus estatutos y en el plan estratégico respectivo; y 3. De su capacidad ejecutiva y propositiva, a través de la institucionalización de la gerencia, dirección ejecutiva o unidad técnica intermunicipal (la figura que se elija), que funcione con fuerte orientación hacia el logro de resultados”.* (ANAM-AGAAI; pág. 19)

En tal sentido, por sostenibilidad técnica se va a entender como la disponibilidad que tiene una Mancomunidad de contar con el personal mínimo requerido para su funcionamiento, así como su capacidad de lograr objetivos y mejorar sus condiciones, la de los gobiernos locales, y sobre todo la de mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los municipios miembros.

Desde este punto de vista, de las tres Mancomunidades, sólo dos (MANCUERNA y Mancomunidad COPANCH´ORTI´) cuentan con su propia oficina técnica intermunicipal y personal técnico permanente, que responde a las líneas de acción que desarrollan cada una de ellas; el número del personal varía entre 22 (Mancomunidad Copanch´orti ti´) y 32 personas (MANCUERNA), en ambas organizaciones está incluido el Gerente. La tercera Mancomunidad (MAMACOSUR) debe apoyarse en los técnicos de Direcciones Municipales de Planificación de las municipalidades que pertenecen a sus municipios miembros, lo cual dificulta la realización de su trabajo técnico.

Las tres Mancomunidades cuentan con un gerente que tiene experiencia en el campo municipal, cuenta con el apoyo completo de la Junta Directiva de su Mancomunidad para realizar gestiones y convenios; asimismo trabajan en base a

planes operativos anuales y planificaciones estratégicas proyectadas a un mediano plazo.

Dos de los tres gerentes, tienen 3 años de laborar para su Mancomunidad, situación que preocupa con el próximo cambio de gobierno local a partir del 15 de enero del año 2012, donde corre riesgo la estabilidad laboral tanto del gerente como del equipo técnico de las tres Mancomunidades incluso, ya que al ingreso de las nuevas autoridades en los municipios miembros y elección de Juntas Directivas, podrían surgir cambios en la estructura técnica de las Mancomunidades.

La sostenibilidad institucional, por su parte, que también hace referencia a la gestión estratégica y competitiva del territorio y su desarrollo, implica el fortalecimiento de las instituciones públicas municipales e intermunicipales para que logren ser más representativas, eficientes, eficaces y transparentes. Esta sostenibilidad se construye desde el establecimiento del marco filosófico de la Mancomunidad así como de sus objetivos claros, con el fin de instituir un sistema de relaciones y normas precisas que permitan canalizar todas y cada una de las demandas, expectativas y acciones requeridas por los municipios miembros de una forma ordenada, eficiente, eficaz y previsible.

Desde este enfoque, se puede indicar que las tres Mancomunidades cuentan con un marco filosófico definido, así como objetivos claros de trabajo consignados en sus estatutos. No obstante, solamente una Mancomunidad (Mancomunidad COPANCH´ORTI´) establece fines en lugar de objetivos de trabajo. Todas cuentan con su propia normativa, la cual establece las reglas del juego; sin embargo, solamente una (MANCUERNA) cuenta con su Reglamento de Funcionamiento y Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos de la Oficina Intermunicipal de Planificación.

Es importante resaltar, que los técnicos que trabajan para dos Mancomunidades (MANCUERNA y Mancomunidad Copanch´orti`) conocen el marco filosófico, los

estatutos que regulan a su Mancomunidad, el plan estratégico, las líneas de acción y los planes operativos anuales, estos últimos debido a que han participado en su elaboración. En el caso de la MAMCOSUR, no se tiene lo suficientemente claro el marco filosófico, situación provocada probablemente por no ser personal permanente de la Mancomunidad, sino de una municipalidad miembro.

No obstante, el personal de las tres conocen los mecanismos utilizados para socializar los diferentes documentos de sus Mancomunidades a los representantes de los municipios miembros, tal es el caso de su marco filosófico, estatutos, plan estratégico y planes operativos anuales.

Las Mancomunidades, a través de sus cuerpos técnicos, incluso la que no tiene uno propio y permanente, han logrado la formulación y ejecución de varios proyectos, como se indicó con anterioridad en otro punto; asimismo han logrado beneficiar a todos los municipios miembros, salvo algunas excepciones donde el proyecto exige cierta cobertura, siendo el caso de la MAMCOSUR en un proyecto específico que requería que los fondos debían invertirse únicamente en los municipios del departamento de Escuintla, por ser donados por el Consejo Departamental de Desarrollo -CODEDE-.

Entre los resultados obtenidos para las Mancomunidades como producto del trabajo realizado por la gerencia y su equipo técnico, se pueden mencionar las siguientes:

- i. Elevación del ingreso económico de varias familias (grupos de emprendedoras)
- ii. Ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento ambiental
- iii. Promoción e inversión en el proceso de gestión integrada del recurso hídrico
- iv. Fortalecimiento institucional de gobiernos locales y sus capacidades técnicas

- v. Creación de condiciones para el desarrollo de proyectos eco turísticos comunitarios
- vi. Fomento de desarrollo económico local
 - o Asistencia técnica a cooperativas y asociaciones productivas
 - o Fortalecimiento ocupacional e inserción laboral
- vii. Contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias a través de la recuperación productiva de las familias
- viii. Elaboración de Planes de Manejo de Cuencas

En este contexto, se puede dilucidar que el tema de la sostenibilidad (financiera, política, social, técnica e institucional) aún es un reto para las Mancomunidades; es importante resaltar que según el análisis realizado en base a la información proporcionada, se puede determinar que las tres Mancomunidades han alcanzado algún grado de sostenibilidad. No obstante para fines de este estudio se considera que aún no es suficiente, sobre todo en el aspecto del empoderamiento del proceso; este tema aún es muy pobre en las Mancomunidades, los municipios a través de sus representantes, aún no han logrado apropiarse del proceso mancomunado que están viviendo, solamente el equipo técnico, como parte de su trabajo conoce la organización.

Esta debilidad es evidente sobre todo en los ámbitos de la sostenibilidad política y social, a pesar que algunas de las Mancomunidades han implementado algún tipo de estrategia de comunicación sobre su trabajo en el territorio, aún no es suficiente, porque los mismos miembros no se han empoderado del trabajo que está realizando su Mancomunidad para ellos, y sobre todo del trabajo que ellos deben realizar para su Mancomunidad. El proceso mancomunado está en riesgo cada cuatro años que se vive un posible cambio de gobierno local, lo que implica un proceso fuerte de sensibilización hacia las nuevas autoridades para que apoye a la organización intermunicipal.

Pareciera que los esfuerzos, tanto técnicos como políticos, se han focalizado en fortalecer la sostenibilidad financiera, a través de la gestión de apoyo de la

cooperación internacional; pero también se han creado mecanismos interesantes para asegurar el pago de los aportes de los municipios miembros, pero a pesar de ello una de las Mancomunidades padece problemas de morosidad⁶².

Las tres Mancomunidades coinciden sobre la importancia de contar con el apoyo de un cooperante internacional, dos de ellas cuentan con dicho apoyo desde su conformación, pero qué pasará cuando dicho apoyo internacional termine, si una Mancomunidad con los aportes de los miembros cubre el 78% de su funcionamiento, y otra Mancomunidad está buscando gestionar recursos de la cooperación internacional para establecer su oficina técnica intermunicipal porque a pesar que su convicción de conformación fue endógena, solamente con el apoyo de los municipios miembros aún no ha podido lograrlo.

Por otra parte, existen posturas que consideran que las Mancomunidades no cuentan con alguna o ningún tipo de sostenibilidad es debido a dos factores, uno la política, porque los entes decisorios están conformados por actores políticos, no técnicos, lo cual limita su visión de ver las ventajas de la Mancomunidad, no se involucran; y el otro factor es el económico, porque la alta dependencia de la cooperación internacional no motiva la búsqueda de otros mecanismos para obtener recursos propios, ejemplo de ello son los datos que se brindaron anteriormente, como los montos que aportan las agencias de cooperación internacional y los provenientes de recursos propios de la mancomunidad en un año de trabajo.

Ambos factores evidencian que no se ha trabajado la auto sostenibilidad de las Mancomunidades de forma real; y si pareciera verse lo contrario es por el apoyo recibido de dicha cooperación internacional, pues al momento de retirarse o finiquitarse las Mancomunidades no serán sostenibles. No obstante, no se duda que algunas cuenten con un buen nivel técnico.⁶³

⁶² Entrevista realizada a Facilitadora de Capacitación de INFOM. 26-1-2011.

⁶³ Entrevista realizada a la Gerente Técnica de la ANAM (4-2-2011), Director Ejecutivo de la AGAAI (4-8-2011) y Subdirector de Capacitación de INFOM (20-1-2011)

Asimismo, dichas posturas, establecen que no ha existido conciencia sobre la importancia de que la Mancomunidad sea sostenibles, incluso se considera que varias se han conformado porque tienen la idea que dicha organización es una recaudadora de ayuda de la cooperación internacional, y cuando ven que no es así, simplemente la abandonan.

