

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA: UN PERFIL DE NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Rolando Alonzo Gutiérrez*
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA-GTZ

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 a 40 años la conceptualización del desarrollo ha estado en discusión. El mismo término tiene ahora muchos apelativos: humano, regional, sustentable, endógeno, territorial, local. Asimismo las modalidades de gestión del desarrollo han variado según los enfoques del mismo y las realidades donde se interviene.

Dos acontecimientos contemporáneos que influyen en ello son: la descentralización del Estado y la globalización de la economía internacional. Aunque pareciera paradójico, pero en la actualidad lo local tiene su contrapartida en lo global, y lo descentralizado siempre se refiere a lo centralizado. Esta complejidad es parte del cambio de paradigmas, principalmente el de cómo se “ve, comprende y hace” el desarrollo.

La sociedad guatemalteca no escapa a los nuevos escenarios regionales e internacionales y ni a los procesos internos de reivindicaciones locales. Ante el marco general descrito anteriormente, el presente artículo tiene como propósitos: 1) Describir las nuevas particularidades del proceso de descentralización en Guatemala, partiendo de una síntesis sobre el contexto reciente; 2) Caracterizar las iniciativas existentes de modalidades de cooperación intermunicipal, destacando el nuevo marco legal y sus bondades, así como los temas de trabajo de las mismas; 3) Analizar los alcances y limitaciones de la cooperación intermunicipal en Guatemala, con especial énfasis en los aspectos legales, institucionales y de gestión del desarrollo local. Finalmente, se concluye sobre la tendencia y perspectivas de la cooperación intermunicipal.

* Los planteamientos son exclusivos del autor.

1. CONTEXTO RECIENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

Es de conocimiento general que los dos procesos contemporáneos que influyen en las sociedades del mundo y, en particular en la sociedad guatemalteca, es la reestructuración económica y la descentralización de los Estados. En cada sociedad y Estado estos procesos adquieren particularidades específicas y, a la vez, en la realidad de estas sociedades los dos procesos se relacionan en forma interdependiente, condicionando políticas y estrategias de desarrollo económico en el ámbito nacional como en los espacios subnacionales.

Tratando de constatar esta proposición en la evolución reciente de la sociedad guatemalteca, se sintetizan algunos hechos relevantes que determinan en buena medida la situación actual:

Desde 1986, en Guatemala, se han implementado políticas económicas de corte neoliberal privilegiando la estabilidad y el crecimiento económico que ha favorecido a los sectores tradicionales del poder económico. Como contrapartida los indicadores de desarrollo humano de la mayoría de la población guatemalteca, se deterioraron a lo largo de esos años.

Como componente principal de ese paquete de políticas y en plena sintonía, se implementaron medidas tendientes a privatizar las pocas empresas públicas y a debilitar las funciones del Estado en cuanto a la prestación de servicios básicos universales. A estas medidas se redujo para muchos, la modernización y reforma del Estado.

Ante la globalización y la reestructuración económicas, Guatemala ha reaccionado con medidas de políticas orientadas, entre otras, hacia la apertura económica, estabilidad macroeconómica, integración en los Tratados de Libre Comercio, mejoramiento de las condiciones para la inversión extranjera; medidas todas de carácter macro, comerciales y centralizadas.

Estas medidas dejaron a la deriva a sectores económicos importantes, mismos que en décadas pasadas constituyeron parte de la estructura productiva del país. Me refiero al caso de la agroindustria y de la industria manufacturera a nivel nacional y de actividades económicas artesanales, agrícolas, industriales, etcétera, de municipios y regiones que todavía subsisten y representan el sustento de grandes cantidades de población guatemalteca.

Los puntos anteriores sintetizan brevemente las principales respuestas y manifestaciones generales de cómo se ha concretado la relación entre la reestructuración económica y la transformación institucional a nivel macro. Sin embargo, posterior a las reformas neoliberales y porque en Guatemala no queda campo de aplicación de estas políticas, más recientemente se empieza a hablar de descentralización (ya no de privatización y desconcentración) y de otras propuestas de reforma del Estado, aparentemente bajo otro enfoque, con medidas ya no tanto a nivel macro, sino, considerando el nivel municipal y departamental. De esta manera, en los últimos cinco años y lo que va de 2005, el proceso de descentralización en Guatemala presenta nuevas particularidades.

