



RIMISP-Grupo Chorlaví

**LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES Y LAS ESTRATEGIAS PARA LA REVALORIZACIÓN DE
LOS TERRITORIOS RURALES POBRES Y MARGINADOS EN AMÉRICA LATINA**

GRUPO DE TRABAJO

Carlos Hugo Molina
Manuel Dammert Ego Aguirre
Manuel Chiriboga
Vladimir Ameller Terrazas

Antecedentes

El proceso de descentralización, como expresión del nuevo rol de los órganos locales de poder, se ve acentuado por la expansión de la democracia como régimen político, y la necesidad de acercar gobierno y ciudadanos. En estas condiciones los territorios rurales, especialmente los pobres y marginados de América Latina, se enfrentan a nuevos desafíos, diversas oportunidades y a limitaciones para la gestión territorial. Es por esto que la asociatividad entre los gobiernos locales se ha transformado en una de las innovaciones institucionales que se está generalizando en el continente. Estas agrupaciones, ofrecen una vía descentralizada de desarrollo, que busca acercar las circunscripciones político-administrativas a la geografía de los territorios y a la dinámica de su construcción social.

En general, es posible distinguir dos grandes tipos de asociativismo según sus objetivos:

- Asociativismo Gremial, relacionado a las tradicionales Asociaciones o Federaciones de Municipios, con énfasis reivindicativos y demandantes de recursos e interlocución política ante los gobiernos nacionales.
- Asociativismo Mancomunitario, vinculado al desarrollo, a la gestión asociada de servicios y territorios, y al establecimiento de alianzas para lograrlo.

La segunda categoría organizativa constituye el eje articulador de este trabajo, en virtud de la innovación que representa y las posibilidades que ofrece frente al reto de dar respuesta a las dificultades que enfrentan los territorios rurales pobres.

Las mancomunidades ofrecen una opción a dos categorías políticas que no han encontrado hasta ahora una respuesta armónica: las necesidades sociales de los territorios y las modalidades de la administración espacial del Estado. Las dinámicas sociales se expresan con movilizaciones y demandas de vida digna, desarrollo y producción; las preocupaciones de la administración del territorio, en cambio, giran en torno a funciones y competencias administrativas.

Es de interés conocer experiencias concretas de mancomunidades de gobiernos locales en territorios pobres y marginados que han logrado, por una parte, una adecuada coordinación y participación ciudadana y, por otra, procesos de desarrollo económico-local no excluyentes.

Este documento integra y sintetiza el conjunto de actividades de aprendizaje implementados durante un año y medio de trabajo. Parte importante se basa en los informes de las seis sistematizaciones que fueron el núcleo de este proyecto de aprendizaje social, cuyo resumen se presenta en el Recuadro 1. Sin embargo, también recoge los aportes de otro tipo de actividades - como discusiones electrónicas, revisión de literatura y elaboración de documentos de apoyo - que permitieron enriquecer la discusión y lecciones que se han identificado.

RECUADRO 1

Las experiencias en estudio

- Mancomunidad de gobiernos locales, presupuestos participativos y gestión de obra pública de las juntas parroquiales rurales del cantón Cuenca – Ecuador. (Patricia Idrovo).
SERVICIO PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO DEL SUR-SENDA, ECUADOR.
- Aprendizaje en torno a la integración territorial y el fortalecimiento de niveles complementarios de gobernanza local y regional, desde la experiencia asociativa de gobiernos locales en el contexto de pobreza rural y aislamiento crítico en el extremo austral de Chile. (Marcelo Becerra).
FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (FSP), PROGRAMA SERVICIO PAÍS

(PSP), CHILE.

- El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia. (Max Watanabe).
SOLUCIONES PRÁCTICAS-ITDG, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA, PERÚ.
- Análisis comparativo de dos mancomunidades municipales en Centroamérica basado en Guatemala y Nicaragua: Origen y efecto. (René Mendoza).
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR, GUATEMALA.
- El potencial de las asociaciones y mancomunidades de municipios en la promoción de la gobernabilidad democrática: la experiencia del hermanamiento interfronterizo binacional Honduras-Nicaragua. (Rebeca Centeno).
COMISIÓN INTERUNIVERSITARIA DE ESTUDIOS DE GÉNERO (CIEG), NICARAGUA.
- Sistematización de una experiencia de gestión alternativa del agua potable: el centro de apoyo a la gestión rural del agua potable del Cañar, Ecuador. (Carlos Chamorro).
FUNDACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD, ECUADOR.