En tal sentido, se considera que existe un inminente riesgo para las Mancomunidades que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, ya que al momento de retirarse las afectaría en gran medida; situación que también ellas podrían cambiar a su favor, y verla como una ventana de oportunidad para fortalecerse y trabajar para ser sostenibles, logrando empoderar a sus miembros de todo el proceso, es decir, la sostenibilidad de una Mancomunidad, no debería depender ni mucho menos estar garantizada por un ente de la cooperación internacional, si no debe estar intrínsecamente relacionada y subordinada al grado de empoderamiento que logren tener los gobiernos locales de los municipios miembros de su proceso mancomunado.

4. Limitaciones del Proceso de Cooperación Intermunicipal

La Mancomunidad, como modelo de organización intermunicipal se enfrenta a diversos obstáculos y riesgos, y desarrolla debilidades que la hace vulnerable; estas variables son consideradas como limitaciones para el proceso mancomunado; a continuación se describen algunas de ellas que se lograron identificar a través del estudio realizado:

- i. Existencia de poco involucramiento de parte de los Concejos Municipales de los municipios miembros de las Mancomunidades, limitando con ello su empoderamiento del proceso.
- ii. Dificultad de consenso para toma de decisiones, por ausencia de visión colectiva en contraposición a una visión individualista. Aún los representantes de los municipios miembros no logran asimilar a la

- Mancomunidad como propia y verse como un grupo unido ante una problemática.
- iii. La Mancomunidad se expone a que sus actores administrativos y técnicos lleguen a confundir su papel, ya que algunos pretenden que las Mancomunidades funcionen como instituciones independientes a los propios gobiernos locales, perdiéndose el espíritu de su génesis⁶⁴
 - iv. Poca apertura a la participación de la sociedad civil, situación que vulnera la sostenibilidad social de una Mancomunidad, desde la transparencia y desconfianza en su trabajo, hasta el desconocimiento y nulo empoderamiento de las poblaciones de los municipios miembros. Además, son pocas las Mancomunidades en el país que cuentan con una unidad de comunicación social sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos como producto de la gestión mancomunada.
 - v. El posible cambio de autoridades municipales cada cuatro años, vulnera el apoyo recibido de las autoridades de los municipios miembros a la Mancomunidad, ya que el mismo dependerá del grado de empoderamiento del proceso de parte de las nuevas autoridades electas. Además de la posibilidad de cambio del personal técnico y gerencia que ya cuenta con la experiencia técnica y que ha sido objeto de una serie de capacitaciones, por lo que al existir dicho cambio representa iniciar de cero nuevamente.
 - vi. La sostenibilidad en los ámbitos financieros, técnicos e institucionales es muy débil en las Mancomunidades, debido a:
 - El aporte que brinda cada municipio es bajo, y es utilizado en su mayoría únicamente para el funcionamiento, muchas veces sin cubrir dicho presupuesto en su totalidad.
 - Alta dependencia del apoyo de la cooperación internacional

⁶⁴ Entrevista realizada a la Gerente Técnica de la ANAM. 4-2-2011

- vii. A nivel nacional existen Mancomunidades que han surgido por el interés de lograr la gestión de ayuda de la cooperación internacional, y no por resolver una problemática que les afecte como grupo; situación que ha evidenciado el surgimiento y decadencia de varias Mancomunidades que no lograron trascender más allá de su conformación⁶⁵.
- viii. Retiro o finalización del apoyo de la cooperación internacional a la Mancomunidad, situación que ha provocado que muchas organizaciones intermunicipales se disuelvan por no ser sostenibles.
- ix. Algunas Mancomunidades, han sido utilizadas como plataformas para fines partidistas e intereses personales. Muchas veces cuentan con el cuerpo técnico necesario, pero tienen más injerencia los intereses políticos, provocando que las propuestas técnicas no se visibilicen al punto que la organización termina fracasando⁶⁶.
- x. Existen Mancomunidades que cuentan con un marco filosófico, objetivos y fines demasiado amplios.
- xi. Falta de una oficina intermunicipal técnica con personal permanente.
- xii. Poca existencia de sistemas de seguimiento y evaluación de resultados en las Mancomunidades.
- xiii. En Guatemala, se legaliza el asociativismo municipal hasta el año 2002 con las reformas que se realizan al Código Municipal, no obstante el marco legal que regula a las Mancomunidades aún es incipiente y muy ambiguo, contiene muchos vacíos legales, contempla el tema mancomunado únicamente en 3 artículos.

⁶⁵ Cuestionario realizado a la Asesora Técnica Local de la MANCUERNA. 16-3-2011

⁶⁶ Entrevista realizada al Subdirector de Capacitación de INFOM. 20-1-2011

5. Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas

A través del presente estudio se ha logrado identificar que el modelo mancomunado ha acumulado una serie prácticas realizadas por las Mancomunidades, consideradas por sus resultados como eficaces; a continuación se describen algunas de esas buenas prácticas o experiencias vividas:

- i. Se resuelven problemas como territorio intermunicipal, que trasciendes más allá de los propios límites municipales de un sólo de un municipio.
- ii. Fomento del desarrollo económico local como territorio estratégico intermunicipal.
- iii. Se puede aprovechar la economía de escala, ya que los municipios por si solos no pueden resolver sus problemas; debido a la baja capacidad económica que tienen y a la existencia de problemas que requieren una solución de territorio. Ejemplo de ellos son los problemas de saneamiento ambiental, contaminación del recurso hídrico, entre otros.⁶⁷
- iv. Fomento del desarrollo económico local como territorio intermunicipal para proyectarse a nivel nacional e internacional.
- v. Existen más propuestas de solución que pueden llegar a ser más eficientes y eficaces para dar respuesta a un problema como un territorio intermunicipal, que de forma unilateral
- vi. Lograr una mayor incidencia de los municipios como grupo ante el gobierno central, organismos de cooperación (nacional e internacional), organizaciones no gubernamentales, entre otros, para lograr apoyo financiero para la ejecución de proyectos concretos en beneficio de los municipios mancomunados.

⁶⁷ Cuestionario realizado a la Asesora Técnica Local de la MANCUERNA. 16-3-2011

- vii. Ser un modelo valioso para llegar a apoyar el desarrollo del territorio, así como para eficientar los recursos administrativos de un grupo de municipalidades.
- viii. Contar con personal técnico especializado que brinde asistencia técnica al personal de cada municipalidad, en pro del fortalecimiento institucional.
- ix. Se brindan servicios municipales con mayor eficiencia, eficacia y a un menor costo (agua potable, plantas de tratamiento de desechos sólidos y aguas residuales, entre otros).
- x. Promoción del diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, entre los Concejos Municipales mancomunados a nivel nacional.
- xi. Se considera importante resaltar 2 ejemplos de buenas prácticas que se han desarrollado en el país como resultado de la gestión asociativa municipal:⁶⁸
 - Caso de EMAPET, que con el apoyo del INFOM se logró que dos municipalidades administraren los servicios de agua potable y drenajes de forma mancomunada.
 - Existencia de 5 Mancomunidades (MANCUERNA, Mancomunidad COPANCH´ORTI´, Mancomunidad de Municipios de La Laguna -MANCLALAGUNA⁶⁹ –, Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán -MAKATITLAN-⁷⁰, y Mancomunidad de Municipios de Tzolojya -MANCTZOLOJYA-) ⁷¹ que se han constituido en ejecutoras de fondos externos de la AECID, actualmente de un monto de US\$ 40 millones.

⁶⁸ Entrevista realizada a la Directora Ejecutiva del Programa de Gestión Social INFOM-UNEPAR. 29-8-2011.