2. RASGOS ACTUALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

Aunque en opinión de algunos especialistas en el tema municipal, la descentralización toma forma en el momento en que se le concede autonomía a los municipios, se está hablando del año 1944, año en que da inicio la revolución de octubre en Guatemala, pareciera que los antecedentes más inmediatos de la descentralización los encontramos en la misma Constitución de la República de 1985 y en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y en la Ley Preliminar de Regionalización, ambas de 1986.

En los años mencionados y hasta el periodo 2001-2002, en términos prácticos la descentralización vía los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹ casi no caminó, pues, del Sistema de Consejos solamente el nivel departamental había funcionado y con grandes dificultades. Una primera dificultad fue que los Consejos Municipales eran una duplicación de las Corporaciones Municipales, y los Consejos Locales fueron eliminados por ser inconstitucionales. En 1994 se produce otro acontecimiento que fortalece a los municipios, se trata del incremento al aporte constitucional² que reciben anualmente las municipalidades y se da la posibilidad de que las municipalidades cobren el impuesto único sobre inmuebles (*IUST*) y adicionalmente se transfieren más recursos derivados del impuesto al valor agregado (*IVA*) y el Impuesto de Distribución

¹ Actualmente los Consejos de Desarrollo y a raíz de la reforma de la respectiva Ley en 2002, se definen como: “El medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca” (*INFOM; 2002; 81*)

² Este aporte pasó del 8 al 10 por ciento sobre los ingresos tributarios ordinarios del Estado.

de Combustibles. Y aunque, aparentemente, tales medidas fortalecían a los municipios, en los hechos, la mayoría de ellos presentaban otras debilidades, que eran más de tipo administrativo, técnico, y político que limitaba la gestión del desarrollo local.

Es hasta el año 2002, en que se reforma la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para dar paso a la Ley General de Descentralización y se aprueba un nuevo Código Municipal (*INFOM*:³ 2002), cuando comienzan a advertirse algunos cambios. Estas leyes abren nuevas perspectivas para la participación ciudadana en la gestión pública, en la planificación democrática de desarrollo y en la modernización de las municipalidades.

Tanto el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo promueven:

Mayor fortalecimiento de la autonomía municipal, la autonomía reside ahora en el municipio y no en la municipalidad.⁴

Se reconoce la pluriculturalidad de la sociedad guatemalteca

Se fomenta la participación ciudadana en la gestión municipal, mediante nuevas formas de participación como la comisión de auditoría social, cabildos abiertos, consultas populares.

Se reestructuran los Consejos Municipales de Desarrollo y se reactivan los Consejos Comunitarios, considerados como el medio principal de participación de la población en la gestión pública.

Se reconoce a las mancomunidades de municipios como nuevas formas de cooperación intermunicipal.

Reforzamiento de las competencias y facultades de los gobiernos municipales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas municipales.

De acuerdo con lo que estableció la reforma, la Ley General de Descentralización tenía como objetivos mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios

³ INFOM, es el Instituto Nacional de Fomento Municipal. Sus finalidades son: Asesoría y asistencia técnica y asistencia crediticia a municipalidades.

⁴ “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito” (*INFOM*: 2002: 10). Entre tanto la municipalidad es la institución de derecho público integrada por el Concejo Municipal (gobierno municipal) y el aparato técnico-administrativo, su objetivo primordial es la prestación de servicios municipales (administrativos y públicos).

básicos, facilitar la participación y control social en la gestión pública, fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública local; además de “Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza” (*INFOM*: 2002: 103).

Los planteamientos anteriores conducen a considerar que hay avances significativos en el proceso de descentralización y de la institucionalidad democrática para el desarrollo, aunque, sea sólo a nivel del marco legal. Desde marzo de 2002, año en que fueron promulgadas las tres leyes que se vienen comentando, el gobierno pasado (1999-2003) del Frente Republicano Guatemalteco⁵ (*FRG*) no hizo nada por empezar a hacer efectiva la Ley General de Descentralización. No obstante esas limitaciones, no impidió que algunos municipios y por cuenta propia empezarán a implementar los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo.

Es en el gobierno de la Gran Alianza Nacional (*GAN*A, periodo 2003-2007)⁶ y posterior a los seis meses de gestión, cuando se publica la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo (Gobierno de Guatemala: 2004), en donde se plantean los lineamientos de acción siguientes:

Transferencia de competencias

Modernización de la administración pública

Mejoramiento de la capacidad de los gobiernos municipales

Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil

Fomento del desarrollo económico local

Para el tema que se está analizando interesan los tres últimos lineamientos. Así dentro de las capacidades de los gobiernos municipales se establece: impulsar en las municipalidades la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales y mecanismos gerenciales, para cumplir con las disposiciones del Código Municipal. Dentro de ello cabe destacar el fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal en la promoción del desarrollo económico local.