Situación actual de las mancomunidades en la región

En los últimos 20 años, América Latina ha pasado del estado-centralista a una dinámica que se desplaza a los diversos territorios y poderes sociales. Éste es el sentido de las crecientes y distintas autonomías reclamadas, diseñadas o en progresivo ejercicio, en los procesos de reforma descentralizadora. En tal escenario, las mancomunidades surgidas de la unión de esfuerzos locales, para cumplir objetivos de limitadas competencias, empiezan a abrirse y constituirse en un espacio propicio para gestionar nuevos desafíos de las localidades, regiones y sus territorios. En todo caso, se puede afirmar que las mancomunidades son el resultado de la voluntad y visión de las autoridades locales frente al ordenamiento legal vigente, más que una respuesta desde los niveles centrales¹.

Las mancomunidades municipales asumen diversas formas organizativas, pero en general se trata de asociaciones voluntarias, que se unen con el propósito de coordinar acciones en campos de interés compartido, o donde la asociatividad permite asumir competencias de manera más efectiva. Como muestran las experiencias sistematizadas, en el mundo global las nuevas condiciones en el ámbito local, plantean perspectivas inéditas a este tipo de asociaciones. De hecho, las exigencias del desarrollo de los territorios y su gestión con autonomía, al pasar a un primer plano, abren un nuevo rol a las mancomunidades municipales.

“Luego, en el marco de democratización y paz, surgieron en los años ‘90 las asociaciones municipales departamentales con peso político-partidario, que desaparecieron en la medida en que la tolerancia política creció. Finalmente, las mancomunidades emergen desde mediados de los años ‘90 y especialmente desde el 2000, en un contexto de globalización, reducción del papel del Estado, privatización y liberalización; son mancomunidades con una mirada no gremial-nacional ni político-partidaria aunque territorial, y en un mundo donde se sitúa no

¹ Hemos encontrado que esto explica la razón por la que en Bolivia, donde existe norma legal, régimen jurídico y recursos públicos, las mancomunidades que nacen desde la voluntad local como una experiencia amplia y masiva, pueden consolidarse y crecer en el ejercicio de competencias, con autonomías. En otros países del continente, no existen políticas públicas al respecto, por lo que las mancomunidades quedan libradas a esfuerzos aislados, algunas veces con sólo respaldo de entidades de la cooperación internacional.

solamente el Estado, sino múltiples actores.. (René Mendoza).

ANÁLISIS COMPARATIVO DE DOS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN CENTROAMÉRICA BASADO EN GUATEMALA Y NICARAGUA: ORIGEN Y EFECTO. UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR, GUATEMALA, 2007;

Las experiencias estudiadas en la región, muestran un panorama heterogéneo. Las diferencias dicen relación con el marco jurídico, las atribuciones de las mancomunidades, incluyendo también la relación con el entorno local, nacional e internacional. A continuación se destacan cinco ejes a partir de los cuales es factible caracterizar la heterogeneidad regional:

- a) Densidad nacional: las mancomunidades municipales son instancias que se presentan en la mayoría de los países en forma dispersa y aislada; sólo en Bolivia tienen una presencia masiva.
- b) Régimen jurídico: las mancomunidades tiene un régimen jurídico propio y relativamente desarrollado en Bolivia. Como lo demuestra la sistematización comparada de los casos de Bolivia, Perú y Ecuador, en la mayoría de las legislaciones hay apenas una referencia genérica en la Ley de Municipalidades. El aumento de esta modalidad asociativa, ha llevado a que en Perú se establezca una ley específica y en Chile se preparen modificaciones legales para fortalecerlas. En Nicaragua, para aprobar su conformación se necesita una Ley de la República, expresa. En general, la tendencia más extendida es la de una ausencia de normativa específica, con la consiguiente carencia de políticas públicas y de incentivos para su fortalecimiento.
- c) Competencias y atribuciones: nuestros países viven procesos de reforma administrativa, en los cuales no existe un adecuado mapa acerca de las competencias de cada uno de los diferentes estamentos gubernamentales, en los que todavía está en debate la formación, características y atribuciones de los niveles intermedios de gobierno subnacionales. En tal contexto de descentralización, las mancomunidades se unen en base a competencias imprecisas y con atribuciones en pugna entre los distintos niveles de gobierno. Esta dificultad es a la vez una de sus potencialidades, al dejar un espacio amplio de creatividad e innovación. En la región, es común la formación de mancomunidades para ejecutar un proyecto, para administrar una cuenca, un parque nacional o un corredor agrobiológico.
- d) Relación con la cooperación internacional: las mancomunidades tienen una relación distinta con la cooperación internacional, generándose una mayor autonomía, como sucede por ejemplo en Bolivia, donde se integra a la dinámica marcada por los gobiernos municipales. En otras zonas, como en Centroamérica, generalmente la cooperación internacional sustenta y afianza las dinámicas mancomunitarias para implementar sus propias agendas, lo cual las hace vulnerables y con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.
- e) Estrategias de integración: algunas de las sistematizaciones permiten identificar a las mancomunidades municipales como actoras territoriales que fortalecen procesos de integración fronteriza, por las relaciones que se establecen entre este tipo de municipios y las alianzas en materias económicas que se desarrollan entre ellos.