⁶⁹ Municipios que la conforman: San Pedro La Laguna, San Pablo La Laguna y San Marcos La Laguna

⁷⁰ Municipios que la conforman: San Andrés Semetabaj, Panajachel y San Antonio Palopó

⁷¹ Municipios que la conforman: Sololá, San José Chacayá y Santa Lucía Utatlán

En contraposición, también la experiencia vivida ha evidenciado lo que se denominará como lecciones aprendidas, a continuación se presentan las que se consideran más relevantes para el presente estudio:

- i. Es importante contar con una unidad u oficina técnica intermunicipal, ya que su funcionamiento facilita el cumplimiento de las acciones a realizar por parte de las Mancomunidades, pues al no contar con dicha unidad debe apoyarse en los técnicos de las municipalidades, quienes a su vez ya cuentan con una carga de trabajo propia, limitando con ello la posible asistencia a la organización. Además, dicha unidad u oficina debe contar con la capacidad necesaria de atender a todos los municipios miembros.
- ii. Se debe contar con una definición clara, tanto del marco filosófico como de los objetivos de trabajo de una Mancomunidad, esto es un factor clave para lograr su institucionalización; aunado al logro de socializarlos a todos y cada uno de los representantes de los municipios miembros, y de ser posible a sus poblaciones a través de una estrategia de comunicación.
- iii. Debe de tomarse en cuenta la participación de la población, abriendo los espacios necesarios para fomentar el dialogo, permitiendo una mayor transparencia y validación de la gestión de la Mancomunidad. Asimismo, los resultados de dichos procesos de participación de la sociedad civil deben ser contemplados en la toma de decisiones en asuntos relacionados con el funcionamiento de la Mancomunidad, por ejemplo, establecimiento de pago de tarifas por prestación de servicio, multas, entre otros.
- iv. Es importante tener claro que no debe existir competencia entre los municipios miembros y la Mancomunidad como institución, ni por recursos o atención de solicitudes de apoyo de cooperación o del mismo gobierno central; es por ello que deben de definirse de forma clara los ámbitos de acción de la Mancomunidad, aunado a un proceso fuerte de empoderamiento, por parte de los gobiernos locales miembros, tanto de la

misma organización intermunicipal, como de su accionar y seguimiento de su trabajo. Caso contrario, se corre el riesgo que la Mancomunidad llegue a convertirse en una instancia rival que obstaculiza y pierda el espíritu de su génesis.

- v. El funcionamiento de una Mancomunidad debe financiarse con los aportes brindados por parte de los municipios miembros, no puede correr el riesgo de depender de un apoyo de cooperación externa, ya que al retirarse o terminarse el mismo, se expone en gran medida la propia organización, incluso algunas han llegado a desarticularse. Sin embargo, si se cuenta con el respaldo de cooperación internacional, es necesario que se contemple desde el inicio un proceso de forma gradual para que la Mancomunidad vaya asumiendo el programa y/o proyecto que se ejecute.

Según la información brindada por Informantes claves⁷², a continuación se presentan los modelos de organizaciones intermunicipales, que son considerados exitosos en Guatemala:

- i. MANCUERNA
- ii. ADIMAM
- iii. MANCTZOLOJYA
- iv. MAMSOHUE⁷³
- v. Mancomunidad COPANCH´ORTI´

De las demás tiene una idea generalizada, sobre que aún les hace falta trabajar más para lograr ser sostenibles y llegar a ser calificadas como modelos exitosos.

⁷² Asesora Técnica Local de la MANCUERNA, Director Ejecutivo de AGAAI, Gerente Técnica de ANAM y Facilitadora de Capacitación del INFOM

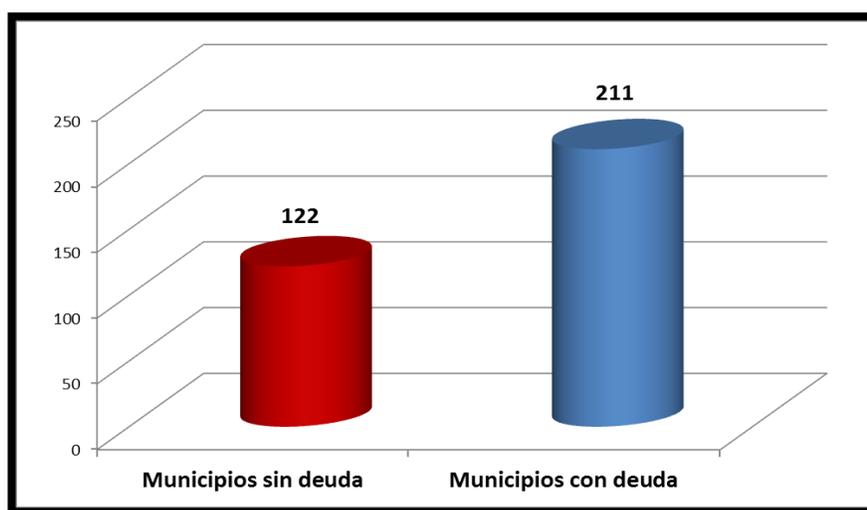
⁷³ Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango

6. La Deuda Municipal

Según el Código Municipal, en su Artículo 110, las municipalidades “*para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos.... Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales*”. Y tomando como base el artículo citado, muchas municipalidades han realizado una serie de préstamos con montos exuberantes a plazos que sobrepasan su periodo de gobierno, provocando con ello que actualmente numerosas municipalidades en el país se encuentren endeudadas.

Un artículo publicado en El Periódico (www.elperiodico.com.gt) muestra que existen 149 municipalidades que han adquirido préstamos que tienen fecha límite de pago hasta el año 2024 (dinero que se utilizará para gastos de funcionamiento), 50 municipalidades aproximadamente han sobrepasado todos sus ingresos anuales, y 12 tienen créditos para proyectos de inversión. Además expone que de 333 municipalidades del país, 211 tienen deudas por más de Q2.5 millones.

Gráfica No. 4
Deuda Municipal



FUENTE: ANAM con datos de INFOM actualizados al 30 de octubre de 2010

En este contexto, en el año 2010 el Código Municipal sufrió varias reformas en su articulado, siendo uno de ellos el número 110, a través del Artículo 30 del Decreto 22-2010, el cual estipula que las municipalidades “*no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Concejo Municipal que las contrae, siempre que se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren*”. Situación que ha provocado el malestar de muchas autoridades ediles y aun es un tema bastante discutible, por lo que la misma ANAM está solicitando que se reforme nuevamente.

Pero ¿Cuáles son las principales causas del endeudamiento de las municipalidades?, según un Informe del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (Rueda, F; 2011: pág. 3) señala 3 causas: *a) la descentralización administrativa (mayores presiones de gasto) no ha ido acompañada de mayores atribuciones fiscales (fuentes de recursos propios); b) baja generación de recursos propios; y c) un esquema de regulación del endeudamiento municipal basado en garantías (transferencias) antes que en el perfil y riesgo de los proyectos a financiarse (destino de los recursos de endeudamiento).*

Además, la ANAM por su parte, considera que también son causas del endeudamiento municipal las siguientes: *a) Sistema de transferencias que obliga a un gasto de funcionamiento excesivamente bajo, limitando las posibilidades del municipio de atender presiones de gasto (como la creación de nuevas oficinas); b) Baja recaudación local y alta dependencia de transferencias, que genera problemas de liquidez e incentiva la búsqueda de préstamos; y c) Regulación laxa e inadecuada del crédito (incluso hay vacíos legales) para los gobiernos municipales, que genera un comportamiento irresponsable por parte de bancos, municipalidades e intermediarios.* (ANAM; 2011)

Al analizar estas causas, se puede observar que encontrarles soluciones viables a un a mediano plazo no es posible y mucho menos fácil; en tal sentido, la Mancomunidad como organización intermunicipal surge como una opción, ya que

ha demostrado tener la capacidad de brindar a sus municipios miembros las herramientas necesarias para paliar esta problemática a un plazo más prudente; tal es el caso de la MANCUERNA, que para el año 2009 cada uno de sus 8 municipios miembros ya contaba con un “Estudio de Aspectos identificados y analizados relacionados con las finanzas municipales y la recaudación municipal” aunado a su propia “Estrategia y Plan de Acción para fortalecer la Recaudación Municipal”.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Al finalizar la presente la tesis, y luego de una investigación y análisis de toda la información y hallazgos recopilados, a través de diferentes técnicas metodológicas, tanto teórica como de campo; se puede concluir que se han encontrado las suficientes evidencias para confirmar la comprobación de la hipótesis, siendo ésta:

-Las Mancomunidades no han logrado ser sostenibles para mejorar la capacidad de gestión municipal en Guatemala, debido al poco empoderamiento por parte de los Gobiernos Locales de los municipios miembros desde su conformación y a la alta dependencia de la cooperación internacional.

A continuación se describen las conclusiones que plantean los argumentos que fundamentan dicha afirmación de comprobación:

Marco Legal Nacional

1. Se ha evidenciado que a pesar que en Guatemala el modelo mancomunado nació legalmente a la vida jurídica hasta el año 2002 con las reformas realizadas al Código Municipal, ya existían varias iniciativas trabajando desde la década de los 90's. Siendo importante señalar que tanto en las reformas del año 2002 como con las del 2010 donde se "amplía" la legislación para las Mancomunidades en 3 artículos, aún existen varios vacíos legales, situación preocupante cuando se ha demostrado que en el país existen 37 Mancomunidades conformadas hasta el año 2010. En tal sentido, es necesario que el marco legal que debe regular el modelo mancomunado en el país, se fortalezca para normarlo en todo su conjunto.
2. Las Mancomunidades no cuentan con la normativa legal que permita a los Gobiernos Locales miembros invertir en los territorios geográficamente

mancomunados; ya que la actual legislación les permite únicamente realizar inversiones dentro de la jurisdicción de sus municipios.