En relación con las capacidades de la sociedad civil, se pretende fortalecer los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y facilitar diversas formas de organización de la

⁵ Partido Político con orientación político-ideológica de derecha y encabezado por el ex general Efraín Ríos Montt.

⁶ La *GAN*A es integrada por los siguientes partidos políticos: Movimiento Reformador, Partido Patriota y Partido de Solidaridad Nacional. Su orientación ideológico-política es de derecha, con fuerte participación de grandes empresarios guatemaltecos.

sociedad civil y la conformación de alianzas estratégicas entre ellas y con la administración pública nacional y municipal.

Finalmente en la línea de fomento del desarrollo económico local se plantean acciones interesantes, en cuanto a generar y fortalecer cierta institucionalidad existente. Entre otras se pretende apoyar las iniciativas locales tendientes a establecer alianzas estratégicas entre el sector municipal y empresarial, nacional y extranjero, para el fomento de inversiones productivas (entre éstas los grupos gestores,⁷ donde existen avances en varios municipios de Guatemala). Apoyar también la incorporación del desarrollo económico local en la gestión pública municipal. Esto podría entenderse como contar con estructuras técnicas dentro de las municipalidades y la organización y funcionamiento de las Comisiones de Fomento Económico tanto desde el gobierno municipal como dentro del consejo de desarrollo municipal.

No obstante lo interesante del contenido de la política nacional de descentralización, en la práctica hay que esperar su implementación y complementariedad con otros programas y planes de gobierno que han salido a luz pública, como el Programa de reactivación económica y social 2004/2005; por lo que valdría la pena analizar esta relación.

Dicho programa tiene poca vinculación con la política de descentralización mencionada anteriormente. Sólo hace referencia dentro del punto de participación social, a la “conformación de grupos gestores y agendas locales de competitividad en 30 nuevos municipios”; además, plantea “sistemas integrales de desarrollo local” en varios territorios guatemaltecos entre municipios y departamentos, sin definir exactamente de qué se tratan estos sistemas,⁸ aunque todo indica que éstos parecen estar en sintonía con la política de descentralización.

Por otro lado, este programa de reactivación económica plantea en el componente estratégico denominado “Guate Crece”, grandes inversiones en infraestructura tales como el Puerto de Champerico, Anillo Metropolitano, Franja

⁷ Los grupos gestores, “son asociaciones locales (municipales), de carácter permanente, autónomas y no lucrativas. Que trabajan con un enfoque empresarial y que se integran con personas representativas de diferentes sectores de la comunidad: empresarial, comercio, industria y turismo, etcétera; academia y profesionales; cooperativismo; laboral; cooperación nacional e internacional, organizaciones no gubernamentales y gobierno local” (Gutiérrez; 2004; 9). Actualmente, existe una Red Nacional del Grupo Gestores (Gutiérrez; 2004; 2). Estos Grupos podrían considerarse también instancias de concertación público-privada, en este caso a consideración del autor, son un *mix* entre Agencia de Desarrollo Económico y lo que constituyen en Guatemala los Consejos de Desarrollo.

⁸ Tampoco existe información disponible al respecto en las páginas *web* de las entidades públicas relacionadas con el tema.

Transversal del Norte, Corredor del Pacífico, Autopista Guatemala-Rancho; evidentemente estos proyectos específicos son parte de los Megaproyectos del Plan Puebla Panamá con un enfoque exógeno de desarrollo. Claramente se deducen ciertas contradicciones en el enfoque de desarrollo que fundamenta la Política Nacional de Descentralización y el Programa de Reactivación Económica.

En la actualidad y en diferentes municipios de Guatemala se tienen experiencias de concertación, alianzas y creación de institucionalidad para la promoción del desarrollo local. Por ejemplo, grupos gestores en municipios del occidente y norte del país, agencias de desarrollo económico local en el municipio de Ixcán (Quiché), municipios de Huehuetenango y Chiquimula. Además, parte de esta institucionalidad tal como se ha venido comentando, están organizados y en funcionamiento Consejos comunitarios, municipales y departamentales de desarrollo, con limitaciones y avances diversos en toda la República de Guatemala. Esta nueva institucionalidad se complementa con las diferentes modalidades de cooperación intermunicipal del sector público municipal que existen actualmente en Guatemala.

3. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y SUS CARACTERÍSTICAS

En Guatemala se han impulsado diversas formas organizativas intermunicipales tales como: empresas intermunicipales, asociaciones de municipalidades a nivel departamental, mancomunidades de municipios, asociaciones de municipios fronterizos, asociaciones gremiales de tesoreros y jueces de asuntos municipales y redes intermunicipales. Por la importancia que han cobrado, las páginas que siguen centrarán su atención en el tema de las “mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades”.⁹.

Algunas mancomunidades han sido creadas previas a las reformas a las leyes de descentralización (2002), sin embargo, la mayoría han sido promovidas posteriormente

⁹ En la práctica existen y funcionan mancomunidades de municipios; asociaciones de municipalidades que gestionan proyectos de desarrollo municipales; y asociaciones de municipalidades que defienden intereses gremiales, la autonomía municipal y que impulsan iniciativas para el fortalecimiento institucional de sus miembros. Ejemplos de este último tipo de asociaciones están la Asociación Nacional de Municipalidades (*ANAM*), la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (*AGAAI*), y las asociaciones de municipalidades departamentales. El análisis que se hace en el resto del artículo se refiere a los dos primeros casos.

a esta reforma y con intervención de la cooperación internacional¹⁰ y de organizaciones públicas como la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado¹¹ (*COPRE*) en el anterior gobierno. En este sentido, la legislación nueva vino a darle un impulso fuerte a estas iniciativas de Cooperación Intermunicipal.

Así en el nuevo Código Municipal se norma que “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, *...para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias*” (*INFOM:2002: 28-29*) y las asociaciones de municipalidades: “Son asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán... *para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales*” (*INFOM:2002: 12*).

De acuerdo con datos publicados en el Boletín Municipal Núm. 74 de la empresa Inforpress Centroamericana, indican que existen 14 Mancomunidades/Asociaciones¹² formalmente constituidas en el país¹³, trabajando temas de suma importancia como caminos rurales y carreteras, ambiente, turismo y empresas intermunicipales de servicios básicos.

No obstante que la mayoría de estas entidades impulsan proyectos de infraestructura, algunas se plantean como objetivos apoyar y fomentar el desarrollo económico (así aparece en los estatutos) de sus respectivas microrregiones o regiones; entre estas cabe mencionar: La Mancomunidad de Municipios Huista¹⁴, la

¹⁰ Principalmente de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (*AECI*), el Programa de Gobiernos Locales de *AID*, la Cooperación Técnica Alemana (*GTZ*), Fundaciones como *FUNDEMUCA*, Friedrich Ebert, y otros.

¹¹ En el gobierno del *FRG* (1999-2003) *COPRE* fue la institución encargada de facilitar la descentralización, modernización del Estado y la participación ciudadana.

¹² En lo sucesivo a las Mancomunidades y Asociaciones de Municipalidades las denominaremos Entidades Intermunicipales.

¹³ Aunque en datos preliminares de una investigación situacional del movimiento de Cooperación Intermunicipal en Guatemala, realizada por el *INFOM* y aún no publicado, existen en proceso de constitución 9 iniciativas de Mancomunidades.

¹⁴ Mancomunidad cuyos municipios son del Departamento de Huehuetenango fronterizos con el sur de México.

Mancomunidad de Copán Chortí¹⁵, la Asociación de Municipalidades Convergencia de los Ocho¹⁶, la Mancomunidad de Municipios para la Promoción del Turismo del Departamento de Quetzaltenango¹⁷, la Mancomunidad de Municipios del Sur de Petén¹⁸. Ésta última con apoyo de la Secretaría de Programación y Planificación Económica y Social de la Presidencia (*SEGEPLAN*) y la Cooperación Alemana, formularon la Estrategia de Desarrollo Económico Local de dicha Mancomunidad y del municipio de Melchor de Mencos.

Por lo tanto, esta nueva institucionalidad del sector público municipal empieza a conscientizarse sobre la necesidad de promover el desarrollo económico local de sus territorios. Con la idea de visualizar la importancia que en los últimos años han tenido estas formas de cooperación intermunicipal con orientación a fomentar el desarrollo económico local y otros temas (ver figura y recuadro número 1 donde se ubican y describen las 14 entidades intermunicipales existentes en Guatemala). Como se observa en dicha figura, hay iniciativas en las partes noroccidental, norte y oriente del país.