La mancomunidad como opción para el desarrollo de los territorios rurales más pobres

Dentro de los territorios, las mancomunidades pueden ser instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos, de gobernanza y de participación ciudadana. En las experiencias sistematizadas, se han podido identificar elementos relacionados con cada uno de estos aspectos.

Desarrollo económico

Las experiencias sistematizadas muestran un instrumento de gestión territorial que, a pesar de no tener las mismas características administrativas en todos los países², están generando acciones y debates similares.

² Con relación al Gobierno Local, por ejemplo, existen diferentes nomenclaturas, pero todas confluyen en un instrumento de gestión del Estado a cargo de una instancia de la división político-administrativa.

Las mancomunidades tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización. De acuerdo a las sistematizaciones efectuadas, es posible establecer las modalidades generales a través de las cuales se manifiestan y el potencial escenario de gestión territorial que tienen por delante. Si a ello le sumamos las lecciones básicas aprendidas, tendremos la posibilidad de visualizar una estrategia de gestión de las mancomunidades, como un nuevo y adecuado sujeto promotor del cambio en los territorios.

Los territorios de pobreza tienden a ser marginados y excluidos del proceso global de desarrollo. Las condiciones de pobreza “dura”, similar en términos de alta dispersión poblacional y ausencia de medios de comunicación y de acceso, nos colocan en territorios con problemas que son más de capacidades, que de voluntades.

En estricto sentido, ningún territorio, por más pobre o marginado que sea, carece de opciones potenciales de desarrollo que lo condenen a ser un perdedor estructural “natural”. Las múltiples posibles relaciones entre lo local y lo global, y los constantes cambios en las sociedades de conocimiento y su paradigma tecnoproductivo, abren un abanico de opciones y oportunidades a los territorios. Pero, como ha sido señalado, estas posibilidades se enfrentan con una clara e inequívoca desventaja inicial: la de ser un territorio rural y pobre, al margen de los procesos globales.

La estrategia de desarrollo de estos territorios, debe considerar y resolver esta compleja trama. Una clara opción de gestión territorial para el desarrollo, son las alianzas entre Gobiernos Municipales/Locales asumidos como mancomunidades, las que se establecen sobre bases prácticas de inclusión, participación y acceso a la universalidad de los servicios públicos.

Las mancomunidades de municipios tienen la posibilidad de generar proyectos articuladores que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal³. En Bolivia, la experiencia de la Mancomunidad de la Chiquitania impulsada por el CEPAD, da cuenta justamente de la posibilidad de que mancomunidades potencien recursos identitarios locales para un desarrollo basado en el turismo, pero con visión territorial⁴.

En las experiencias sistematizadas, es ilustrativo el proceso de intervención. La Mancomunidad Binacional Transfronteriza Nicaragua-Honduras, al enfocar el desarrollo territorial, muestra el siguiente itinerario de apertura a las políticas públicas desde lo local,:

- Una **primera etapa**, consistente en la “**identificación y promoción**” de contactos entre los municipios, con apoyo de la cooperación externa, para el manejo de la Cordillera de Dipilto y Jalapa, dado que en ellos nace la subcuenca del río Dipilto, principal fuente de abastecimiento de agua de Ocotol, la cabecera departamental de Nueva Segovia.
- Una **segunda etapa**, de “**institucionalización**”. Se suscribe un convenio, se crea una unidad técnica binacional, se constituye una Junta Directiva y se aprueba un plan estratégico.
- Una **tercera etapa**, de **constitución de los actores políticos**, donde se hace el reconocimiento público del hermanamiento binacional y se posiciona con el tema del Plan Puebla Panamá. Se avanzan los proyectos para la gestión del bosque.
- En la **cuarta etapa**, ya posicionado el hermanamiento, se procede a la **planificación** concertada del desarrollo regional desde la mancomunidad⁵.

