

GRUPO CHORLAVI
DOCUMENTO DE TRABAJO

ESTADO DEL ARTE DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

Carlos Hugo Molina¹

La existencia de 83 propuestas presentadas al Concurso para optar los recursos del Fondo Mink'a de Chorlaví, y provenientes de todas las áreas geográficas del sistema interamericano, demuestra el interés sobre el instrumento mancomunitario y el uso que se está haciendo de él. Más allá que muchas de las solicitudes no se ajustaban estrictamente a la materia del concurso, el hecho numérico y el interés sobre los temas planteados señalan, la existencia de un conjunto de experiencias prácticas.

Otra constatación se refiere a que, si bien la invitación **“El rol de los gobiernos locales y la descentralización en el fortalecimiento de las estrategias que permiten revalorizar territorios rurales pobres y marginados: experiencias de asociaciones y mancomunidades entre los gobiernos locales o municipales”** abría el escenario para incorporar diversas modalidades asociativas, el resultado de los proyectos ganadores, de manera natural, se inclina sobre las Mancomunidades Municipales en alguna de sus dimensiones. Esta evidencia tiene que ver con el componente de sostenibilidad de los procesos y la profundización de la ciudadanía; sostenibilidad en cuanto se requiere de instancias públicas con ejercicio de competencias y recursos para llevar adelante acciones colectivas de desarrollo, y profundización de la ciudadanía, al comprobar los actores la posibilidad que le ofrecen los órganos públicos para ejercer sus derechos y demandarlos.

De manera natural, también, se ha dibujado un perfil económico – productivo de los Proyectos, orientados hacia gestión territorial en algunos casos, y servicios públicos en otros. Esta constatación, no hace sino recoger una evidencia de la realidad: la lucha contra la pobreza que marca la acción en la mayoría de las áreas rurales de nuestro continente. Y si se trata de mejoramiento de la calidad de vida y se refiere a un ámbito rural, el énfasis no puede ser otro que la inclusión y la generación productiva en sus más diversas manifestaciones. El tránsito de la inclusión política a la gestión administrativa, desemboca naturalmente en el desarrollo económico; estas tres categorías exigen conocimiento de instrumentos prácticos y demanda de ellos; en materia política y de gestión, existen avances significativos, en el tema de prácticas económicas locales, no.

Por esa vía llegamos a las Políticas Públicas. Pasar del Proyecto Piloto a su universalización luego que ha superado la prueba práctica de su utilización, requiere de una sistematización que se convierta en el material de trabajo de los decisores públicos. La secuencia lógica de “ciudadanía – institucionalidad democrática – desarrollo – políticas públicas” marca una ruta crítica de evidentes resultados positivos.

La descentralización, y dentro de ella, el fortalecimiento municipal y mancomunitario, son instrumentos válidos.

¹ Carlos Hugo Molina es Abogado con especialidad en Derechos Constitucional y Administrativo. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular y Prefecto del Departamento de Santa Cruz, en Bolivia.
carloshugom@cotas.com.bo
www.cepad.org

El presente Documento de Trabajo recoge cuatro momentos de este proceso:

- a) recoge algunas consideraciones generales;
- b) focaliza las características generales de las Mancomunidades Municipales, y,
- c) plantea preguntas claves para el desarrollo del Proyecto, a partir del análisis de los documentos de los seis proyectos ganadores.
- d) Incorpora un conjunto de sitios Web relacionados con la experiencia de mancomunidades Municipales.

