

TALLERES DE COMUNICACIÓN DEL CICLO DE MANCOMUNIDADES DE GOBIERNOS LOCALES

Por Carlos Hugo Molina.

RESUMEN DE LAS PRESENTACIONES REGIONALES

San Salvador, 27 de Noviembre

Auspiciantes

COMURES – Corporación de Municipalidades de la República del Salvador
GTZ

FUNDE – Fundación Nacional para el Desarrollo

CONADEL: Comisión Nacional de Desarrollo Local

ISDEM: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

FISDL : Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

Micro Región Los Nonualcos

Lugar

Hotel Radisson, Salón El Salvador

Asistencia

75 personas

Responsable de la Organización

Alberto Enríquez

Tegucigalpa, 29 de Noviembre

Auspiciante

AMHON – Asociación de Municipios de Honduras

AECI

Lugar

Agencia Española de Cooperación Internacional – Sala de Reuniones

Asistencia

21 personas

Responsables de la Organización

Ronald Fiallos

Mayra Espinoza

Sonia Nelson

Guatemala, 30 de noviembre

Auspiciantes

ASIES, **Asociación de Investigación y Estudios Sociales**

Fundación Konrad Adenauer

Lugar

Salón de Eventos – ASIES

Asistencia

103 personas

Responsable de la Organización

Carlos Alvarado

Nicaragua, 3 de diciembre

Auspiciantes

AMUNIC – Asociación de Municipios de Nicaragua

PNUD

USAID

SNV

Lugar

Hotel Milton Princesa

Asistencia

80 personas

Responsable de la organización

Javier Callaú

ENCUENTROS NACIONALES

Experiencia El Salvador

Un caso concreto: Mancomunidad de Los Nonualcos

La Mancomunidad de Los Nonualcos, que agrupa 16 municipalidades de los departamentos de La Paz (15) y San Vicente (1), hizo una presentación contrastando su propia experiencia con los hallazgos del estudio. En síntesis planteó:

1. La Mancomunidad es una es una Asociación de Municipios, que es considerada motor del desarrollo regional. Surge en el año 2002, a raíz de los terremotos de enero y febrero.
2. La experiencia de la Mancomunidad confirma que las mancomunidades constituyen una opción para el desarrollo de territorios pobres, un instrumento que ayuda a encontrar soluciones para ir saliendo de la pobreza.
3. También confirma, como señala el estudio, que el desarrollo económico local se vuelve clave y elemental para cohesionar todas las demás dimensiones del desarrollo.
4. En el caso de Los Nonualcos, está en construcción una estrategia de desarrollo REGIONAL y se ha venido dando la apropiación de una visión de desarrollo regional.
5. A partir de allí, se ha dado una gestión de recursos con cooperantes internacionales y con instituciones nacionales. Para dar soporte a la operatividad, se ha montado una oficina intermunicipal. Existe disponibilidad de personal técnico para los ejes claves del trabajo.
6. En cuanto a la mancomunidad como instrumento de gobernanza, hay un proceso de construcción de identidad y de sujetos regionales. Es clave entender que el punto de partida es la decisión autónoma y voluntaria de cada una de las municipalidades de pertenencia a la asociación.
7. La asociación ha facilitado la coordinación con instancias del nivel central del gobierno, en función de demandas claves de la región, cosa que se hace más difícil cuando cada municipalidad lo busca individualmente.
8. La experiencia también confirma a las mancomunidades como instrumentos que promueven y facilitan la participación ciudadana. En el caso particular, se da un aprovechamiento del tejido

Experiencias compartidas:

1. La gestión asociada no sustituye la gestión municipal, la amplía y fortalece.
2. La asociación, la mancomunidad contribuye a superar las visiones partidistas y de corto plazo.
3. La construcción de identidad asociada es clave, sin esto no hay sostenibilidad en el esfuerzo.
4. La experiencia de Los Nonualcos muestra que se gana reconocimiento de la población, lo que eleva la demanda.