³ La categoría que se expresa en este criterio es la denominada “inversión concurrente”, y tiene que ver con el acuerdo entre diversos actores públicos y privados para llevar adelante un emprendimiento cofinanciado de inversión. Naturalmente, se expresa esta articulación, en el aporte de recursos y en la ejecución de proyectos sobre los que concurren diferentes intereses.

⁴ CEPAD, Desarrollo Humano Sostenible en las Misiones Jesuíticas de Chiquitos de Bolivia. El caso del municipio de Concepción. Territorios con Identidad, proyecto RIMISP.

⁵ El potencial de las asociaciones y mancomunidades de municipios en la promoción de la gobernabilidad democrática: La experiencia del hermanamiento interfronterizo binacional Honduras- Nicaragua.

Esta trayectoria también se aprecia en la Mancomunidad de Aysén (Chile Austral), frontera de poblamiento en Chile y el cono sur de América Latina. En esa experiencia, tras una primera etapa de reivindicación respecto a la distribución de las inversiones públicas locales, orientadas en la integración física y superación de pobreza, se pasa a otra de alcance regional, que busca generar un espacio de desarrollo del conjunto del territorio, con un proyecto de traspaso de capacidades e instancias de decisiones a actores y niveles locales de gobierno, como vocería regional y autonomías políticas ante megaproyectos nacionales en el territorio. Actualmente, el proceso se encuentra en una tercera etapa, que consiste en sumar las experiencias asociativas de ambos momentos, sobre la base de redefinir un proyecto territorial, con una Corporación de Desarrollo⁶.

Los estudios sistematizados permiten constatar que en general las experiencias mancomunitarias se basan en acuerdos para la provisión de servicios, o administrar y gestionar competencias o sistemas administrativos; la aparición de la variable "desarrollo" - entendida como generación de capacidades productivas y de excedente - aún cuando todavía limitada, es una variante que abre una nueva dimensión. Esto implica, sin embargo, definir estrategias de desarrollo, identificar recursos con potencial movilizable y eliminar las desventajas que los territorios pobres tradicionalmente tienen: mala infraestructura de comunicaciones, poca o ninguna conectividad, capacidades humanas limitadas, entre otros factores.

"En este período también la UTIB (Unidad Técnica Interfronteriza Binacional) gestiona ante la Organización de Estados Americanos (OEA), el proyecto Expoventa en el puesto fronterizo "Las manos". Éste es concebido como "proyecto vitrina", porque evidencia los esfuerzos del hermanamiento binacional. En esta iniciativa, pequeños y medianos productores/a de los municipios hermanados pueden exponer y mercadear sus productos y por ende mejorar la calidad de vida de la población en general". (Rebeca Centeno).

EL POTENCIAL DE LAS ASOCIACIONES Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: LA EXPERIENCIA DEL HERMANAMIENTO INTERFRONTERIZO BINACIONAL HONDURAS-NICARAGUA, COMISIÓN INTERUNIVERSITARIA DE ESTUDIOS DE GÉNERO (CIEG), NICARAGUA, 2007; 30.

Las mancomunidades deberían enfrentar estas limitaciones estructurales, concentrar esfuerzos, conectar fortalezas de diversas localidades y municipios. Ello requiere alejar la tentación de subdividir los recursos limitados en función de las demandas dispersas y puntuales, como contradictoriamente destaca la experiencia sobre agua potable en Cañar, Ecuador. Sólo en la mancomunidad hay posibilidad de solucionar de manera integral la escasez de agua, pero ello requiere vencer la dispersión⁷. Igualmente - como se señala en la experiencia de hermanamiento entre Honduras y Nicaragua - producto de la pobreza, los gobiernos locales se ven enfrascados en la búsqueda de respuestas inmediatas, dispersando los recursos en muchos proyectos pequeños, en detrimento de las intervenciones de carácter estratégico⁸.