A. Precisiones Conceptuales²

1. La Descentralización, es un instrumento de Poder. El enfoque tiene que ver con dinámicas de gestión política y ejercicio de ciudadanía.
2. La Descentralización, además de relación entre actores en un ámbito territorial expreso, y vinculada a políticas públicas, debemos entenderla como instrumento, con preguntas como: ¿Con qué objetivo? ¿Para qué? **Esto es fundamental para conceptualizar a las Mancomunidades o al asociativismo municipal.**
3. Se requiere establecer una precisión entre **Instancias Sociales** (alianzas de actores con objetivos e intereses específicos), y las **Instancias Públicas** (ámbitos jerárquicos de jurisdicción y competencia) Ambos interactúan, aunque las consecuencias de sus actos y sus resultados, son diferentes. Se requiere la construcción de espacios plurales en el que actores públicos, privados y sociales puedan concertar y actuar, recordando siempre, que sus formas de acción y sus consecuencias, son diversas.
4. El Asociativismo Municipal, solo para efectos de visualización, tiene dos formas de manifestarse:
 - a) Asociativismo Gremial, relacionado a las tradicionales Asociaciones o Federaciones de Municipios, con énfasis reivindicativos y demandantes de recursos e interlocución política.
 - b) Asociativismo Mancomunitario, vinculado al desarrollo, a la gestión de servicios y territorios y al establecimiento de alianzas para lograrlo. Esta categoría tiene, también, incidencia política en algunos casos.
5. La participación popular o ciudadana es un instrumento y un derecho; si la participación popular se la relaciona como instrumento de lucha contra la pobreza, y se incorpora la pregunta “¿Para qué?”, puede adquirir una potencialidad mayor a la simple oferta y demanda. En esa lógica, la Participación adquiere tres manifestaciones:

² Sobre la base del documento realizado para el Grupo Chorlaví por Ricardo Abramovay, y las complementaciones de Carlos Hugo Molina.

- a) Inclusión: es el componente político de los actores.
 - b) Gestión: se constituye en el objetivo natural de las demandas y de la planificación participativa, al ligarse a servicios.
 - c) **Desarrollo Económico: es el instrumento de sostenibilidad, convirtiéndose es un objetivo estratégico y político que facilita la comprensión de Lo Local y Lo Global.**
6. El Fortalecimiento y la capacitación institucional, relacionado a la gestión administrativa, y que orienta tradicionalmente el trabajo de apoyo a los actores, está siendo demandado cada vez más hacia enfoques productivos, al conocimiento y manejo de instrumentales económicos y de mercado; este tipo de herramientas, han estado ausentes en el enfoque de desarrollo y no han logrado conceptualizar a los actores sociales como sujetos relacionados al mercado, paradójicamente, cuando los actores rurales tienen como premisa fundamental la producción.
7. La incorporación de los actores a un proceso de revalorización de territorios rurales pobres y marginados, pasa por su identificación adecuada; ¿qué actores necesitan de un proceso de inclusión cuyo objetivo sea la lucha contra la pobreza? Actores vinculados a la producción requieren y demandan acciones relacionadas en ese sentido. Reconociendo que se parte de una realidad existente y de dinámicas en curso, se necesita precisar cuales son los actores de los procesos productivos y de desarrollo. Esta premisa plantea consideraciones especiales al existir actores sociales, indígenas y campesinos, cuya relación con los órganos públicos en algunos casos es inexistente y en otros es confrontacional.

La dinámica en esta materia es distinta si se relaciona con actores productivos medianos y grandes a si lo son pequeños, con organizaciones débiles y demandas diversas; los primeros tienen sus propias dinámicas y formas de acción y el volumen de sus emprendimientos los hacen organizarse en cámaras y gremios que funcionan con cabildos empresariales; para el interés de nuestra investigación, nos estamos refiriendo a los actores productivos pequeños, que carecen de experiencia en procesos económicos complejos y en dinámicas de mercado agregado, y que además, carecen de capacidades políticas más allá de su fuerza reivindicatoria.

8. Se necesita abrir el abanico de oportunidades y potencialidades productivas, generando un potenciamiento temático que retroalimente lo existente. Artesanías, turismo, aprovechamiento ecológico, enriquecen las prácticas productivas relacionadas tradicionalmente a “lo rural”, y son un incentivo a la iniciativa y la creatividad.
9. En este conjunto de variables, las Políticas Públicas, adquieren importancia fundamental pues permiten socializar y multiplicar los resultados que normalmente se ejecutan solamente en niveles locales en razón de la capacidad de acción o el ámbito de los actores de desarrollo. Políticas Públicas en fomento, capacitación, creación de escenarios, transferencia de competencias, etc, tienen un efecto multiplicador inmediato si la acción local es apoyada por el Estado.