4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

El proceso de cooperación intermunicipal en Guatemala es incipiente y débil todavía, por una parte, existe poca claridad en cuanto a roles, competencias y atribuciones de las diversas modalidades de cooperación intermunicipal: Mancomunidad de Municipios, Asociación de Municipalidades (tanto las de gestión de proyectos de desarrollo como las de defensa de intereses gremiales), y Empresas Intermunicipales; debilidad que tiene que ver con aspectos legales, institucionales y de gestión de los propios gobiernos municipales.

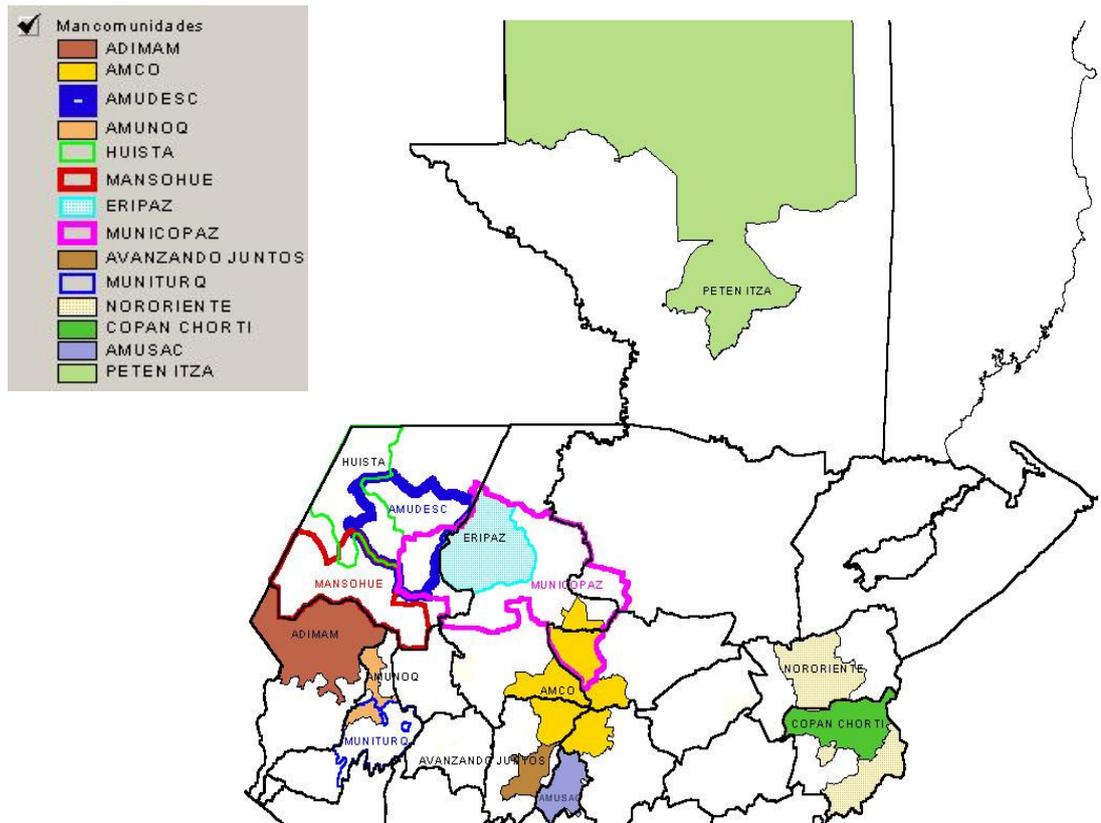
¹⁵ Nombre en idioma chortí y es frontera con El Salvador y Honduras.

¹⁶ Asociación que agrupa a municipios de cuatro departamentos: El Quiché, Baja Verapaz, Sacatepéquez y Guatemala.

¹⁷ Actualmente esta Mancomunidad no está activa, sin embargo, desarrollaron actividades de promoción turística en los municipios integrantes de la misma.

¹⁸ Integrada por los municipios de Dolores, Poptún y San Luis, fronterizos con Belice.