Génesis y Organización

3. De las tres Mancomunidades que se analizaron en el presente estudio, dos de ellas contaron con el apoyo de la cooperación internacional desde su conformación, e incluso en la actualidad, la tercera está en la búsqueda aún de ella, lo cual demuestra que este tipo de apoyo se busca por no contar con otras alternativas dentro del territorio nacional, el cual debiera ser del propio Estado.
4. Una de las tres Mancomunidades estudiadas nació por convicción propia, cuenta con un gerente, pero a pesar que han logrado garantizar el ingreso de los aportes de los municipios miembros, aún no ha sido posible organizar su propia oficina técnica intermunicipal, por lo que debe apoyarse en los técnicos de las municipales, de quienes no recibe mucho apoyo por carga de trabajo.
5. Dos de las tres Mancomunidades cuentan con una misión bastante amplia, cubriendo varios temas desde lo social, pasando por lo ambiental hasta lo económico, mientras que la tercera está enfocada a un solo tema, que fue precisamente la causa de su conformación.

Capacidad de Gestión

6. Se logró identificar que las Mancomunidades que han logrado algún grado de éxito son precisamente las que cuentan con apoyo de la cooperación internacional. Prueba de ello es que las que más proyectos han ejecutado son las que han contado con financiamiento externo, incluso una Mancomunidad, no ha invertido recursos propios en ningún proyecto ejecutado (MANCUERNA), ya que ha contado con los recursos necesarios de parte de la cooperación externa.

7. Las Mancomunidades pueden contar con capacidad de gestión si tienen oficina técnica intermunicipal, con personal profesional y equipamiento necesario y gerente. Permitiéndoles la posibilidad de formular y ejecutar proyectos, si cuentan con los recursos financieros necesarios, para satisfacer las necesidades de la población de los municipios mancomunados; aunado a la elaboración de planificaciones a un corto, mediano y largo plazo.

Empoderamiento

8. Los Concejos Municipales aún no están completamente empoderados del proceso mancomunado, no han logrado aún identificarse y sentirse parte de dicho proceso, deben desarrollar un sentido de pertenencia e identidad, porque a pesar que han obtenido productos de la gestión realizada por una Mancomunidad, los Gobiernos Locales siguen viéndola ajena a ellos, siguen pensando como municipios, no como Mancomunidad.
9. El equipo técnico es quien debe de buscar los mecanismos eficientes y eficaces necesarios para socializar y sensibilizar a todos los miembros de los Concejos Municipales de los municipios miembros para que logren empoderarse del proceso mancomunado. La Mancomunidad no puede seguir trabajando sin el involucramiento completo de los Concejos Municipales, quienes aparte de ser la cabeza política deben conocer la parte técnica de su Mancomunidad, hacerla propia.
10. Los miembros de los Concejos Municipales deben de tener una mayor participación activa en las reuniones de Asamblea General, Comisiones, entre otros, de sus Mancomunidades. Dicha participación colaborará en gran medida en incrementar su involucramiento para llegar a lograr un empoderamiento real del proceso asociativo municipal.

Sostenibilidad

11. Desde el ámbito de sostenibilidad financiera, la Mancomunidad debe de iniciar con hacerse cargo de su propio funcionamiento con los aportes brindados por los municipios miembros, incluso para cubrir los salarios de su propia capacidad instalada, no debe depender de una cooperación externa; ya que muchas veces debe prescindir de su personal por no contar con los recursos necesarios. Para ello es de suma importancia que las autoridades con el apoyo de la cooperación establezcan e implementen procesos de gradualidad para que, en un período prudencial, el funcionamiento sea responsabilidad única de la Mancomunidad, sin por ello reducir su apoyo en la ejecución de acciones en el territorio.

12. Las Mancomunidades deben cambiar la tendencia de no establecer mecanismos que le garanticen la estabilidad de sus ingresos, dejar de ser cortoplacista, pensando que más adelante llegará otro actor externo para brindar apoyo financiero para la ejecución de acciones y/o funcionamiento de la organización, incluyendo el sostenimiento del equipo técnico. Esa estrategia ha evidenciado que corrompe la sostenibilidad financiera, técnica e institucional de la Mancomunidad, la cual se llega a limitar en la búsqueda y gestión de cualquier tipo de recursos para lograr conservar su unidad técnica y satisfacer sus necesidades logísticas y funcionales.

Todo esto está intrínsecamente unido a la importancia de mejorar las condiciones de los gobiernos locales y de la Mancomunidad misma, para generar recursos y lograr sostenibilidad de las acciones, aunado al establecimiento de alianzas estratégicas entre todos los actores, iniciando con los del territorio.

13. Existen dos factores que influyen en la alta dependencia que la Mancomunidad ha desarrollado hacia la cooperación internacional, el primero es que la Mancomunidad, como modelo de organización intermunicipal, no cuenta con ningún apoyo financiero de parte del gobierno central, y el segundo

es que los ingresos que perciben de varios municipios son bajos por lo que las cuotas que aportan también lo son.

14. Existen dos ámbitos de la sostenibilidad, el político y el social, que en lo que se puede inferir que son los más bajos que tienen las Mancomunidades; con relación al ámbito político se considera que es debido al poco empoderamiento que han tenido los representantes de los Concejos Municipales de las Mancomunidad, aunado a su baja participación dentro de las actividades realizadas por su propia organización intermunicipal, a pesar que existen miembros de los concejos municipales que se encuentran en su segundo periodo de trabajo a nivel municipal, aún no han logrado asumir que la Mancomunidad es suya y por ende deben de participar en ella, conocerla, saber qué hace y cómo lo hace.

Y respecto al ámbito social, una de las causas es el poco acceso que ha tenido la población a la Mancomunidad, y ésta la poca capacidad de lograr socializar lo que hace, tanto las acciones que están ejecutando como los resultados obtenidos por la gestión mancomunada.

15. Con relación a la sostenibilidad técnica e institucional, se puede concluir que es una de las más fortalecidas que tienen las Mancomunidades, a excepción de la Mancomunidad que no cuenta con oficina técnica, ya que tienen la capacidad instalada para formular y ejecutar planes, programas y proyectos; sin embargo, a pesar que los recursos propios se utilizan en su totalidad en el funcionamiento de la Mancomunidad, dichos recursos no cubren en su integridad el presupuesto, por lo que dependen también del apoyo externo.
16. La sostenibilidad de las Mancomunidades conformadas en Guatemala aún es muy incipiente, existe una alta dependencia del apoyo de la cooperación internacional, tanto para su funcionamiento como para la ejecución de acciones, programas y proyectos, entre otros

Finalmente se puede concluir siete premisas:

1. Las Mancomunidades que han nacido por convicción propia para mejorar su capacidad de gestión municipal; deben de lograr un mayor empoderamiento de parte de sus gobiernos locales para desarrollar una capacidad de gestión efectiva, un alto grado de compromiso con la organización y disposición de dotar los insumos necesarios, por ejemplo una oficina técnica, equipada y con personal profesional permanente. Aún así, la experiencia indica que cuando las Mancomunidades se han organizado por convicción de los municipios, tienen mejores condiciones para su sostenibilidad, si se dan las condiciones antes mencionadas.
2. Se considera que la cooperación internacional no ha logrado garantizar de alguna manera la Mancomunidad como forma de Asociativismo Municipal, para lograr su sostenibilidad al momento de retirar su apoyo; al contrario, se ha generalizado una dependencia mayor de los recursos que brindan, provocando la vulnerabilidad de las organizaciones mancomunadas, quienes no han logrado ser sostenibles en su totalidad.
3. Aún no es posible identificar y catalogar un modelo de Asociativismo Municipal en Guatemala como exitoso; no obstante se puede indicar que varias Mancomunidades están trabajando para lograr resolver las problemáticas de sus territorios, han buscado diversas estrategias para lograrlo, pero se considera que aún hace falta trabajar sobre su sostenibilidad en todos sus ámbitos y el empoderamiento de sus Gobiernos Locales.
4. Con relación a la Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal y su vinculación con el Desarrollo Humano, se puede argumentar lo siguiente:
 - i. La Mancomunidad es un ejemplo de asociación de municipios que se organizan con la finalidad de lograr el desarrollo integral de sus miembros, evidenciando la importancia que tiene la ejecución del

trabajo en forma conjunta para mejorar la calidad de vida de las personas y alcanzar el desarrollo humano, entendido como la ampliación de las capacidades de las personas. Es en este sentido, en que la Mancomunidad se relaciona con el Objetivo de Desarrollo del Milenio -ODM- 8⁷⁴ (PNUD; 2008) de forma directa e indirecta.

- ii. La Mancomunidad, como modelo de organización intermunicipal, se relaciona con el ODM 8, partiendo de la premisa de que ambas asociaciones, sean de municipios de un país determinado o de países a nivel mundial, dependen de la voluntad política de sus gobiernos para trabajar en la implementación de políticas, estrategias y acciones que logren el desarrollo de forma justa y equitativa para las poblaciones tanto a nivel local como mundial, sin discriminación y exclusión, favoreciendo a los municipios o países menos desarrollados.