Instrumento de gobernanza

Los desafíos de la gestión territorializada, le abren una importante perspectiva a la nueva forma de gestión de las mancomunidades para su gobernanza; ésta se sustenta en acuerdos entre actores diversos para llevar adelante un proyecto común de desarrollo local-regional, lo cual representa una nueva relación entre la sociedad democrática, el Estado descentralizado y el mercado competitivo.

Esta nueva relación de gobernabilidad tiene sustento en la condición de ciudadanía, como integrante de la comunidad política de derechos y deberes que expresa la calidad de relación entre la sociedad y el

⁶ Aprendizaje en torno a la integración territorial y el fortalecimiento de niveles complementarios de gobernanza local y regional, desde la experiencia asociativa de gobiernos locales en el contexto de pobreza rural y aislamiento crítico en el extremo austral de Chile.

⁷ Sistematización de una experiencia de gestión alternativa del agua potable: El centro de apoyo a la gestión rural del agua potable del Cañar, Ecuador.

⁸ El potencial de las asociaciones y mancomunidades de municipios en la promoción de la gobernabilidad democrática: La experiencia del hermanamiento interfronterizo binacional Honduras-Nicaragua.

Estado, donde es clave la estrategia de construcción de capacidades. Éste es uno de los aportes sustantivos del hermanamiento interfronterizo de las Mancomunidades El Paraíso, destinado a crear capacidades en los gobiernos locales a fin de generar respuestas a las demandas ciudadanas⁹.

En otra experiencia sistematizada se indica, asimismo, que “el asociativismo municipal representa una forma en tránsito de institucionalidad relacionada con una nueva división del trabajo político y gerencial, fruto de la modernización del Estado y los procesos de descentralización”¹⁰.

“Se ha institucionalizado el proceso de presupuesto participativo, rendición de cuentas y las acciones de vigilancia ciudadana mediante la instalación de los comités de gestión y vigilancia en cada una de las asociadas, siendo un paso importante para fortalecer la gobernabilidad democrática, en base a la transparencia del gasto público”. (Max Watanabe)

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL COMO INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA PLANIFICACIÓN CONCERTADA DEL DESARROLLO EN ÁREAS RURALES: EXPERIENCIAS EN PERÚ, ECUADOR Y BOLIVIA, PERÚ, SOLUCIONES PRÁCTICAS-ITDG, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA, PERÚ, 2007;20.

De las experiencias sistematizadas, se desprenden una serie de condiciones para que las mancomunidades aporten positivamente a procesos de gobernanza no excluyente al interior de los territorios:

- Mancomunidades sustentadas en esquemas amplios de participación. La mancomunidad necesita basar su despegue en la identidad sociocomunal y en los lugares que correspondan, desde un enfoque pluriétnico intercultural, abriendo diversos espacios para la participación de sus actores.
- La autonomía como base de la colaboración. La mancomunidad, al tener a los municipios como actor de su creación, tiene que respetar la autonomía institucional de los gobiernos municipales que la conforman. Esto se expresa en varios aspectos de las experiencias. Puede mencionarse el que sus integrantes tienen igual peso en las decisiones, aunque sus aportes sean proporcionales a sus poblaciones y/o capacidad de ingresos. También, que el convenio mancomunado sea aprobado por decisión de sus Concejos Municipales. El que los Alcaldes integren su Directorio de Gestión, garantiza el respeto a la autonomía municipal¹¹.
- Las mancomunidades tienen que definir sus roles y objetivos. La mancomunidad debe establecer claramente el objetivo al que aspira con su asociatividad, y las competencias que las municipalidades delegan a la mancomunidad para capturar los beneficios de escala, generar ahorros y buscar la apropiación de externalidades económicas positivas en la gestión mancomunada. De esta forma, la mancomunidad no funciona como una dependencia de la administración municipal, sino como un socio estratégico para generar capacidades, que individualmente carecería.
- La estrategia de financiamiento para la sostenibilidad. El funcionamiento de la mancomunidad municipal está subordinado al esquema de su financiamiento. Los aportes de las municipalidades de acuerdo al convenio mancomunitario, son una cuestión esencial para establecer una administración mínima que gestione la mancomunidad y que principalmente aborde dos ámbitos de la gestión: la

⁹ El potencial de las asociaciones y mancomunidades de municipios en la promoción de la gobernabilidad democrática: La experiencia del hermanamiento interfronterizo binacional Honduras-Nicaragua.