FIGURA 1
 ASOCIACIONES Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS
 EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA



FUENTE: Banco Mundial. Luis Berger Group. Estrategia Nacional de Caminos y Transporte en el Área Rural

RECUADRO 1: Listado de Mancomunidades y Asociaciones de Municipalidades en Guatemala

- ADIMAM, Asociación de Desarrollo Integral del Altiplano marquense, que abarca municipios de los departamentos de San Marcos y Huehuetenango.
- AMCO, Asociación de Municipalidades de Convergencia de los Ocho, abarca municipios de cuatro departamentos: Chimaltenango, Baja Verapaz, Guatemala y Sacatepéquez.
- AMUDESC, Asociación para el Desarrollo Sostenible de los Cuchumatanes, abarca municipios del departamento de Huehuetenango.
- AMUNOQ, Asociación de Municipalidades del norte de Quetzaltenango, abarca municipios del departamento de Quetzaltenango.
- HUISTA, Mancomunidad de los Municipios de la Región Huista del departamento de Huehuetenango.
- MANSOHUE, Mancomunidad de Municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango.
- ERIPAZ, Encuentro Regional Ixil por la Paz, abarca municipios del departamento de Quiché.
- MUNICOPAZ, Mancomunidad de Municipios del Corazón de la Zona Paz, abarca municipios de los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz.
- MANCOMUNIDAD KUKI'JJUNAN (Avanzando Juntos), Integrada por cinco municipalidades del Departamento de Chimaltenango
- MUNITURQ, Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Turístico de la Región, abarca municipios del departamento de Quetzaltenango.
- NORORIENTE, Mancomunidad de Municipios del nororiente de Guatemala, abarca municipios de los departamentos de Zacapa y Chiquimula.
- COPANCH'ORTI', Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca Copan ch'orti', abarca municipios del departamento de Chiquimula.
- AMUSAC, Asociación de Municipalidades de Sacatepéquez, abarca todos los municipios del departamento de Sacatepéquez.
- MANMUNI PETÉN ITZA, Mancomunidad para el Desarrollo Sostenible de los Municipios de la Cuenca del Lago Petén Itzá, del departamento de Petén.

FUENTE: Boletín Municipal Núm. 74, 2004, Inforpress Centroamericana.

En el caso de las Mancomunidades de Municipios¹⁹, estas limitaciones se concretan (retomando los aspectos ya mencionados), primero porque la legislación

¹⁹ Se profundizará el análisis solamente respecto a las Mancomunidades por ser la mayoría de entidades intermunicipales existentes en el país y por la gran cantidad en proceso de constitución. Actualmente se

actual es insuficiente para normar la conformación y funcionamiento de las Mancomunidades y diversas modalidades de cooperación intermunicipal²⁰; como ya se citó solamente aparecen seis artículos²¹ en el Código Municipal relacionados a Mancomunidades y Asociaciones de Municipalidades.

La mayoría de Mancomunidades creadas y que cuentan con estatutos, se han fundamentado en el Código Civil (Ley número 106) y el Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles (Acuerdo Gubernativo Número 512-98). En el artículo 15 del Código Civil se norma quiénes son personas Jurídicas. Esta categoría se establece para las municipalidades como institución de derecho público creadas por ley; además, en el numeral 2 se norma que las “funciones y demás entidades de interés público creadas o reconocidas por la ley”, también son personas jurídicas. Respecto al Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles, en los artículos 1, 2 y 3 se norma lo relacionado a: la constitución, la escritura de constitución y los aspectos principales de los estatutos.

Lo anterior empieza a generar discusión entre especialistas en el tema municipal y se observan dos tendencias: unos, opinan que los artículos contenidos en el Código Municipal son suficientes para crear y hacer funcionar las Mancomunidades de Municipios; otros, argumentan que esta legislación no es suficiente y que hasta ahora las Mancomunidades creadas con fundamentos del Código Civil y del Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles, definen a la Mancomunidad como una Organización No Gubernamental y no como entidad de derecho público.

Esta situación sobre la naturaleza de la Mancomunidad/Asociación, ha generado incertidumbre y dudas en cuanto al manejo de fondos públicos, a la elaboración y aplicación de reglamentos de servicios públicos municipales, la imposición de tasas y contribuciones municipales, y en general a las demás responsabilidades y obligaciones.

conoce, por la información que maneja el autor, 10 casos de Mancomunidades en proceso de constitución.

²⁰ A diferencia de otros países como Alemania y España donde existe una Ley específica que norma la conformación y funcionamiento de las Mancomunidades, o en países como El Salvador y Honduras donde esta forma de asociatividad municipal aparece normada en la Constitución Política de dichos países.

²¹ La Asociación de Municipalidades se norma en el artículo 10 del Código Municipal. En él se establece la finalidad, la personalidad jurídica, los estatutos, y la representación de la Asociación. Por su parte, las Mancomunidades se norman en los artículos 3, 4, 7, 49, 50 y 51 del Código Municipal. Los primeros tres artículos hacen referencia a: la autonomía del municipio, la definición de mancomunidad como entidad local territorial y el municipio como institución autónoma de derecho público. Los restantes artículos norman la constitución y funcionamiento de las mancomunidades, estableciendo disposiciones en torno a: la personalidad jurídica, la finalidad, los órganos directivos, los estatutos y su procedimiento para su aprobación y el contenido mínimo de los mismos.