Con relación a los desafíos que plantea el estudio a la realidad nacional

1. Se confirma la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas. En el caso de El Salvador, no hay cultura de construcción ciudadana, lo que hace más difícil este esfuerzo.
2. Se confirma la necesidad de la creación de una verdadera institucionalidad para el impulso de la estrategia de la mancomunidad.
3. Otro desafío es potenciar el valor agregado de la asociación para la prestación de servicios asociados.
4. Fortalecer su capacidad de autogestión
5. En cuanto a su contribución al país, la mancomunidad comparte que se necesita marco normativo y de políticas públicas nacionales que promueva las mancomunidades en El Salvador. Que se reconozca por el Estado la figura mancomunada. Esta es una asignatura pendiente y hay que llevarla adelante desde las mancomunidades.
6. Existe un anteproyecto de ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que ha surgido producto de la consulta nacional convocada por la Asamblea Legislativa, en él no se han incorporado a las Mancomunidades. En el caso de Los Nonualcos, el ordenamiento está basado en la micro región.
7. La diferencia entre mancomunidades y asociatividad municipal, corresponde a las realidades nacionales. En algunos lugares son sinónimos, en otro son diferentes. Muchas veces la asociatividad se relaciona más con las asociaciones nacionales de municipalidades que tienen un carácter gremial.
8. El tema del desarrollo sobrepasa las capacidades de la asociación de municipios o mancomunidad, pero sin duda, el enfoque de desarrollo regional tiene un rol de promotor y articulador. No se puede administrar todo el tema del desarrollo y participación a un solo ámbito, sino hay que diferenciar ámbitos y niveles de gestión del territorio y en este marco, las mancomunidades tienen un rol intermedio entre lo nacional y lo local que aún no se ha aprovechado en El Salvador, y en general en Centroamérica.
9. El desarrollo multidimensional de la Mancomunidad es clave, pues pueden asumir liderazgo desde los territorios de cara a impulsar el desarrollo económico local, así como el social, cultural y ambiental, presionando por nuevas políticas públicas.
10. En El Salvador, es clara la necesidad de impulsar una política pública para las mancomunidades, pero hay que abrir un debate en torno a qué tipo de política pública será necesaria. No puede ser una copia de otras experiencias nacionales, pero esta claro que deben ser utilizadas como referencia.
11. El asociativismo municipal en los países estudiados, ha permitido avanzar en el abordaje de temas específicos y soluciones de acuerdo a realidades muy concretas de los diferentes territorios. En El Salvador, el Código Municipal establece el asociativismo y permite al municipio asociarse bajo diferentes formas. Le permite a los municipios asociados obtener personería jurídica, les da otro carácter legal para la gestión y procesos de descentralización del Estado.
12. El estudio deja ver claro como la confrontación política debe ser superada en la construcción de mancomunidades. El problema en El Salvador, es que la tendencia a confrontar entre partidos es muy alta. Por eso, las mancomunidades pueden contribuir a dar pasos en la dirección contraria.

13. ¿Cómo crear institucionalidad en procesos binacionales de construcción de mancomunidades transfronterizas? Aquí hay una complejidad mayor dado que la mayoría de veces se enfrentan legislaciones no compatibles. En el sistema interamericano se podría innovar. En CA por la cercanía y las distancias relativamente cortas, se facilita y por ello se puede contribuir de cara al continente latinoamericano en este campo. Es interesante estudiar los casos en marcha de mancomunidades transfronterizas, para analizar cómo se da el paso en relaciones binacionales y trinacionales para crear territorios compartidos de desarrollo local.
14. El desarrollo económico local es uno de los aspectos estratégicos en las mancomunidades. No se pueden inventar materias económicas. Lo que se puede hacer es apoyar los emprendimientos y las cadenas de las actividades que se dan ya en lo local. No se habla de emprendimientos de grandes productores. La mancomunidad no los apoya, lo hace a partir de emprendimientos de la base local que la necesita.
15. El estudio y la práctica de las mancomunidades en El Salvador subrayan la preocupación por la sostenibilidad de las mancomunidades. El desafío es claro y depende de los propios municipios asociados. Si la sostenibilidad se quiere apoyar en factores y actores externos, la vida de la mancomunidad será corta.
16. Un factor que amenaza a las mancomunidades son los cambios en los gobiernos de las municipalidades socias. Muchas veces aún se da que cada vez que hay cambio de gobiernos locales, los procesos cambian, se implementan nuevas estrategias y a veces atentan contra la continuidad de los procesos. Por eso es bueno conocer e intercambiar sobre las experiencias para minimizar el riesgo de la unidad de las mancomunidades.

Experiencia Honduras

Estudios Comparados

Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Aguan y Cuyamapa (MAMUNCRAC).

