

ELEMENTOS PARA PROFUNDIZAR EL INSTRUMENTO ASOCIATIVO MANCOMUNITARIO

Las preguntas planteadas durante la Conferencia Electrónica desarrollada entre el 7 al 20 de mayo, giraban sobre aspectos tratados a lo largo de nuestros encuentros presenciales y virtuales, y que necesitaban una profundización; se requería un debate que facilitara profundizar la primer condición de las Ciencias, acordar sobre el objeto materia de nuestro estudio para lograr resultados comparables y evaluables.

Un resumen de las materias tratadas podría resumirse en:

- 1. Visualizar el desarrollo económico local como generador y facilitador de acuerdos en el territorio.**
- 2. Identificación y relacionamiento con actores en el territorio.**
- 3. Gobernabilidad y sostenibilidad de la Mancomunidad.**
- 4. Las Mancomunidades en el marco de la descentralización y las Políticas Públicas en el territorio.**

Una aproximación a los aportes, se plantea en los siguientes términos:

En Materia Económica

1. El reconocimiento de la Identidad Cultural del territorio, ofrece una base sólida para una construcción económica, ofreciendo una opción para municipios rurales pobres y constituyéndose en una alternativa de desarrollo.
2. Se evidencia la necesidad de identificar con la mayor objetividad, cuales son las capacidades y debilidades económicas productivas del territorio de la Mancomunidad; esta verificación ayudará a orientar el Fortalecimiento Institucional tradicional, hacia aquellos instrumentos necesarios para hacerlo producir.
3. Las Mancomunidades Municipales son el producto de las capacidades municipales. Si los Municipios tiene capacidades y saberes económicos, podrán ejecutarlos con mayores posibilidades en un pacto asociativo. En algunos casos, la Mancomunidad es el instrumento externo que ayuda a desarrollar esas capacidades.
4. Instrumentos como la planificación estratégica, diagnósticos, planes operativos anuales, planes de inversión enfocados hacia el desarrollo económico local, dejan en evidencia un cambio en el enfoque tradicional.
5. Es necesario orientar la captación de recursos, la acción y la inversión de la cooperación internacional, ONG, organismos de desarrollo, hacia el fortalecimiento de las capacidades deficientes en materia económica. La tensión que pueden aportar recursos y saberes externos, pueden ayudar a debatir sobre el co-financiamiento, la institucionalidad, las capacidades de gestión local, llamando la atención e interpelando a los actores sobre la necesidad de desarrollo.
6. La innovación es una capacidad que genera respuestas a necesidades concretas; Mancomunidades binacionales, la inclusión indígena, la equidad de género, turismo ecológico, artesanía, producción no tradicional, lo demuestran.

7. Se hace imprescindible incorporar los saberes, la experiencia y las capacidades de los actores económicos y productivos, en todas sus manifestaciones y categorías.
8. Es necesario manejar en el territorio, las categorías de economía de escala, fomento productivo, competitividad, dinamización económica.

En Materia de Actores

1. Queda en evidencia la potencialidad que significa incorporar otros actores, más allá de los Municipales. Para ello, se requiere contar con reglas y procedimientos claros para lograr articulaciones efectivas.
2. La Legislación nacional es importante en este aspecto; ayudar a dilucidar el abordaje de las categorías Asociación, Mancomunidad y Consorcio, presentes reiteradamente en el debate.
3. La existencia de otros actores no municipales, genera tensiones y dificultades que pueden constituirse en retos para superar problemas localistas.
4. La incorporación de Otros Actores, está ligada a la especificidad de cada Mancomunidad, a la voluntad y a la relación que ellas tienen con actores fuertes de la sociedad civil y de desarrollo.
5. Hay un listado más o menos genérico de actores con los cuales se relacionan las Mancomunidades: Universidades y fundaciones, Agencias de Cooperación, organizaciones sociales en sus diferentes categorías, instituciones financieras. Otros actores, son específicos al objetivo estratégico y demuestran la gran riqueza de experiencias existentes (organismos forestales, de manejo de cuencas, sectores productivos, Ministerios, autoridades originarias)
6. El aporte de los Otros Actores en Contactos, Vínculos en Redes y Alianzas, deja en evidencia la complejidad del fenómeno estudiado, dependiendo de situaciones y realidades específicas.
7. La posibilidad de un manejo partidista y una cooptación política de la Mancomunidad, está presente en el relacionamiento institucional.
8. Está presente, también, la preocupación de cómo incorporar la consulta social a la gestión administrativa de la Mancomunidad.
9. Las materias en las que los Otros Actores tienen interés y aportan saberes específicos a las Mancomunidades, de las experiencias estudiadas, están en:
 - a) desarrollo territorial
 - b) gestión ambiental
 - c) manejo de recursos naturales renovables
 - d) residuos sólidos
 - e) apoyo a la producción en infraestructura básica.
 - f) desarrollo económico e industrial
 - g) identidad y cultura