¹⁰ El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: Experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia.

¹¹ Contrariamente a las críticas contra la posibilidad de que las mancomunidades se superpongan a los gobiernos locales/municipales, la existencia de una directiva integrada por autoridades municipales, deja en evidencia la relación de autoridad sobre los técnicos.

planificación intermunicipal, y el apoyo a emprendimientos de desarrollo económico local y regional, incorporando a los actores económicos de la mancomunidad en estos procesos.

- La mancomunidad como gestor de redes. Las mancomunidades deberían facilitar la conexión entre niveles de gobierno en función de territorios. En los diversos países, las reformas descentralizadoras están en proceso de articular sus mapas competenciales, los que tienen no sólo diversos ritmos, sino también marchas y contramarchas. Al abrirse las políticas públicas a la gestión de los territorios, se requiere que la mancomunidad funcione con flexibilidad para ser lugar de encuentro y articulación de los diversos niveles de gobierno del Estado, en función del objetivo y territorio de la mancomunidad.

Como se muestra en las experiencias sistematizadas, estos aspectos contribuyen a la construcción de capacidades institucionales decisivas para el desarrollo local territorial, y van más allá del período de recambio electoral municipal, posibilitando una visión institucional pluripartidista de su institucionalidad y capacidad en los funcionarios públicos.

Instrumento de participación ciudadana

Las transferencias directas de recursos para la prestación de servicios públicos, la promoción con incentivos fiscales y el enfoque territorial de la gestión pública, contribuye a lograr la sostenibilidad de las mancomunidades municipales, con lo cual se abre la posibilidad de la participación ciudadana responsable. Como ha sido señalado, el concepto más importante del financiamiento, es el de apropiación de la mancomunidad como instrumento de poder y gestión supramunicipal asociada, y el de sostenibilidad fiscal como evidencia de la voluntad de aporte y contribución que soporte una estructura de gestión territorial.

La mancomunidad se nutre y a la vez fortalece la gobernabilidad democrática, al establecer, a través de la participación, mecanismos para: a) alimentar, dar seguimiento y controlar el cumplimiento de los compromisos y aspiraciones de quienes la conforman, y b) para generar voluntad para enfrentar materias postergadas y de complejo tratamiento como la generación de empleo, mejora en los ingresos y dinamismo de las redes y mercados locales, que la relacionan directamente con los mecanismos de participación popular.

Idealmente, los actores centrales de participación en la mancomunidad deben ser los agentes económicos, expresados en sindicatos de productores, asociaciones, pequeños empresarios y organizaciones económicas rurales, generalmente soslayadas por organizaciones de mayor peso social y capacidad de movilización en el ámbito regional o nacional -naturales conquistadores de los espacios de decisión- conocidas ampliamente por la captura de un presupuesto local a cargo de las minorías movilizadas. Por ello, la participación en las mancomunidades cambia de énfasis, privilegiando actores con intereses de un ámbito espacial que va más allá del localismo, como lo reflejan las actividades económicas del territorio que representa la mancomunidad. No duplican ni crean actores, sino que incluyen a aquéllos que generan la dinámica económica y fortalecen las economías domésticas.

Si la construcción del territorio pasa por un complejo mecanismo de relaciones políticas, humanas, económicas, culturales y sociales, el empoderamiento territorial de los habitantes rurales es uno de los requisitos básicos para la construcción de la gestión mancomunitaria. Y el conocimiento de los instrumentos que le facilitarán su relación, es otro de ellos. Se trata de pasar de la relación de oferta/demanda de la planificación participativa, con su sesgo administrativista y de servicios, a otra que prioriza lo productivo y que incorpora en la dinámica de la gestión, las demandas de una sociedad productora y una población que requiere compartir excedentes de su capacidad productiva¹².

¹² La participación ciudadana en la gestión de las mancomunidades se encuentra en pleno desarrollo y se pueden encontrar diferentes formas para buscar las mejores estrategias para hacer efectiva dicha participación.