Mancomunidad de Municipios de la Ruta Maya (MANCORSARIC)

Sobre el Debate de el Estudio y las experiencias compartidas, se estableció:

1. Es una demanda latente que la AMHON defina una agenda clara para el fortalecimiento de las mancomunidades.
2. Debe debatirse quién es el “dueño” de las Mancomunidades, para alentar su desarrollo.
3. Debemos asegurar el proceso de sostenibilidad con los cambios políticos, para garantizar los procesos de capacitación y que no se empiece de cero cada cuatro años. ¿Cómo ha sido la experiencia en otros países?
4. Analizar la administración intermedia que se ha logrado en otros países, pues al tener Honduras una ausencia de ese nivel intermedio con autoridad, debiera reforzársele con aporte de las mancomunidades.
5. Incorporar en el debate la opción de ver a las mancomunidades como el ente facilitador de acciones productivas, ya que se mira a nivel local sólo como proveedor de servicios.
6. Analizar los procesos de participación ciudadana desde el nivel regional, si sabemos que es un proceso que se desarrolla en el nivel municipal.
7. Existe una alta dependencia de la cooperación internacional, esto ha llevado a que las mancomunidades hagan muchas cosas y sustituir algunas acciones propias de los municipios.

8. Las Mancomunidades que han tenido avances significativos, es porque han logrado focalizar su actuación.
9. Hay dos aspectos claves, por debatirse
 - i. el interés de la cooperación por apoyar a los municipios ¿realmente la cooperación ha forzado a los Municipios a mancomunarse?
 - ii. Cómo funcionan los niveles regionales existentes en los diferentes países.

Experiencias compartidas

En el Debate, se estableció que:

1. Se puede considerar a la mancomunidad como instrumento de descentralización
2. Es importante que las mancomunidades definan sus competencias y atribuciones y tengan claro que no puede llegar más allá de las competencias de los municipios; mientras tengan mayor claridad hacia donde quiere ir tendrán mayores posibilidades de obtener resultados.
3. En la relación Mancomunidad – cooperación internacional es imprescindible establecer las reglas del juego.
4. La territorialización del desarrollo, lleva a preguntar cuanto de conciencia territorial existe en los actores municipales.
5. Es importante proponer Estrategias de integración para resolver la problemática que enfrentan los municipios fronterizos.
6. Las Mancomunidades pueden ser instrumentos de gobernanza al convertirse en una instancia de representación regional. La mancomunidad da una sensación de región.
7. Las Mancomunidades deben ser reconocidas como instrumento de política pública.
8. Las Mancomunidades pueden ser *reorientadoras de la inversión* y el desarrollo recursos nacionales y de cooperación, como consecuencia de una política práctica de descentralización.
9. La mancomunidad aporta o facilita el desarrollo de instrumentos de desarrollo económico.

Con relación a los desafíos que plantea el estudio a la realidad nacional

1. Se ha pasado muy rápido de lo comunitario a una visión regional, sin que esté aclarada una visión de territorio, de la región. ¿Existe el reto real de dar el salto cualitativo de esas asociaciones espontáneas a ser asociaciones con orientación de servicios concretos?
2. Llamen la atención los consorcios como mecanismos de relacionamiento público - privado, (caso de Nicaragua); se constata que se dieron sobre asociaciones limitadas pero que tenían algo en común en sus territorios.
3. Las Mancomunidades necesitan recursos sostenibles.
4. ¿Cómo entramos a la revalorización de los territorios rurales, que rubro tiene una mancomunidad que sea competitivo y que sea importante?
5. La Mancomunidad no debe duplicar lo que ya se hace como competencia y atribuciones municipales.