En Materia de Sostenibilidad

1. Un Marco legal claro, abre las posibilidades de desarrollo institucional sostenible. Facilita la superación de dificultades técnicas, el relacionamiento con las instancias públicas y privadas, la administración de recursos, competencias y funciones, orienta la voluntad política y la gestión de un presupuesto coherente.

Esta es una condición básica para orientar la acción de la Cooperación Internacional.

2. La Mancomunidad puede ser conceptualizada como el resultado de una reflexión y una acción política de la territorialidad y de la existencia de una sociedad red de implicaciones públicas.
3. Las Mancomunidades dependen de las fortalezas institucionales que alcancen, y tienen que ver con el fraccionamiento de los territorios.
4. Las Mancomunidades pueden ayudar a superar esquemas de explotación, marginación, inequidad y desigualdad social, incorporando a los actores sociales para que sean sujetos de desarrollo y de democracia.
5. Pueden ayudar a la Sostenibilidad, la existencia de equipos técnicos que gestionen recursos externos y fortalezca alianzas.
6. El reconocer y enfrentar las diferencias ideológicas es una condición que expresa madurez política y gobernabilidad, y facilita las relaciones.
7. La existencia de una Agenda Vinculante con todos los Actores con los que se relaciona la mancomunidad, aumenta la sostenibilidad institucional.
1. La transferencia directa de recursos para la prestación de servicios, la promoción con incentivos fiscales y el enfoque territorial de la gestión pública, ayuda a la sostenibilidad.
2. El aporte económico de los miembros es esencial para la sostenibilidad de la Mancomunidad. Las mancomunidades que no se sostienen con sus recursos propios, tienen dificultades institucionales, y pueden caer en la dependencia de los organismos de cooperación, en sus agendas y ritmos.
3. Se reconocen dificultades sobre los alcances de las Mancomunidades como gestoras de competencias complejas, aunque existen propuestas innovativas; es el caso del Desarrollo Sostenible y la administración del desarrollo en límites fronterizos.
4. La Mancomunidad se nutre, y a la vez fortalece, la Gobernabilidad democrática.

En Materia de Políticas Públicas

1. La Descentralización es el instrumento en el cual se asienta la capacidad de los Municipios, Departamentos, Provincias y Estados, para llevar adelante acciones en inclusión, gestión y desarrollo; la Descentralización requiere de definiciones políticas y la aprobación de instrumentos para hacerse efectiva.
2. La gestión del territorio debe responder a realidades concretas y objetivas, y los instrumentos que se aprueben para ello, también. Esta es una condición básica para el instrumento Mancomunitario.
3. La coordinación interterritorial entre los niveles de gestión pública es imprescindible para lograr resultados positivos; esa condición ayuda a
 - a) Fortalecer a la institucionalidad democrática.
 - b) Articular instrumentos de trabajo entre los actores.
 - c) Incidir en el diseño de políticas para un territorio.
4. La Descentralización plantea confrontación con el poder, que puede relativizarse con reglas del juego que establezca niveles y relaciones claras. El fortalecimiento de los actores locales, es el primer paso para democratizar al Estado.

5. El reconocimiento de realidades políticas nacionales, es la base para las propuestas de gestión territorial y desarrollo económico. El reconocimiento de diferencias es una de las virtudes y riqueza de este proceso.
6. Asumimos que “Una Política Pública corresponde a la definición de un Problema Público, en este sentido, la pobreza, el deterioro ambiental, la marginación, las inequidades y todas sus secuelas (desnutrición, violencia doméstica y de género, analfabetismo, desempleo, falta de vivienda, etc.,) son problemas públicos que requieren estrategias como la descentralización, el reconocimiento de las autodeterminaciones, las autonomías, el ejercicio de la democracia, pero esta no sólo como el ejercicio de los derechos individuales, sino también colectivos.” (Rufino Díaz Cervantes)
7. Las Políticas Públicas deben respetar las especificidades de los territorios en materia de organización social, de las materias mancomunadas y las necesidades de recursos humanos especializados. “Para que las Mancomunidades municipales puedan incidir en el diseño de las políticas públicas, es necesario que se conviertan en procesos sostenibles, a partir del fortalecimiento de todas las dimensiones del Desarrollo Territorial, incorporando capital social, competitividad social, desarrollo de servicios ambientales, capacidad de negociación política, inclusión, sostenibilidad y legitimidad política.” (Juan Sánchez Barba)