Tienen la posibilidad de formular e implementar normas más ecuanímes para todos los actores que intervienen de forma directa e indirecta en los municipios o países, que permitan colaborar a incentivar el desarrollo local y nacional, y por ende el desarrollo humano como tal.

- iii. Ambas asociaciones, la Mancomunidad y la Asociación Mundial para el Desarrollo, uno a nivel local y otro a nivel internacional, sin importar su cobertura y magnitud, dependen tanto de la voluntad política como del grado de empoderamiento de sus miembros, es decir de sus gobiernos a nivel local y nacional, para lograr su sostenibilidad y alcanzar los objetivos para las que fueron creadas. Sin estos dos ingredientes, las dos organizaciones corren el riesgo

⁷⁴ El ODM 8 tiene como finalidad alcanzar las siguientes metas: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo y velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

de ser socavadas y condenadas a quedarse como un intento más en la búsqueda del desarrollo de las poblaciones de los municipios y de los propios países. Dichos gobiernos, locales y nacionales, son quienes finalmente deciden si algún día el desarrollo será para todas las personas, dejando de ser una utopía para convertirse en una realidad viable, factible, palpable, justa e incluyente en este nuevo siglo.

5. Se considera que la Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal en Guatemala, es una posibilidad que se abre en el campo municipal para convertirse en un aliciente ante los problemas que enfrentan los municipios, como los insuficientes recursos para satisfacer las demandas de sus poblaciones, la incipiente infraestructura con la que cuentan muchos de ellos, la escasa cobertura de sus servicios públicos municipales, entre otras dificultades más.

Los municipios al organizarse en forma mancomunada, obtienen la oportunidad de brindar mejores servicios públicos municipales como es el abastecimiento de agua potable a todas la viviendas -servicio que en la mayoría de los municipios es subsidiado por la misma municipalidad provocándole más crisis económica-, por ejemplo, minimizando los costos al compartirlos con los demás municipios miembros. Claro está que este modelo es una opción viable en el país, siempre y cuando, como se ha indicado anteriormente, los miembros de dicha organización logren obtener los dos elementos esenciales para ello, el empoderamiento de su organización y la sostenibilidad política, económica, social, técnica e institucional.

Si lo logran, puede decirse que están iniciando a caminar por una senda viable hacia su desarrollo.

6. Construir una cultura alrededor de la Mancomunidad aún se vislumbra como un aplauso del futuro, pero si se llega a lograr la sostenibilidad en todos sus

ámbitos, se puede indicar que las generaciones del futuro lo van a agradecer, porque con ello se va a cambiar el esquema de trabajo a nivel de la participación ciudadana. La agenda de trabajo de una Mancomunidad, sostenible y empoderada por parte de sus autoridades locales de los municipios miembros, podrían ser hacia donde se dirijan las políticas de Estado, ya que representa el interés de un grupo de municipios conscientes de sus necesidades y soluciones para lograr el desarrollo humano.

7. La deuda municipal es un fenómeno que puede llegar a colocar a un municipio en una posición muy comprometedor, al punto de dejarla en la quiebra por no contar con los recursos necesarios para amortizarla. La nueva reforma al Código Municipal que limita a las autoridades municipales a no endeudarse más allá de su periodo de gobierno no es la solución, porque habrán obras que por su magnitud necesitarán recursos imposibles de pagar en un plazo tan corto; y al prohibirlo la ley también limita el desarrollo de una población determinada.

La solución debe enfocarse a que los municipios deben depender cada vez menos de las transferencias del Gobierno central y lograr ser capaces de recaudar sus propios ingresos, sensibilizar a su población sobre la importancia de pagar los tributos y manejarlos con transparencia y diligencia, buscando lograr como objetivo último el desarrollo de sus habitantes. Es obvio que ello pasa por la necesidad de que el Estado le apueste a una descentralización fiscal, de manera que los municipios fortalecidos en su capacidad de gestión, puedan recaudar sus propios tributos. Un paso inicial en ese sentido debiera ser la aprobación del Código Tributario Municipal.

La Mancomunidad ante este escenario, se presenta como una opción para colaborar al brindarles las herramientas necesarias para realizar este proceso, sobre todo para aquellas corporaciones municipales con menos experiencia; ésta es una evidencia más, sobre cómo los municipios pueden aprovechar la oportunidad de trabajar de forma mancomunada.

RECOMENDACIONES

Luego de haber descrito las conclusiones que plantearon los argumentos que fundamentan la comprobación de la hipótesis desde la que se planteó este estudio; a continuación se presentan las recomendaciones que se consideran idóneas para iniciar el proceso de empoderamiento real y sostenibilidad en todos sus ámbitos del modelo mancomunado en Guatemala:

1. Es trascendental que desde la conformación de una Mancomunidad se inicie un proceso de sensibilización y socialización sobre los compromisos a asumir en una organización intermunicipal como municipios miembros, dirigida a los Concejos Municipales que participarán. Además de una construcción conjunta del marco filosófico, estatutos, objetivos de trabajo y líneas de acción definidas para que se apropien de los mismos. Todo ello podría ser con el apoyo del INFOM, como ente asesor de las municipalidades y por ende de las Mancomunidades, basándose en la experiencia que ha acumulado por más de dos décadas en este campo.
2. Es recomendable que las Mancomunidades trabajen en torno a un marco filosófico y objetivos claros, debido a que la existencia de una dispersión muy amplia de estos dos aspectos arriesga la capacidad de gestión de la organización mancomunada, al verse limitada en lograr formular y ejecutar planes, programas y proyectos de todo tipo, muchas veces por no contar con los recursos financieros y técnicos necesarios para realizarlos o porque carecen de realismo y delimitación.
3. Es importante resaltar una de las estrategias implementadas por la MANCUERNA, para que las autoridades conozcan sobre la Mancomunidad antes de llegar al poder, la cual fue descrita con anterioridad; no obstante se considera que dicha estrategia, que ha estado a cargo de la OIMP, debe de ser efectuada con mayor incidencia con las autoridades electas, se tiene un periodo corto entre los meses de octubre a enero (15 de enero

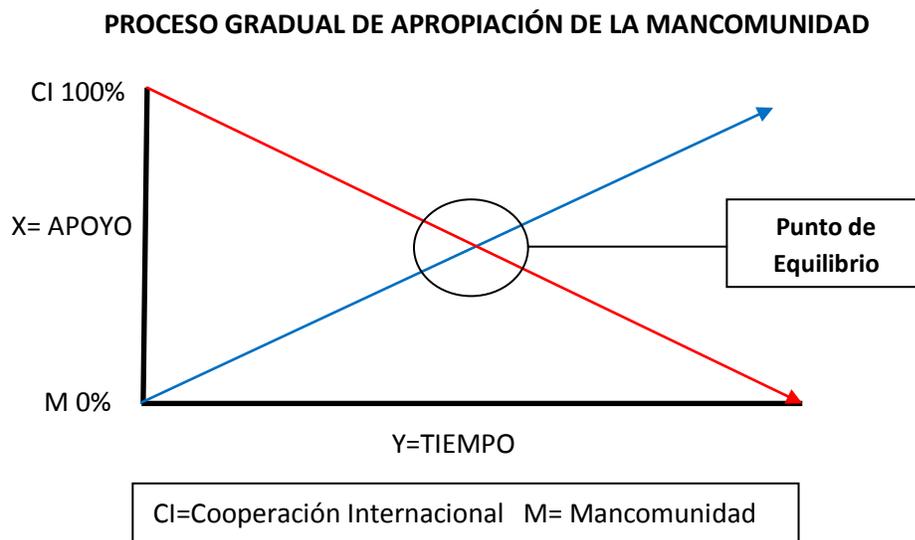
específicamente) para lograr un mayor interés por parte de las autoridades, pudiéndose apoyar en el INFOM de ser necesario.

4. La participación ciudadana debe ser un elemento de suma importancia en la gestión mancomunada, es quien dará su respaldo social a todas las acciones en ejecutadas por la organización intermunicipal, validará o desaprobará su gestión, siendo por ello necesario que se establezcan los mecanismos y el alcance de la dicha participación; pero no se debe perder el objetivo que son las autoridades las que fueron electas de forma directa y democrática para gobernar el territorio.
5. Es primordial que las Mancomunidades cuenten con un Sistema de Seguimiento y Evaluación implementado, el cual les permitirá obtener información precisa y oportuna, de forma eficiente y eficaz, sobre las acciones, tanto de las que se han realizado como de las que se están ejecutando, resultados obtenidos y logros esperados, entre otros.
6. Establecer y fortalecer relaciones de todo tipo (alianzas, redes, contactos) con los diversos actores que intervienen en el territorio mancomunado, de forma directa o indirecta, para mejorar su posicionamiento e incidencia como organización intermunicipal.
7. Desde la conformación de la Mancomunidad, idealmente, debe de lograrse establecer la normativa que permita que los aportes de los municipios miembros vayan aumentando de forma gradual, para lograr garantizar los recursos necesarios, primero para el funcionamiento de la Mancomunidad, y segundo para la ejecución de sus planes, programas y proyectos formulados; con la finalidad de disminuir la alta dependencia del apoyo brindado por la cooperación internacional que se ha desarrollado actualmente, para evitar que al momento del retiro de dicho apoyo la Mancomunidad está fortalecida y puede ser auto sostenible.