6. Estudiar cómo es posible inserta al sector privado en estos espacios, y cómo debe ser una verdadera participación ciudadana.
7. Precisar cuál es el rol de la AMHON y La Secretaria de Gobernación y Justicia sobre el tema de las Mancomunidades, y establecer cuánto estamos avanzando en la descentralización. La mancomunidad es una instancia que puede ser de aceleración de la descentralización. El fenómeno de las mancomunidades esta muy lejos de ser comprendida por los legisladores.
8. En la Reforma a la Ley de Municipalidades, el tema de mancomunidades no esta claro para el nivel político. En nuestro marco jurídico son sinónimos Asociación y Mancomunidades.
9. Con relación al consorcio, tenemos debilidades de carácter estructurales pues el sector privado es débil en nuestro país.
10. Sobre la participación ciudadana hay un fuerte debate, hay que diferenciar el tema en cómo la sociedad civil quiere participar en el nivel decisorio de las Mancomunidad y como se involucran como contralores.
11. ¿Qué tipo de sostenibilidad se necesita si conceptualmente se refiere a una asociación voluntaria?
12. ¿Cómo reconocemos otras demandas que puede estar latente en el territorio?
13. El tema de mancomunidades ha tenido avances en el país. ¿Cómo llevar adelante un proceso de categorización/certificación de Mancomunidades de manera consistente? ¿Es necesario?
14. Estudiar metodologías que permitan ingresar al tema productivo en las Mancomunidades. El tema del desarrollo económico, ha estado ausente.
15. Hay dos evidencias que deben enfrentarse sobre las Mancomunidades:
 - i. Inexistencia de un marco jurídico, elevado a una política pública.
 - ii. Ausencia de una institución líder que conduzca el tema de manera eficiente
16. Algunos intereses partidarios miran como un riesgo a las mancomunidades.
17. Analizar cuales han sido las determinantes en los países donde se ha elevado el tema de mancomunidades.
18. La Cooperación Internacional ha desarrollado una estrategia de fortalecimiento de mancomunidades; se estableció apoyo para el cumplimiento de los indicadores de funcionamiento. La entidad reguladora (SGJ/FHIS) verificaba y extendía una certificación. Este proceso permitió que se canalizaran recursos directamente, en lugar de ponerlos a concurso de propuestas como tradicionalmente se estilaba. Lo que se pretendía, era generar un antecedente de referencia nacional, y que ganaran capacidades al hacerlo. Esto ha servido para lograr empoderamiento aunque hay temas básicos de sostenibilidad que siguen pendientes.¹

¹ Inés del Real, Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras- El Salvador Unión Europea Coordinadora Componente Fortalecimiento Institucional y Desarrollo local

Experiencia Guatemala

En el caso de Guatemala, se utilizó la variante de contar con análisis de especialistas del tema en una doble visión, desde la Cooperación Internacional (José Antonio Samperi de Programa Municipios Democráticos de la Unión Europea), y desde una institución de aplicación de procesos de Reforma del Estado (Luís Linares, de ASIES).

Las lecciones compartidas, el marco nacional y los temas relevantes se expresaron en los siguientes aspectos:

1. Se reafirma la importancia que en la conformación de cualquier mancomunidad debe partirse de la voluntad política de las autoridades; para Guatemala esa condición radica en toda la corporación municipal y no solo en la del alcalde.
2. Las mancomunidades son generadoras de economía de escala; este es un aspecto importante al referirnos a territorios rurales pobres.
3. Requieren, para ser sostenibles, de la armonización de políticas públicas municipales, en los territorios en donde existan.
4. Es importante el *alineamiento* con las políticas públicas nacionales, máxime si el objetivo es avanzar en la prestación de servicios que se relacionen con el avance en el cumplimiento de las Metas del Milenio.
5. Para los actores de las mancomunidades debe ser un prerrequisito entender el enfoque territorial.
6. Después de conformadas y ya en funcionamiento, la voluntad política debe convertirse en *respaldo* político efectivo; muchas Mancomunidades en Guatemala tienen serios problemas de operación por esa razón.
7. La sostenibilidad económica es el principal problema.
8. La gestión del desempeño, debe insertarse tanto en el nivel municipal como en las iniciativas mancomunadas para evitar la dispersión. Deben crearse sistemas de medición.
9. Desde las mancomunidades debe fomentarse una mejor relación con otros actores de otros niveles de la gestión pública, una articulación en redes sería lo más eficiente, y para ello se necesitan políticas públicas.
10. Desde las mancomunidades es posible una mejor racionalización de la inversión pública; ello puede contribuir significativamente a mejorar los servicios y las decisiones políticas de las personas electas, que son al final los responsables en la dirección de las Mancomunidades.
11. Las mancomunidades deben servir para prestar los servicios públicos competencia propia de los municipios, de mejor manera. Si no cumplen en ese aspecto, no tendrán ninguna posibilidad de ser sostenibles.
12. Uno de los servicios fundamentales es la prestación del servicio de agua, se estima que en Guatemala solo el 20% de los municipios prestan el líquido con algún tipo de tratamiento, el 80% no; viéndolo desde un enfoque de cuenca o micro cuenca, es la Mancomunidad la opción de mejorarlo.
13. El manejo de los desechos sólidos es otra opción en donde el enfoque de mancomunidades

debe de darse; solo el 20% de municipios tienen *algún* tipo de manejo principalmente en la recolección de basura pero no en tratamientos integrales, esto es parte de la agenda pendiente del país.