10. Una forma de medir las políticas públicas es el analizar los instrumentos existentes para su ejecución, más allá del compromiso o necesidad de los actores. Leyes, decretos, reglamentos que tienen carácter universal, facilitan procesos y fortalecen aprendizajes. Una pregunta muy útil en esta materia es “con mi acción, ¿estoy ejecutando, fortaleciendo o demandando una política pública?” En materia de Mancomunidad Municipal o Desarrollo Económico Local, la respuesta es imprescindible. Una evaluación inicial del marco legal y administrativo, define hasta donde es posible llegar.
11. ¿Por qué las Mancomunidades Municipales, los Consejos de Desarrollo Rural o los Consejos locales de desarrollo, no son o no hacen lo que se desearía y se espera de ellos? En el marco de estas reflexiones, quizá:
- porque se le esté demandando a Instancias Sociales lo que deben hacer las Instancias Públicas,
 - porque no existen políticas públicas que los orienten en ese sentido, o,
 - no existe fortalecimiento y capacitación de los actores para actuar en consecuencia.
12. La experiencia de mancomunidades municipales que tienen incorporadas además de las premisas de inclusión y gestión, el Desarrollo Económico Local, dejan de ser reuniones burocráticas por la demanda que sobre ellas ejercen actores productivos. En este aspecto, la Mancomunidad adquiere una calidad organizativa especial; no se trata simplemente de la voluntad asociativa gremial de las asociaciones municipales tradicionales, sino de una apuesta de desarrollo.

B. Precisiones sobre las mancomunidades municipales

En el análisis práctico del funcionamiento de las Mancomunidades, se repiten una serie de categorías políticas, administrativas y jurídicas que las configuran como sujeto con capacidad de acción. Una relación de esas categorías permitirá comprender el carácter del sujeto de análisis:

1. Objetivo de la Mancomunidad

Servicios, asistencia, producción, gestión. Mientras más concreto y objetivo sea, mayor posibilidad de lograr resultados efectivos.

2. Marco jurídico que la sustenta

La existencia de una Personería Jurídica para su funcionamiento, le da una trascendencia temporal mayor a las alianzas accidentales y para una sola actividad. Este componente supone la existencia de un marco jurídico general en el cual se desenvuelve.

3. Capacidad de alianzas

El uso de la cualidad de sujeto jurídico, le permite establecer acuerdos con actores no municipales, que le amplían sus ámbitos de acción, sus capacidades y sus retos de trabajo. Se mencionan especialmente relaciones con:

- a) organizaciones comunitarias
- b) organizaciones empresariales
- c) ONG – fundaciones - universidades
- d) Cooperación Internacional

4. Relacionamiento con otras instancias públicas

El carácter de sujeto jurídico de origen público, le permite acceder a relaciones de servicios e inversión a través de instancias Regionales, Departamentales, Provinciales, Fondos de Desarrollo, etc., para el ejercicio de las competencias públicas que le corresponda.

5. Existencia de un equipo Técnico

La Mancomunidad Municipal que logra contar con un equipo técnico de trabajo, propio o asociado, le permite cumplir de mejor manera los objetivos institucionales de su creación.

6. Prestación de servicios a sus miembros – a terceros.

Como consecuencia del punto anterior, el equipo técnico, en la especialidad que desarrolla la mancomunidad, puede ofrecer servicios a otros actores municipales, sociales, productivos, etc.

7. Forma/modalidad económica para su sostenimiento institucional.

El análisis e identificación de las fuentes de financiamiento de la mancomunidad es clave para analizar su consistencia institucional. Aportes provenientes de recursos propios, generación de ingresos por servicios, aportes de crédito, de cooperación, demuestran la capacidad gerencial de su equipo técnico.

8. Plan/agenda de Desarrollo Mancomunitario

La existencia de un acuerdo concertado y consensuado, tiene la calidad de instrumento de gestión y de negociación institucional. Demuestra la capacidad de alianzas y de acuerdo.

9. Cumplimiento de políticas públicas

Una Mancomunidad Municipal que explicita las políticas públicas que ejecuta, tendrá mayor claridad a la hora de aportar su experiencia para demandarlas o proponerlas.

C. Precisiones sobre la sistematización que realizarán los ganadores del Concurso.

I. Las precisiones conceptuales generales y las que se refieren específicamente a las Mancomunidades Municipales señaladas hasta aquí, permiten realizar una aproximación a las investigaciones que aportarán los Proyectos y que serán objeto del aprendizaje compartido. Cada uno de los seis proyectos de investigación y aprendizaje, con su personalidad propia, expresa un área de incidencia y de acción, y de manera esquemática, aportará enseñanzas a partir de su propia realidad al abarcar áreas como:

- a) Gestión local asociativa en ámbitos subnacionales.