Materias emergentes del Debate

1. Se ha planteado la preocupación por el grado de legitimidad que tienen las Mancomunidades frente a la elección de autoridades, y el riesgo de la sustitución de la representación que pudieran asumir las directivas de las Mancomunidades.
2. Los cambios políticos nacionales influyen en el nivel local, y plantean falta de continuidad de políticas en muchos casos.
3. El debate sobre descentralización y Mancomunidades, está enriqueciendo propuestas de Gestión Territorial a través de Regiones Autónomas.
4. Existe preocupación sobre los índices de corrupción municipal que pueden afectar el funcionamiento de las mancomunidades.
5. Se plantean dudas, observaciones y críticas relativas a la validez del instrumento Mancomunitario; en algunos casos se lo liga a políticas neoliberales, a imposiciones externas, a su carácter de ineficacia a la hora de resolver problemas concretos. En cada caso, existe una respuesta ofrecida por otro actor que matiza las afirmaciones.
6. El diálogo ha servido para compartir información, páginas web y experiencias concretas.

Evidencias de realidades nacionales:

1. En Nicaragua está aclarada la diferencia entre Asociación, Mancomunidad y Consorcio.
2. En Perú hay un debate sobre la conveniencia de incorporar las Mancomunidades en el diseño del Estado para garantizar su sostenibilidad.

3. Las mancomunidades están adquiriendo la calidad de antecedente en el debate sobre la Región, en la Constituyente boliviana, en virtud de su desarrollo institucional y la riqueza de sus experiencias.
4. Se ha planteado la inquietud de la ausencia del instrumento mancomunitario, su falta de presencia y respaldo a las Mancomunidades en México, país que tiene incorporado el concepto de Municipio Libre desde el año 1917.
8. En México, se cuestionan los territorios municipales.
9. En Panamá no existe un reconocimiento de las Mancomunidades por parte del Gobierno Central; se ha planteado la necesidad que se incorporen a la instancia de Gobierno Intermedio (Consejos Provinciales)
10. En El Salvador, las Mancomunidades no son vistas como parte de las necesidades del territorio, aunque existen estudios que así las plantean (Alberto Enríquez)
11. Una modalidad práctica, ha sido la de aceptar el instrumento y utilizarlo positivamente para comprobar su grado de eficacia, como en Nicaragua.
12. El carácter de sujeto privado administrando competencias públicas de las Mancomunidades en Bolivia, permitió la posibilidad de su multiplicación positiva; la claridad legal nicaragüense sobre el carácter público de la Mancomunidad, ha dado como consecuencia la existencia de un trámite similar a la aprobación de una Ley para adquirir personería jurídica una Mancomunidad, con sus trabas y dificultades.
13. La gran riqueza de experiencias mancomunitarias existentes, y las relaciones con actores diversos, se expresa en alguno de los casos referidos:
 - a) Organismos especiales en manejos forestales (Nicaragua);
 - b) Relación con Programas nacionales de Desarrollo (Chile)
 - c) Ministerio del Ambiente para el caso de una Mancomunidad en una Reserva Forestal (Ecuador),
 - d) las autoridades originarias Jacha Mallkus como veedores del proceso en la Mancomunidad de Municipios Aimaras (Bolivia);
 - e) Organizaciones indígenas (Guatemala)
 - f) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en la Mancomunidad de Municipalidades Distritales de la Cuenca del Río Lurín (Perú);
 - g) Instituciones de administración de sistemas de aguas (Ecuador)
 - h) Las Cancillerías de Nicaragua y Honduras, en la Mancomunidad Binacional
 - i) El sector cafetalero, Nicaragua y Honduras.

Una vez más, ha sido un placer administrar esta información tan valiosa. Nos toca compartirla y plantearla como base para continuar el Debate.

Carlos Hugo Molina
Facilitador.