14. Es importantes subrayar que ni las mancomunidades ni los cuadros técnicos que las dirigen, deben en ningún caso tratar o intentar reemplazar el papel político de las autoridades electas.
15. Las condicionantes para el funcionamiento de las mancomunidades está limitado a las políticas públicas locales que se han determinado a impulsar; si estas políticas no existen, la situación es muy complicada y poco sostenible. Las mancomunidades debe acatar y someterse a estas.
16. En un país como Guatemala la gestión ambiental y la gestión local de riesgos pueden ser vistas e intervenidas mejor desde un ámbito territorial más amplio, y las mancomunidades son una opción.
17. Los actores sociales indígenas, están incorporados a la dinámica local de sus municipios, y a través de ellos, se incorporan en las acciones de la Mancomunidad.
18. Guatemala está en un momento estratégico, por el cambio del 70% de las autoridades locales y la re-configuración de las autoridades mancomunitarias que se realizará en enero del 2008; se plantea por la Cooperación Internacional una ruta de interés:
 - a) Identificación de mecanismos e instrumentos de sostenibilidad financiera para lograr el incremento de los ingresos municipales e intermunicipales y de aportar con criterios de sostenibilidad y funcionamiento institucional.
 - b) Identificar las tareas concretas de las prioridades de las Mancomunidades en experiencias acumuladas en residuos sólidos, carreteras, cuencas y desarrollo económico.
 - c) Sistematización de los procesos mancomunarios en curso, para proponerlos como políticas públicas.

Experiencia Nicaragua

En Nicaragua se optó por dos Agencias de Cooperación (Aitor Joseba Landa del **SNV** y Guadalupe Wallace de la **GTZ**) que tienen trabajos en curso en materia de desarrollo local y mancomunitario. El enfoque, aportó complementariedades nacionales a los estudios de casos específicos, a la experiencia nicaragüense en general y a observaciones críticas sobre el alcance y dimensión de las Mancomunidades.

Los aspectos relevantes fueron:

1. Cualquier forma asociativa supra-municipal en sentido amplio (asociaciones, consorcios, mancomunidades) son vehículos con gran potencial para el desarrollo, siempre y cuando sean utilizadas correctamente y no pretendan suplantar a otras instancias de gobierno.
2. La pregunta clave es: **¿Pueden las mancomunidades entrar a incidir en el desarrollo económico y social equitativo del territorio?** Desde la contestación a esta pregunta, se señala que las instancias supra-municipales pueden ser actores claves del desarrollo.
3. Es correcto el enfoque del estudio en modelos asociativos mancomunados, más que gremiales, ya que estos tienen más allá de un rol de representación y gestión de servicios, un rol de **gestión del desarrollo**.