8. Por su parte, la cooperación internacional en aras de apoyar el logro de la sostenibilidad del modelo mancomunado en Guatemala, desde el inicio del apoyo a brindar a una organización intermunicipal, debería elaborar un plan o una hoja de ruta de apropiación de parte de los representantes de los municipios miembros de la Mancomunidad así como de su personal técnico, de forma gradual, enfocándose en los ingresos y la sostenibilidad de la organización en todo el sentido.

Cuando se logre llegar a un punto de equilibrio, es decir, cuando el proceso de apropiamiento de la Mancomunidad se encuentre en el mismo punto o rango de tiempo, del apoyo brindado por la Cooperación Internacional, se podrá indicar que dicho proceso está obteniendo los resultados y condiciones necesarias para llegar a lograr la sostenibilidad de la Mancomunidad, pues se evidenciarán los compromisos asumidos por parte de los Gobiernos Locales con su organización intermunicipal.

A continuación, se presenta una gráfica que representa el proceso gradual al que se hace mención, dejando el tiempo a discreción de las partes involucradas, considerando que un lapso no mayor de 10 años debiera ser suficiente para lograr el apropiamiento necesario de la mancomunidad para que ésta sea auto sostenible.



Cabe señalar, que la propuesta que se expone, no merma las oportunidades de lograr apoyos de la Cooperación Internacional por parte de la Mancomunidad para ejecutar proyectos; no obstante, lo que se busca es que no se dependa de la misma para cubrir sus costos de funcionamiento y operación, así como de ejecución proyectos con recursos propios, para no vetar con ello los compromisos que deben asumir los municipios miembros con la organización al dar sus aportes por ejemplo.

9. El INFOM como ente asesor de las municipalidades a nivel nacional, es a quien debería corresponderle la creación de una unidad u oficina que brinde atención, apoyo y asesoría técnica especializada hacia las Mancomunidades, además de llevar el registro de las organizaciones intermunicipales existentes en el país documentando sus experiencias, así como de las que están en proceso de conformación de forma actualizada.
10. Continuar con la realización de encuentros nacionales de Mancomunidades, organizados por la ANAM, AGAAI y el INFOM, además de promover la organización de foros de discusión a nivel regional y otros espacios de diálogo que pudieran desarrollarse, con el objetivo de lograr el intercambio de buenas prácticas y experiencias de las Mancomunidades que están trabajando en el país, para apoyar su fortalecimiento como organización intermunicipal.
11. La ANAM y la AGAAI de forma conjunta como asociaciones de municipalidades, debieran definir una política concreta dirigida específicamente hacia las Mancomunidades del país.
12. El Gobierno central debe de tener un rol más protagónico e incidente con la organización intermunicipal, pudiéndola apoyar a desde la formulación e implementación de una Política Pública con su respectivo Plan de Acción que brinde soporte y fortalecimiento técnico y de ser posible financiero a las Mancomunidades; todo ello en la búsqueda de lograr el empoderamiento de

los Concejos Municipales miembros de las Mancomunidad y la mayor participación de la sociedad civil.

13. Dentro del marco de la Mancomunidad sería conveniente que se promoviera un Pacto de Solidaridad entre los municipios miembros, con el objetivo de apoyarse entre los más “ricos” y menos favorecidos, como parte de ese proceso de empoderamiento de la organización mancomunada, teniendo como fin último la satisfacción de las necesidades de la población de todos los municipios miembros en equidad de condiciones. Dicho debe de establecer de forma clara los compromisos a asumir de parte de todos para que dichas condiciones de equidad se cumplan.

Finalmente, se puede indicar que desde el punto de vista jurídico, para las Mancomunidades es un desafío contar con la normativa legal que permita a los Gobiernos Locales invertir en territorios geográficamente mancomunados. Además de contar con un documento legal que regule tanto la administración como los procedimientos de forma general que deben realizar las Mancomunidades, ya que contar con sólo 3 artículos en el Código Municipal no les proporciona un marco legal suficiente que las convierta en verdaderos agentes de desarrollo.

Es importante que el Estado provea de condiciones para el desarrollo de esta forma de asociativismo municipal y que genera una Política Pública que las favorezca, como ya se indicó con anterioridad, pues son instancias que pueden mejorar la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial. Al respecto, no se debe seguir permitiendo la atomización del territorio nacional, pues cada día son más las solicitudes de grupos de vecinos con pretensiones de crear nuevos municipios. Solamente en SEGEPLAN se encuentran 24 expedientes de solicitudes, muchas de ellas respondiendo a intereses políticos particulares. Es necesario fortalecer nuevas formas de gestionar los territorios y la Mancomunidad parece ser una forma adecuada de gestión.

BIBLIOGRAFIA

1. Alonzo Gutiérrez, Rolando. (2005). **La Cooperación Intermunicipal en Guatemala: un perfil de nuevas formas de Gestión del Desarrollo Local**. Universidad Autónoma de México. México. Revista Pueblos y Fronteras Digital, No. 001.
2. Altschuler, Bárbara. (2003). **El Asociativismo Municipal como Estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina**. Argentina. RED MUNI.
3. Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-. (2006). **Guía par al Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios de Guatemala**. Guatemala. USAID y Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local.
4. Asociación Interamericana de Administración de Ciudades y Condados -ICMA-. (2006). **Estudio de Caso: Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca COPANCH´ORTI´**. Guatemala. USAID.
 - i. **a-----Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Guatemala**. Guatemala. USAID.
 - ii. **b-----Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Costa Rica**. Costa Rica. USAID.
 - iii. **c-----Conformación y Funcionamiento de Mancomunidades (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras)**. USAID.
5. Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-. (2010). **Guía para Municipalidades: ¿Cómo interpretar y aplicar las Reformas al Código Municipal?** USAID, ANAM. Guatemala.
6. Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- (2011). **Análisis y Propuestas sobre el Endeudamiento de las Municipalidades**. Guatemala.

7. Blanchard, K., Carlos, J. & Randolph, A. (1997). **Empoderamiento: 3 Claves para lograr que el proceso de facultar a los empleados funcione en su empresa.** Bogotá: Norma S.A.
8. Capistrano, D. (1996). “**El Poder Local y la Vivienda Popular**”. www.habitat.aq.upm.es/boletin/n4/adcap/html. Consultado el 5 de mayo del 2011.
9. Cardona, R. (2005). **Los Gobiernos Locales y la Descentralización del Estado en Centroamérica.** Universidad Rafael Landívar. Guatemala www.diba.es/c/document_library/get_file?uuid=4d295218-493b
10. **Código Municipal.** Decreto 12-2002. Guatemala.
11. **Constitución Política de la República de Guatemala.** Guatemala. 1985.
12. Cravacuore, D. (2006). **Análisis del Asociativismo Intermunicipal en Argentina.** Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, No. 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
13. De Arango, A. M. (2007). **Manual de Organización, Descripción y Especificación de Puestos.** Oficina Intermunicipal de Planificación. MANCUERNA. San Marcos, Guatemala
14. De Arango, A. M. (2008). **Reglamento de Funcionamiento de la Oficina Intermunicipal de Planificación de la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo.** MANCUERNA. San Marcos, Guatemala
15. **Deuda de 2011 municipalidades asciende a Q. 2.5 millones. 27 de enero del 2011.** Tomado de El Periódico de fecha 8 de noviembre del 2011. www.elperiodico.com.gt
16. **Evaluación de Ecosistemas del Milenio.** Consultado el 28 de febrero de 2010, de <http://www.GreenFacts.com>.
17. Flores, N. (2010). **Las Mancomunidades de Municipios en Guatemala.** Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM. Guatemala