La discusión y su tendencia descrita anteriormente, se relaciona también con los dos enfoques que se le dan a la Mancomunidad: Uno, es el enfoque de entidad local territorial y otro, es un enfoque más funcional. Esta dualidad está en el Código Municipal vigente, así en el artículo cuatro se define a la Mancomunidades como una entidad local territorial lo que de acuerdo con especialistas en la materia significa un nivel supramunicipal (nuevo nivel de gobierno). Esto es delicado y complejo pues implica la modificación de la actual división política administrativa de la República y entraría como parte de la discusión de una nueva Ley de Regionalización y que se relaciona al mismo tiempo con el tema de los pueblos indígenas.

Por otra parte, en el artículo 49 del Código Municipal, se define a la Mancomunidad como una Asociación de Municipios constituida “...*para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias*” (INFOM:2002: 28). En este caso, la Mancomunidad debería entenderse como un instrumento de gestión pública municipal (enfoque funcional) cuyas finalidades es cumplir en forma más eficiente y efectiva las competencias municipales que son primordialmente la prestación de servicios públicos. En este caso, la mancomunidad se encargaría de gestionar una o más competencias municipales (pero no todas) delegadas mediante acuerdos municipales y estatutos por los mismos municipios. Sin embargo, en la práctica y en la operativización de las Mancomunidades, se ha dado una mezcla de ambos enfoques.

Así, la mayoría de mancomunidades en Guatemala se han propuesto objetivos muy amplios y diversos, que implica en cierta medida sustituir al municipio y sus competencias. Hay mancomunidades que pretende impulsar el desarrollo integral y resolver problemas de todo tipo: ambientales, de salud, económicos, de infraestructura, etcétera.

Por otro lado, otra limitación del movimiento de cooperación intermunicipal, es la ausencia de capacidades institucionales de entidades públicas que estén orientadas a la asesoría y asistencia técnica al sector municipal. Tanto la entidad rectora del proceso de descentralización (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, *SCEP*), como el Instituto Nacional de Fomento Municipal (*INFOM*) y el Instituto Nacional de Administración Pública (*INAP*), así como la Asociación Nacional de Municipalidades (*ANAM*) y la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (*AGAAI*) carecen de programas, unidades o departamentos especializados que brinden asesoría y

asistencia técnica a las diversas entidades intermunicipales activas o en proceso: mancomunidades, empresas intermunicipales, asociaciones de municipalidades, etcétera.

Por otra parte, es en el 2005 cuando se inicia el debate en torno a las limitaciones legales, conceptuales e institucionales con motivo de reuniones de coordinación interinstitucional (donde participan entidades públicas y organismos internacionales de cooperación) para la organización, preparación y realización del I Encuentro Nacional de Mancomunidades de Municipios en Guatemala.²² Se espera como resultado de este Encuentro que las entidades relacionadas con la descentralización y fortalecimiento de municipalidades, impulsen programas y acciones encaminadas a fortalecer el movimiento de cooperación intermunicipal para cumplir con algunos lineamientos de la Política Nacional de Descentralización.

Sin duda los gobiernos municipales y las iniciativas de Cooperación Intermunicipal tienen un fuerte papel que jugar en la implementación de la Política Nacional de Descentralización; papel encaminado a gestionar de forma eficiente el desarrollo local. Desde otra perspectiva, se esperaría que estas iniciativas de Cooperación Intermunicipal, se convirtieran en estrategias impulsadas por los gobiernos municipales, para fomentar el desarrollo local y la descentralización en Guatemala.

Sin embargo, como ya se ha comentado las iniciativas de Cooperación Intermunicipal adolecen de varias limitaciones, y la mayoría de gobiernos municipales no cuentan aún con las capacidades técnicas, administrativas y políticas para impulsar el desarrollo local. Un indicador de ello es la debilidad de sus asociaciones de tipo gremial existentes. En el actual proceso de descentralización, se aprecia que la “ANAM es la más débil en toda Centroamérica, incluso, más que aquellas cuyos municipios cuentan con menos recursos financieros. (...) ANAM no ha logrado fortalecerse, pese a recibir diversos apoyos como capacitación y equipo de Cooperación Española y 1 millón de quetzales del presidente de la República en mayo de 2003” (Inforpress: 14:2005).