4. Si se pone en un **mapa del territorio** las distintas capas de: delimitación político-administrativa, necesidades sociales, la capa geo-física, la de recursos naturales con sus ríos, valles, montañas, etc.... vemos que las mancomunidades, con una visión más allá del propio municipio, son instancias adecuadas para articular estas distintas capas con un nivel de coherencia.
5. En Nicaragua es posible realizar una aproximación referencial a los diferentes tipos de Mancomunidades:
 - a) Municipios sin ningún nivel de fortaleza donde literalmente el municipio no pose equipamiento, ni casa para la alcaldía, ni capacidad impositiva,
 - b) Municipios que se fortalecen: por lo tanto son capaces de recoger impuestos, prestar servicios, realizar gestiones a nivel nacional, y gestionar proyectos de desarrollo.
 - c) Municipios que empiezan a darse cuenta que juntos son capaces de hacer gestiones, que tienen más capacidad de gestión que solos y comienzan a realizar conjuntamente labores de representación y asociacionismo gremial para defender determinadas posiciones. El segundo y tercer paso suelen ser casi paralelos.
 - d) Municipios que gestionan desarrollo de forma asociativa mancomunadas porque son conscientes de que hay competencias que son mejor gestionadas conjuntamente que por separado y se convierten en gestores de desarrollo territorial con la ventaja del conocimiento de las problemáticas desde la base.
6. Las dos palabras claves para la correcta formación de mancomunidades son **autonomía** y **voluntad asociativa**. Si estas dos claves se dan, surgen mancomunidades fuertes, que fortalecen el Estado de Derecho y dan estabilidad sobre todo en momentos de convulsión política intensa en los niveles nacionales, pueden hacer que los países no colapsen.
7. Respecto a los **ejes del análisis** que plantea el estudio, es necesario precisar:
 - a) Densidad nacional: Centroamérica tiene la dimensión de algunos países del Sur; desde Guatemala City a Panamá City hay una distancia de 2,000 kms, la misma que de Piura a Arequipa en Perú, por lo tanto los referentes son distintos y lo que es un país en Centroamérica es una Región o una Prefectura en Sudamérica.
 - b) Régimen jurídico: se menciona especialmente el caso de Nicaragua donde la legislación es restrictiva para la creación de mancomunidades debido a su necesaria aprobación a través de la Asamblea Nacional. En este caso se aboga por la modificación legal respectiva ya que sino se pierde autonomía municipal en virtud e la tutela que se guarde el Estado respecto a los municipios.
 - c) Competencias y atribuciones: cuando se piensa en las mancomunidades como Gestoras del Desarrollo en sentido amplio, deben de incluirse instrumentos de gestión traducidos en competencias normativas, de promoción, regulación, incluidas las coercitivas y sancionadoras.
 - d) Relación con la cooperación internacional: donde se pone el punto de acento en la distorsión que ha creado la inyección de fondos internacionales creando un espacio de dependencia e in-sostenibilidad de muchas de estas instancias. El tema de financiamiento es clave que esté soportado aunque sea con pocos recursos pero con fondos municipales, por un lado y por otro, usar solamente los fondos de cooperación para financiar determinados proyectos pero no la estructura de la instancia mancomunada. Se corre el riesgo de “ong-ización” de estas instancias en la competencia por recursos.
 - e) Estrategias de integración: se menciona que en los países donde más mancomunidades hay de la región es en Honduras y en El Salvador, y adicionalmente las fronterizas son las que más están funcionando como exponente de un proceso imparabile de integración regional.
8. Desde el punto de vista de la **articulación política** para su formación, crear mancomunidades supone delegar poder, y esto es una ejercicio de maduración democrática, el correcto funcionamiento de las mismas desde un punto de vista político supone una auténtica “Escuela de Consensos”.

9. El elemento clave es la **voluntad asociativa**, al comprobarse que *“el resultado del esfuerzo conjunto de un grupo es superior a la suma del esfuerzo individual de cada uno de sus miembros”*.
10. El estudio integra tres categorías: los **territorios rurales** como una realidad regional que abre desafíos, oportunidades y limitaciones a la gestión de los asuntos públicos; las **mancomunidades municipales** como una innovación institucional que, como una vía descentralizada al desarrollo, tiene la potencialidad de enfrentar tales desafíos y oportunidades. Y en el centro de ambos temas, aparece la **gestión territorial**, como una referencia que permite integrar en forma sistémica las diferentes dimensiones de tal realidad territorial, así como la trama de los diferentes actores y estrategias.
11. Respecto a los **territorios rurales**, se coincide en el enfoque habidas cuentas que según datos de la CEPAL del 2002 y otras referencias,
 - i) la pobreza afecta directamente a cuatro de cada diez latinoamericanos,
 - ii) dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre,
 - iii) la incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas, en tanto que hoy en día hay mas indigentes rurales que hace 20 años.
 - iv) Todo lo cual lleva al convencimiento de la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde las últimas tres o cuatro décadas y la necesidad de no seguir haciendo “mas de lo mismo”.
12. El estudio presenta alguno de los desafíos que enfrentan los territorios rurales:
 - a) alta dispersión poblacional,
 - b) carencia de infraestructura y medios de comunicación y acceso y
 - c) las limitaciones en las capacidades humanas, todo ello en un contexto de procesos globales, que evidencian aun más la marginalidad y exclusión respecto a los mismos.
13. Existen otras realidades ligadas a los territorios rurales que se plantean como desafíos:
 - a) la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral, así como el papel de los migrantes;
 - b) la relevancia de la demanda externa al territorio (el mercado y sus agentes) como motor de las transformaciones productivas y elemento esencial para los incrementos en la productividad e ingreso, el papel de la agroindustria, servicios, empresas medianas y grandes, incluso aquellas localizadas en el sector urbano en la difusión de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural;
 - c) la consideración de los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular los pobres.
14. Se necesita visibilizar a los actores que integran las Mancomunidades para establecer la relación con las situaciones planteadas.
15. Se hace necesario revisar las expectativas que se han sembrado alrededor de las Mancomunidades, para no sobreestimar sus posibilidades, más allá de la calidad de instrumento territorial que poseen.
16. La fortaleza de las mancomunidades radica en su ámbito de especialización y concreción que potencie los beneficios de la economía de escala y que ubique al mismo tiempo su foco en temas estratégicos para el desarrollo territorial (tales como agendas ambientales y económicas).