- b) Visión estatal de las Mancomunidades como instrumento de gestión territorial.
- c) Posibilidades y potencialidades de la mancomunidad en la gestión de servicios públicos.
- d) Desarrollo productivo e inclusión de comunidades indígenas en las mancomunidades municipales.
- e) Fortalecimiento de la gobernabilidad transfronteriza a partir de las mancomunidades municipales, y,
- f) La asociatividad como instrumento de lucha contra la pobreza e integración del territorio.

II. Resulta ilustrativo precisar la variedad de categorías de análisis sobre las que el conjunto de investigaciones ha planteado su trabajo:

- a) Inclusión, géneros, actores sociales.
- b) Gobernabilidad
- c) Desarrollo económico diversificado.
- d) Territorios transfronterizos.
- e) Reconstrucción y posicionamiento del territorio.
- f) Sostenibilidad económica de los emprendimientos.
- g) Gestión mancomunitaria.
- h) Incidencia en Políticas Públicas.

III. El proceso permitirá dar respuesta a un conjunto de preguntas que, si bien son propias de las características de cada una de las investigaciones, aportarán criterios generales a la dinámica mancomunitaria existente:

1. **¿Bajo qué condiciones un actor no municipal puede incorporarse a un proceso mancomunitario?**
¿Convenio expreso? ¿Es parte de la acción de la mancomunidad o es un testigo de su acción?
2. **¿Se diferencia claramente las categorías Asociativismo Gremial y Asociativismo Mancomunitario?**
Cada país tiene sus propias normativas y especificidades, y será muy útil conocer las diversas realidades sobre la materia. En Nicaragua, frente a la dificultad legal para constituir Mancomunidades Municipales, éstas han adquirido la calidad de Asociaciones. Este criterio tiene relevancia a la hora de proponer políticas públicas sobre la materia.
3. **¿La práctica mancomunitaria, busca proponer, fortalecer, ejecutar, modificar una Política Pública?**
Los proyectos han identificado claramente cuales serán los beneficiados de la sistematización. ¿Cómo se llegará, a través de ellos, a una Política Pública?
4. **¿Qué espacio institucional existe para incorporar actores sociales específicos, como indígenas, género, juventud?**
Esta pregunta tiene que ver con la mención de las organizaciones señaladas, como parte de los beneficios o como actores sustantivos.

5. **Condición de adecuación y flexibilidad del estudio.**

Las investigaciones en materia social exigen una actitud abierta frente a la riqueza de la realidad que se estudia. El “esperar sorpresas”, como fuera definido por los investigadores, permite la realización de correcciones o adecuaciones, a partir de su propio aprendizaje y el intercambio de experiencias.

6. **Se está administrando territorios, no sólo servicios públicos.**

El componente de descentralización lleva a categorías de Gestión de Estado y a espacios políticos. Los ciudadanos y ciudadanas, en ese espacio, son demandantes de servicios y pueden ser lo ejecutores de ellos en calidad de autoridades públicas por la vía de la designación o la elección. Y el ámbito de su ejercicio es el territorio, y por ello, una jurisdicción.

7. **Las categorías de la investigación, llevan a lo rural como hecho productivo.**

Un compromiso con las premisas establecidas y los actores rurales que forman parte de la investigación, ayudarán a precisar la sostenibilidad del proceso social e institucional y el carácter económico que ello acarrea. ¿Cómo está ubicada la producción y el mercado en este contexto?

8. **¿Quién es el socio estratégico del sector público?**

¿Es el municipio? ¿Qué se espera que haga el municipio como objetivo final?
¿Es otro, que se espera de él?

9. **La sostenibilidad de la experiencia.**

Concluida la investigación, ¿quién se hará cargo de sus resultados? ¿Hay una previsión de continuidad?

10. **¿Tiene el proceso asociativo municipal incentivos para desarrollarse? ¿De qué naturaleza? Si la respuesta es negativa ¿Por qué razón, no ha tenido mayor respaldo público?**

Esta es una pregunta de carácter político. Tiene que ver con los procesos de descentralización, de voluntad política, de normativa existente.