En igual situación se encuentra la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI), “ambas asociaciones demuestran poca capacidad de producir análisis o emitir comentarios sobre temas de importancia estructural como el Código Tributario Municipal o la Política Nacional de Descentralización, aspecto

²² Dicho Encuentro programado para los días 5, 6 y 7 de julio de 2005, con el liderazgo de *INFOM*, *INAP*, *SCEP*, *ANAM* y *AGAAI* y apoyo de la Cooperación Internacional.

preocupante en un año en que se avanzó una reforma tributaria a nivel central y en donde apenas se mencionó el Impuesto Único sobre Inmuebles (*IUSI*).” (*Idem*)

A pesar de las limitaciones presentadas anteriormente, el movimiento de Cooperación Intermunicipal inicia con grandes expectativas y tiende a redescubrir las ventajas y oportunidades del trabajo conjunto y en cooperación. Además, se visualiza como una buena alternativa para la prestación de servicios públicos municipales y formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo intermunicipales.

5.- A MANERA DE CONCLUSIÓN

El proceso de descentralización actual presenta nuevas particularidades y ciertos avances. Se cuenta con tres leyes aprobadas en 2002; una política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo; Consejos de Desarrollo Comunitarios, Municipales y Departamentales más o menos funcionando; Grupos Gestores organizados que promueven el desarrollo local; y con instituciones públicas nacionales con mandatos y competencias dadas por ley, aunque en la práctica esta institucionalidad es aun débil. Por otra parte, falta esperar cómo se implementa, desde las realidades de los municipios guatemaltecos, las normas, lineamientos y acciones que se contemplan en leyes y política respectivas.

El surgimiento de las iniciativas de mancomunidades y asociaciones de municipalidades en Guatemala, si bien ha sido en buena medida por intervención externa (Cooperación Internacional, gobierno central, ONG, etcétera), responde también a preocupaciones en torno a los efectos de la crisis económica y social, y a la fuerte competencia a actividades económicas regionales y locales. Los avances hasta la fecha han sido positivos porque han solucionado problemas de infraestructura vial, servicio de agua, protección de recursos naturales, formulación de planes y estrategias, entre otros. En la actualidad y ante el marco de descentralización las diversas iniciativas de cooperación intermunicipal tienen grandes potencialidades para gestionar en forma más eficiente competencias municipales y representan alternativas viables para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales para la transferencia de competencias del gobierno central.

Los desafíos de la descentralización en Guatemala, radican precisamente en el fortalecimiento y consolidación de las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal del sector público local, a través del mejoramiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas vinculadas para gestionar programas, proyectos descentralizados. A la vez promover procesos y modelos locales de desarrollo fomentando (con recursos financieros y técnicos) las condiciones necesarias para el impulso de innovaciones en forma cooperativa. Esto significa no solamente privilegiar y promover modelos exógenos de desarrollo operativizados en tratados de libre comercio, mega planes, o depender de la inversión extranjera, sino, de visualizar la descentralización real y efectiva como modelo para el desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Cortés, Cecilia, 2002, *El asociacionismo municipal transfronterizo: un nuevo paradigma para el fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo local en Centroamérica*, FUNPADEM, Guatemala.

FLACMA, FEMICA, GTZ, 2004, *La gestión de conocimientos a través de redes intermunicipales*, informe final de consultoría, trabajo inédito, Guatemala.

GTZ/DDM, 2003, *La cooperación intermunicipal en Guatemala*, documento de trabajo interno (inédito), Guatemala.

Gobierno de Guatemala, 2004, *Política Nacional de Descentralización*, Guatemala.

—, *Programa de Reactivación Económica 2004-2005*, Guatemala.

Gutiérrez Martínez, Francisco Roberto, 2004, *La experiencia de los Grupos Gestores, una propuesta de cooperación público-privada para el Desarrollo Económico Local*, Ponencia presentada al XII Congreso de Profesionales de las Ciencias Económicas, Quetzaltenango-Guatemala.

Inforpress Centroamericana, 2004, Boletín Municipal Núm. 74, Guatemala.

—, 2005, *Guatemala: descentralización en 2004, débil y con pocos avances*, Guatemala.

Instituto de Fomento Municipal, 2002, *Recopilación de Leyes*, Guatemala.

PNUD, ILO, UNOPS, EURADA, COOPERAZIONE ITALIANA, 2002, *Las agencias de desarrollo económico local, un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza*, Tipografía La Pirámide SRL-Roma, Italia.