17. Las mancomunidades están constituyéndose, no solo como nuevos actores de gestión, que pueden ayudar a resolver problemáticas específicas de la vida social, sino fundamentalmente como nuevos **actores políticos** que cuestionan la efectividad de los poderes centrales, que abren un abanico de desafíos a la gestión de los asuntos públicos basándose en referencias autonómicas y que por tanto abren también un campo de tensiones respecto a nuevas tendencias centralizadoras que se insinúan en la región.
18. La institucionalización de las Mancomunidades requiere el cumplimiento simultáneo de la condición de legitimidad con la de la legalidad y en este último campo, las mancomunidades, al menos en lo que respecta a Nicaragua, requieren fortalecer su base legal a fin de evitar su anulación o captación por otros intereses.
19. Habría que complementar otras variables de análisis sobre las Mancomunidades:
 - a) identidad territorial,
 - b) capacidades institucionales de gobiernos locales involucrados, y
 - c) calidad de las relaciones intergubernamentales.
20. Se debe relativizar, para no incurrir en equívocos, las categorías que clasifican los sistemas asociativos. En Nicaragua, si bien existe la limitante legal para constituir Mancomunidades, las Asociaciones, según un estudio del 2003, cobijan al 93% de las municipalidades del país y solo el departamento de Granada de los 15 departamentos del país, no cuenta con Asociación. En términos legales además, esta modalidad sólo requiere la aprobación de los respectivos Concejos Municipales.
21. Respecto a la gobernanza y la participación ciudadana, se hace necesario explorar con mayor profundidad y sentido crítico las limitaciones y obstáculos que necesitan ser removidas y el tipo de capacidades que deben ser creadas para explotar al máximo el ejercicio asociativo, porque la existencia de órganos directivos colegiados, con procesos y mecanismos para la toma de decisiones concertadas, así como el involucramiento de múltiples intereses en un esquema de concertación público-público y público privado como la mancomunidad, no es tan fácil como parece y choca nuevamente contra la cultura y práctica política, caracterizada por altas dosis de caudillismo, clientelismo, manipulación partidaria de la participación y falta de transparencia y rendición de cuentas.
22. Existen condiciones en el territorio, que no dependen directamente de las Mancomunidades, y que deben tenerse en cuenta:
 1. las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas;
 2. la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno;
 3. las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y
 4. los espacios y mecanismos para la concertación público privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el desarrollo territorial rural.

Resumen Básico

Los temas emergentes de los Debates, de manera concurrente y parte de las agendas institucionales de las Mancomunidades, como acción o como propuesta, son:

1. Situación de la Descentralización y relación con Políticas Públicas.
2. La Mancomunidad como instrumento de la gestión integral del Territorio.
3. Modalidades de sostenibilidad política, económica y administrativa de las Mancomunidades.
4. Mancomunidades y relación con la Cooperación Internacional.
5. Necesidad de intercambio de experiencias, conocimientos y saberes en materias de gestión administrativa y servicios.
6. Propuestas efectivas de Alianzas Estratégicas con sectores productivos y sociales para mejorar los procesos de Desarrollo Económico desde lo Local. Instrumento para alcanzar las Metas del Milenio.
7. Las mancomunidades Municipales Binacionales tienen una importancia fundamental en Centro América. Necesidad de su acompañamiento.

Carlos Hugo Molina
Consultor
RIMISP – Grupo Chorlavi