18. Font, J. y Parrado Díez, S. (2000). **Eligiendo socios en la Administración Municipal Española: los Consorcios y las Mancomunidades**. Número 3 de la Revista Cuadernos de Gobierno y de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos. España.
19. Foro de Autoridades Locales de Centroamérica. (2008). **Desarrollo Territorial, Autonomía Local e Integración Centroamericana**. <http://falca.org/consulta-regional/documentos-base/>
20. Garcés, M. (2005). **El Poder Local. La dialéctica política de la organización del Poder Local en perspectiva Jurídica**. Academia Europea de Ciencias y Artes. Sociedad Anónima de Fotocomposición. Madrid, España.
21. Gillezeau, Patricia. (2003). **Ética, Gestión Municipal y Desarrollo Sustentable**. Panamá. Universidad de Zulia.
22. Gómez, O. (2003). **Las Mancomunidades de Municipios en la Experiencia Venezolana**. Instituto Zuliano de estudios Políticos, Económicos y Sociales. Maracaibo, Venezuela
23. <http://www.aecid.org.gt/aecid/index>
24. Huacacolqui, J. P. (2010). **La Mancomunidad Municipal y gestión de servicios en Guatemala**. Encuentro de Mancomunidades Municipales, 13 y 14 de septiembre. PNUD. Moquegua, Perú.
25. INFOM. (2005) **Investigación Situacional: Mancomunidades, Asociaciones de Municipalidades y Empresas Intermunicipales en Guatemala**. Guatemala. INFOM.
26. **Ley General de Descentralización**. Decreto No 14-2002- Guatemala. 2002
27. Mancomunidad COPANCH´ORTI´. (2010). **Estatutos Mancomunidad COPANCH´ORTI´**. USAID, Mancomunidad COPANCH´ORTI´. Chiquimula, Guatemala
28. Mancomunidad COPANCH´ORTI´. (2008). **Memoria de Labores 2008**. AECID y Embajada de España. Chiquimula, Guatemala.
29. Mancomunidad COPANCH´ORTI´. (2010). **Memoria de Labores 2010**. AECID y Embajada de España. Chiquimula, Guatemala.

30. Mancomunidad COPANCH´ORTI´. (2009). **Plan Estratégico Mancomunado 2009-2016**. AECID, Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local/USAID, SEGEPLAN. Chiquimula, Guatemala.
31. Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur –MAMCOSUR- (2008). **Plan Estratégico Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur 2008-2020**. Fundación del Azúcar, MAMCOSUR. Escuintla, Guatemala
32. Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río El Naranjo -MANCUERNA- (2008). **Plan Estratégico Territorial, PET 2008-2020**. AECID, Municipios Democráticos. San Marcos, Guatemala.
33. Martí, Rubén Américo. (2000) **La importancia del Asociativismo Municipal**. Argentina. Periódico Hoy en la Noticia. p. 1.
34. Mendoza, N. (2004). **Del Autoritarismo Cultural a la Comunidad Imaginada. Un análisis de la Cultura Autoritaria en Guatemala**. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Pontificia de Salamanca. Guatemala.
35. Mendoza, R., Kuhnekath, K., Piedrasanta, R., Fernández, E., Gómez, H., Pascual, J., et al. (2007). **Análisis Comparativo de dos Mancomunidades Municipales en Centroamérica basado en Guatemala y Nicaragua: Origen y efecto**. Instituto Lingüística y Educación (ILE) bajo la coordinación de la Dirección de Investigación de la Universidad Rafael Landívar (URL). Guatemala; y organización co-ejecutora la Coordinadora Chorotega de Pueblos Indígenas del Norte de Nicaragua (CPICH). Centroamérica.
36. Mograby, Malik. (2010) **Asociativismo Municipal. Aspectos Jurídicos**. Chile. Dirección Jurídica de la Asociación Chilena de Municipalidades – ACHM- .
37. MANCUERNA. Página web: www.mancuerna.org
38. Mancomunidad COPANCH´ORTI´. Pág. Web: www.Mancomunidadcopanchorti.org

39. Pirez, P. (1998) **Cooperación Intermunicipal en el marco de la Integración Regional**. En: *Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Frontera*, Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina).
40. PNUD Guatemala. (2008) **¿Qué tan cerca estamos de la Meta? Manual sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio con enfoque de Derechos Humanos**. Guatemala. Guatemala
41. Programa Municipios Democráticos (2007). **Diagnóstico sobre la Situación Actual Municipal e Intermunicipal en el Área de Intervención del Programa Municipios Democráticos**. Guatemala.
42. Quintero López, Rafael. (2005). **Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos Locales y Sociedad Civil**. Ecuador. FLAMCA.
 - i. **Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos Locales y Sociedad Civil**. Ecuador. Primera Edición. Ediciones Abya-Yala.
43. **Reformas al Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal**. Decreto 22-2010. Diario de Centro América, No. 61, Tomo CCLXXXIX, 15 de junio del 2010. Guatemala. p.1-7
44. **Reglamento de la Ley de Descentralización**. Acuerdo Gubernativo No. 321-2002
45. **Resultados del Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local**. PDGL-USAID. Consultado el 15 de febrero de 2010, de <http://www.pdgl-usaid.com>.
46. Riera Figueras, P., Haas, C., Amer Capdevila, C. y Vilaplana, V. (2005). **Las Mancomunidades en España**. Boletín de la A.G.E. N.º 39
47. Rodríguez, E. y Tuirán, R. (2006). **La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la probabilidad de Cooperar**. Gestión y Política Pública. Volumen XV, Número 2, II semestre 2006, México
48. Rosales, M. (2005). **Asociativismo Municipal**. Asociación Chilena de Municipalidades. Chile. www.municipium.cl

49. Rueda, F. (No publicado). **Criterios para la tipificación de los municipios guatemaltecos de acuerdo a su situación de endeudamiento y propuesta conceptual de un sistema de calificación para la selección de los municipios potencialmente interesados en el componente de inversión de la operación.** BID. Washington, EE. UU.

50. Salguero, Carmen. (2006). **La Mancomunidad de Municipios, una nueva estructura territorial para promover el Desarrollo Local.** Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 2006.

51. Santan, L. (2002). **Las Intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio, en Sedesol, perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción política social de Estado.** México. Indesol/Banco.

52. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- (2011). **Ranking de la Gestión Municipal Integral, Sostenibilidad Financiera y Gobernabilidad en Guatemala Año 2010.** Serviprensa, S. A. Guatemala, Guatemala.

53. Segundo Foro sobre Desarrollo Humano. (2007). **Descentralización y Poder Local en el Desarrollo Humano. El proceso de Descentralización Dominicano, ¿Crea ciudadanía o fomenta clientelismo y caciquismo?** Oficina de Desarrollo Humano/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Editora Corripio, C. por A., Santo Domingo, República Dominicana.

ANEXOS

Anexo No. 1 Guía utilizada en las Entrevistas Personales

GUIA DE ENTREVISTA PARA UN TÉCNICO DE ANAM

Nombre de la Organización: _____

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

- 1. ¿Cuál es su opinión respecto al modelo de organización mancomunado?**
 - i. Según su experiencia ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de este modelo?
- 2. ¿Cuál es su opinión sobre la sostenibilidad de las Mancomunidades en Guatemala?**
 - i. ¿Considera que las Mancomunidades existentes en el país cuentan con sostenibilidad económica, política, social, técnica e institucional?
 - i. Si es así ¿Puede citar algunas mancomunidades que cumplan con estos requisitos?
 - ii. Si no es así ¿Cuáles considera que son las causas que provocan que dichas Mancomunidades no cuenten con alguna o ningún tipo de sostenibilidad?
- 3. ¿Sabe cuántas Mancomunidades existen en Guatemala actualmente?**
- 4. ¿Conoce cuántas Mancomunidades están activas y legalizadas actualmente?**
- 5. ¿Sabe Cuántas Mancomunidades con ejecutoras?**
 - i. Si es así ¿Puede mencionar algunas de ellas?
- 6. ¿Conoce cuántas Mancomunidades Son gestoras únicamente?**
 - i. Si es así ¿Puede mencionar algunas de ellas?
- 7. ¿Conoce algún modelo de organización mancomunada exitoso en Guatemala?**
 - i. Si es así ¿Cuáles fueron las razones o causas (internas/externas) que motivaron la creación de dicho modelo?
 - i. ¿Conoce Usted si aún persisten estas razones o causas?
 - ii. ¿Tiene conocimiento de qué tipo de motivación (interna /externa) tuvieron los municipios miembros para conformarse?
 - iii. ¿Sabe Usted si aún persisten esas motivaciones?
- 8. ¿Cuál es su opinión respecto al marco legal existente que regula a las Mancomunidades en Guatemala?**
 - i. ¿Considera que dicha legislación llena las necesidades de las Mancomunidades?
 - ii. Si no es así ¿Cuáles considera usted que serían las reformas necesarias?
- 9. ¿Qué acciones implementa su organización/institución para brindar apoyo a las Mancomunidades actualmente?**
 - i. ¿Desde qué fecha brindan este apoyo?
 - ii. ¿Qué resultados se han obtenido de estas acciones?
- 10. ¿Qué tipo de relación mantiene su organización/institución con las Mancomunidades?**

- 11. ¿Conoce Usted, si está vigente algún tipo de ley específico que regule a las Mancomunidades?**
- i. O en su efecto ¿Conoce alguna propuesta de proyecto de ley específica que vaya a regular a las Mancomunidades?
- 12. ¿Considera que el modelo mancomunado ha brindado beneficios a los municipios miembros?**
- i. Si es así ¿Cuál es su opinión sobre dichos beneficios alcanzados?