“En esta fase, adquieren especial valor los elementos de identidad que reafirman la cohesión de las comunidades y actores políticos involucrados. El nivel siguiente lo constituye la apertura de una plataforma inclusiva de actores respecto de un territorio. En este caso se constituye un espacio para que actores diversos puedan expresar y articular labores respecto de un proyecto territorial previo o en construcción”. (Marcelo Becerra).

APRENDIZAJE EN TORNO A LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y EL FORTALECIMIENTO DE NIVELES COMPLEMENTARIOS DE GOBERNANZA LOCAL Y REGIONAL, DESDE LA EXPERIENCIA ASOCIATIVA DE GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO DE POBREZA RURAL Y AISLAMIENTO CRÍTICO EN EL EXTREMO AUSTRAL DE CHILE, FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (FSP), PROGRAMA SERVICIO PAÍS (PSP), CHILE, 2007; 59.

La unión de las categorías ciudadanas de responsabilidad fiscal, con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, expresa una síntesis virtuosa que relaciona demanda de gestión con eficacia administrativa y desarrollo de capacidades productivas. En esa perspectiva, la mancomunidad puede convertirse en un espacio/instrumento que jerarquice la participación en un contexto productivo y de gobernanza, haciendo efectiva categorías como sustentabilidad, desarrollo productivo, inclusión productiva, sociedad de la información y nuevas tecnologías, para que la contraloría social sea algo más que fiscalización de la gestión de las autoridades locales.

Lecciones de las experiencias

No hay recetas ni condenas eternas; es preciso descubrir lo específico y sus potencialidades, para superar la pobreza y generar desarrollo. La gestión del territorio y sus instrumentos mancomunados, deben responder a realidades concretas y objetivas.

En el medio rural nos encontramos con territorios diversos. El posicionamiento de ellos en las interrelaciones de los Estados-Nación, y en el mundo, es la clave local-global para sus opciones de desarrollo. Para lograrlo es indispensable - por más subordinada, marginada, excluida o pobre que sea una localidad- que se identifique y despierte la singularidad del territorio para lograr las sinergias de sus recursos y valores. De esta forma, la nueva gestión local se reposicionará en el mundo, construyéndose socialmente en el territorio la comunidad de ciudadanos que desarrollan proyectos para vivir en justicia y con libertad.

Las mancomunidades son instrumentos para una gestión desde lo local-territorial, con ámbitos territoriales diversos y amplios; no reemplazan a otras entidades de gobierno, ni tampoco se limitan al ámbito de una municipalidad, en cuya voluntad asociativa reposan.

La mancomunidad se desvirtúa cuando duplica y compite por reproducir las funciones propias de los Gobiernos Municipales o el Gobierno Nacional. Sin embargo, la mancomunidad puede sin proponérselo, suplir transitoriamente las fragilidades de los niveles intermedios de administración del Estado, cuando éstos son débiles institucionalmente.

Las mancomunidades han surgido desde lo local, pese a que inicialmente estaban reducidas a la prestación y administración de servicios, para abrirse a lo local territorial y el desarrollo. Parten desde las municipalidades, con gestión desde lo local, afianzadas en la voluntad y la legitimidad social de sus poblaciones. Su objeto va ampliándose hacia ámbitos territoriales diversos, al unir a municipalidades con vocaciones comunes. Sus proyectos se institucionalizan y amplían en términos de dimensiones y de los actores de la actividad del Gobierno local. Esta afirmación de lo local, como territorial, supone proyectar lo agrícola y no agrícola, lo rural y lo urbano como urbano-regional, los recursos en espacios geoeconómico-culturales; las actividades y los circuitos, en unidades de sinergia integral.

Las mancomunidades surgen de la voluntad local, y no se forman por mandato de ley¹³, pero requieren de políticas públicas que las incentiven, especialmente para las zonas rurales y en pobreza, para afirmar el cambio territorial e institucional que pueden hacer posible su viabilidad. En los países donde existen normas de apoyo, las mancomunidades logran mejores resultados para los territorios donde se encuentran.

La mancomunidad municipal requiere ser sujeto de un proceso de reconocimiento, más que de creación. La conformación es el hecho formal y posterior a su redescubrimiento como nueva forma de administración del espacio.