Anexo No. 2 Ejemplo de Cuestionario aplicado a informantes claves

BOLETA PARA EL PRESIDENTE DE LA MANCOMUNIDAD

Nombre de la Mancomunidad: _____

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Municipio: _____

Fecha: _____

1. ¿En qué fecha fue creada la Mancomunidad? _____

i. ¿Quiénes fueron los municipios miembros fundadores?

ii. ¿Cuántos municipios miembros tiene la Mancomunidad actualmente?

iii. ¿Cuáles son los municipios que la conforman?

2. ¿Para qué período fue electo Presidente de la Mancomunidad?

3. ¿Cuáles fueron las razones o causas (internas/externas) que motivaron la creación de la mancomunidad?

i. ¿Persisten aún estas razones o causas? SI _____ NO _____
Si es así ¿Cuáles son? _____

ii. ¿Qué tipo de estímulos (internos/externos) o motivación recibieron los municipios miembros para conformarse?

iii. ¿Persisten aún esos estímulos o motivación? SI _____ NO _____
Si es así ¿Cuáles son? _____

4. ¿Cuenta la Mancomunidad con su Marco Filosófico?

SI _____

i. ¿Cuál es el marco filosófico de la mancomunidad?

ii. ¿Cuenta la Mancomunidad con sus Estatutos? SI _____ NO _____

iii. ¿Se cumplen los estatutos de la mancomunidad? SI _____ NO _____

Si la respuesta es NO, ¿Por qué? _____

NO _____

¿Por qué? _____

5. ¿Cuenta con un Plan Estratégico la mancomunidad? SI _____ NO _____

i. ¿La mancomunidad trabaja en base a Planes Operativos Anuales? SI _____ NO _____

ii. ¿Han sido socializados los siguientes documentos de la Mancomunidad con los Representantes de los Municipios Miembros?:

i. Marco Filosófico

i. SI _____ ¿Cómo? _____

ii. NO _____ ¿Por qué? _____

- ii. Estatutos
 - i. SI _____ ¿Cómo? _____
 - ii. NO _____ ¿Por qué? _____
- iii. Plan Estratégico
 - i. SI _____ ¿Cómo? _____
 - ii. NO _____ ¿Por qué? _____
- iv. Planes Operativos
 - i. SI _____ ¿Cómo? _____
 - ii. NO _____ ¿Por qué? _____

6. ¿Cuenta la mancomunidad con el apoyo de alguna organización de la cooperación internacional, gubernamental o no gubernamental nacional?

SI _____

- i. ¿Qué tipo de organización es? _____
- ii. ¿Cuál es la Organización? _____
- iii. ¿Qué tipo de apoyo le brinda dicha organización? _____
- iv. ¿Desde cuándo cuenta la mancomunidad con el apoyo de la organización? _____
- v. ¿Tiene fecha límite este apoyo que se brinda a la Mancomunidad?
SI _____ NO _____
- vi. ¿Cuándo termina dicho apoyo? _____
- vii. ¿Afectaría a la Mancomunidad en algún grado el retiro de dicho apoyo?
SI _____ NO _____
¿Por qué? _____
- viii. ¿Qué áreas de la Mancomunidad afectaría el retiro de dicho apoyo? _____

NO _____ ¿Por qué? _____

7. El trabajo que está realizando la mancomunidad ¿Está respondiendo a los objetivos de trabajo planteados desde su conformación o han cambiado?

SI _____ NO _____

¿Por qué? _____

- i. ¿Si han cambiado, por qué razón? _____
- ii. ¿Cuáles fueron los objetivos plateados anteriormente?

- iii. ¿Cuáles son los objetivos planteados actualmente?

- iv. ¿Cuáles son las líneas estratégicas de trabajo de la Mancomunidad?

8. ¿Cuántos planes, programas y/o proyectos se han formulado como resultado de la gestión mancomunada?

- i. ¿Cuántos planes, programas y/o proyectos se han formulado y ejecutado como resultado de dicha gestión?

- ii. ¿Qué tipo de planes, programas y/o proyectos se han formulado?

- iii. ¿Qué tipo de planes, programas y/o proyectos se han implementado?

IV. Actualmente ¿Qué planes, programas y/o proyectos se están ejecutando como resultado de la gestión mancomunada?

V. ¿Cuántos planes, programas y/o proyectos están en funcionamiento, de los ejecutados por la Mancomunidad?

i. Descríbalos: _____

9. **¿Como resultado de la gestión mancomunada, han sido beneficiados todos los municipios miembros?**

SI _____ NO _____

i. Si la respuesta es NO, ¿Cuáles han sido los municipios miembros beneficiados?

ii. ¿Cuánta población ha sido beneficiada por las gestiones mancomunadas?

iii. ¿Cuántos planes, programas y/o proyectos se ha ejecutado con recursos de la Mancomunidad?

i. ¿De qué tipo? _____

iv. ¿Cuántos planes, programas y/o proyectos se han ejecutado con financiamiento externo?

i. ¿De qué tipo? _____

10. **¿La mancomunidad cuenta con un gerente a tiempo completo?**

SI _____ NO _____

i. Si la respuesta es NO ¿Cuántas horas trabaja para la Mancomunidad al día y semana?

i. ¿Cuál es la Profesión del Gerente? _____

ii. ¿Cuántos años de experiencia tiene el Gerente en el campo municipal?

11. **¿Se cuenta con Unidad Técnica a tiempo completo en las oficinas de la mancomunidad?**

SI _____

i. ¿Cuántos miembros tiene el Equipo Técnico?

ii. ¿Cuáles son sus profesiones?

iii. ¿Cómo está estructurada la Unidad Técnica?

iv. ¿Cuáles son los resultados que se han obtenido para la mancomunidad, como producto del trabajo realizado por el gerente y su equipo técnico?

NO _____

i. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados por la Mancomunidad para realizar su trabajo técnico?

12. **¿Los municipios pagan oportunamente el aporte establecido en sus estatutos?**

SI _____ NO _____

i. ¿Cuánto es el aporte ordinario que los municipios Miembros deben pagar a la Mancomunidad?

ii. ¿Actualmente pagan algún aporte extraordinario los Miembros a la Mancomunidad?
SI _____ NO _____
i. Si es así ¿Cuánto es el aporte?

iii. ¿Existe morosidad en los pagos?
SI _____ NO _____
i. Si es así ¿Cuántos municipios se encuentran actualmente en estado de morosidad?

iv. ¿Cuál es el porcentaje de morosidad actualmente?

v. ¿Cuentan con medidas sancionatorias para la obtención del pago de morosos?
SI _____ NO _____
i. Si es así ¿Sabe Usted si las aplican?

ii. ¿Cuál es el procedimiento general que se aplica?

vi. ¿Actualmente se cuenta con los recursos suficientes para el funcionamiento administrativo de la Mancomunidad?
SI _____ NO _____

¿Por qué? _____

13. ¿Asisten puntual y regularmente los representantes de los municipios miembros a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Mancomunidad?

SI _____ NO _____

i. De las personas que asisten ¿Considera Usted que su participación es activa?
SI _____ NO _____

¿Por qué? _____

ii. ¿Se logran acuerdos de forma mancomunada, por parte de los municipios miembros, en las reuniones?
SI _____ NO _____

¿Por qué? _____

iii. ¿Cuáles han sido los acuerdos más relevantes que se han logrado de forma mancomunada en los últimos 2 años?

iv. ¿Cuáles han sido los puntos donde no se ha llegado a ningún acuerdo?

14. ¿Ha implementado algún tipo de mecanismo la Mancomunidad, para abrir el espacio de participación de la población de los municipios miembros?

SI _____ NO _____

i. ¿Cuáles han sido estos mecanismos implementados?

ii. ¿Qué resultados se han obtenido de dichos mecanismos?

iii. ¿Se ha utilizado algún tipo de estrategia de comunicación y/o consulta a la población?
SI _____

i. ¿Cuáles han sido?

ii. ¿Qué resultados se han obtenido de dichos procesos?

iii. ¿Cómo calificaría esos resultados?

NO _____

¿Por qué? _____

15. ¿Se cuenta con alguna estrategia que garantice la sostenibilidad financiera de la Mancomunidad a un mediano y largo plazo?

SI _____

i. Si es así ¿Cuál o cuáles son?

ii. ¿Qué resultados se esperan a un mediano plazo?

iii. ¿Qué resultados se esperan a un largo plazo?

iv. ¿Esta estrategia cuenta con el respaldo de todos los municipios miembros?

i. SI _____ NO _____

Si no es así ¿Por qué? _____

NO _____ ¿Por qué? _____

16. ¿Cuáles han sido las estrategias implementadas por la Mancomunidad que han provocado el éxito que están obteniendo o han obtenido?

17. Basado en su experiencia ¿Considera que la gestión mancomunada es un modelo de organización exitoso en Guatemala?

SI _____ **NO** _____

¿Por qué? _____