Formadas desde las localidades, la atención a los asuntos del territorio, y en especial, al desarrollo económico territorial, requiere un paso de calidad estratégica de gestión para tener sostenibilidad en el largo plazo. No son un acto burocrático administrativo. No derivan del texto de la ley. Son expresión social de una nueva gestión del territorio, balbuceante, limitada, exigente, esperanzada, siempre afincada desde lo local, que interpela a su nación. Por esta condición, requiere la existencia de una política pública promotora, de una condición jurídica apropiada, que establezca sus marcos legales de desempeño, promueva modalidades diversas, incentive sus actividades y facilite sus alianzas. Con una política pública promotora, la mancomunidad puede afianzar y generalizar pasos estratégicos de calidad en la gestión territorial.

Las mancomunidades expresan un espacio social de reunión de voluntades para la mejor gestión, superando la reivindicación aislada, el faccionalismo, la polarización étnica excluyente, y el aislamiento en sus proyectos.

Al incorporar progresivamente a los diversos actores del territorio y asumir los desafíos en sus distintas dimensiones (físico-geográfico-técnico, de integración social, de identidad cultural, de vinculación pluriétnica y de la demarcación política administrativa), la mancomunidad se constituye en un espacio social de concertación para la acción conjunta y el adecuado tratamiento de intereses. Puede reconocer la legitimidad de la política y al mismo tiempo superar las diferencias político-partidarias, y también vincularse con diversas entidades internas y externas sin limitarse a su afiliación política, sino poniendo por delante asuntos comunes orientados hacia el desarrollo.

Al ser los fenómenos económicos más espaciales que de circunscripción territorial, las mancomunidades generan una gran oportunidad de abordar procesos de desarrollo económico desde una perspectiva no limitativa a la demarcación administrativa de servicios de los gobiernos locales, reducida a la “obra” y dejando las perspectivas del proyecto para el desarrollo. Las mancomunidades de municipios tienen la posibilidad de generar proyectos articuladores que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal.

Las mancomunidades, al acotar su espacio de acción y agendas de trabajo en aquellos temas en que es razonable esperar beneficios dada las economías de escala, establecen un campo de juego en que es factible esperar resultados positivos en un plazo prudente a una escala territorial.

La mancomunidad, cuando se concentra en una agenda económica y ambiental desde una perspectiva territorial, da cuenta de aspectos que por razones de escala no permiten ser atendidos adecuadamente por el nivel municipal. Su fortaleza como mancomunidad, radicará en su ámbito de especialización respecto de los otros niveles de administración del Estado. Quizá construyendo una identidad sobre el territorio, reconociendo y haciendo visible aquello que parece invisible. Al mismo tiempo y para asegurar relevancia, la mancomunidad debe centrar esfuerzos en temas estratégicos para el desarrollo territorial, y no dejarse tentar por la dispersión de pequeñas acciones.

¹³ Excepción de la Ley de Participación Popular boliviana, que obligaba el asociativismo a los municipios con población menor a 5.000 habitantes, para ser receptores de recursos de transferencia.

La mancomunidad de municipios tiene mejores oportunidades que el municipio individualmente como agente de procesos de desarrollo. Enfrentar procesos de desarrollo económico territorial en zonas pobres y marginales no es una asignatura sólo de voluntades, sino también de desarrollo de capacidades.

Las mancomunidades requieren una política que garantice su sostenibilidad, con recursos propios y con medidas que incentiven su consolidación.

Dos elementos son centrales para generar sostenibilidad en las mancomunidades: la sostenibilidad política y la sostenibilidad fiscal. La primera, está determinada por la capacidad de representar y responder a las necesidades y aspiraciones de los actores de la mancomunidad. La segunda, es expresión tangible de la importancia y funcionalidad de la mancomunidad como instancia de gestión útil a los municipios representados.

Una política pública promotora de la gestión asociada, una transferencia condicionada a proyectos de naturaleza intermunicipal, un estímulo fiscal para la consolidación de una cultura de esfuerzo local o supralocal - generalmente ausente de las finanzas públicas locales- pueden ser elementos detonadores para asegurar su rol y renovado desempeño en la gestión del territorio.

Las mancomunidades pueden ser reorientadoras de la inversión y el desarrollo de los recursos nacionales y de cooperación.

Los recursos provistos por el Estado o la cooperación en cualquiera de sus modalidades, pueden tener en las mancomunidades un actor estratégico que oriente la inversión pública hacia áreas definidas por el Estado y/o por los actores del territorio. Esta situación, disminuiría los ámbitos de discrecionalidad o de influencia externa sin base en necesidades concretas.