

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de  
Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE**

**Alfredo Estuardo Bedregal Calvinisti**

**Guatemala  
2007**



**Procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de  
Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de  
Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE**

**Trabajo de graduación presentado por Alfredo Estuardo Bedregal  
Calvinisti optar al grado académico de Magíster in Artium en Desarrollo**

**Guatemala  
2007**

Vo. Bo. :

(f) \_\_\_\_\_  
(M.A. Renzo Lautaro Rosal)

Tribunal Examinador:

(f) \_\_\_\_\_  
(M.A. Edgar Balsells Conde)

(f) \_\_\_\_\_  
(Dr. Alejandro Bravo)

(f) \_\_\_\_\_  
(M.A. Renzo Lautaro Rosal)

Fecha de aprobación: Guatemala, 9 de noviembre de 2007.

## PREFACIO

Este trabajo es el resultado del interés por avanzar en el abordaje teórico y práctico de la cooperación intermunicipal en Guatemala. Si bien este proceso es de larga data, y se remonta hasta la década de los sesenta, cuando se activó el discurso de fortalecer el régimen de autonomía municipal, pocos estudios han dado cuenta del desarrollo de las asociaciones de municipalidades. Recientemente, a inicios de la década de los noventa, el tema ha ganado nuevamente relevancia, como una alternativa para impulsar procesos de fortalecimiento municipal y de descentralización de competencias y recursos hacia las municipalidades.

En este estudio no se pretende agotar toda la discusión sobre las diversas modalidades existentes hoy en Guatemala. Hay, empero, una discusión de las modalidades de mayor trayectoria, como la Asociación Nacional de Municipalidades; otras con ejes temáticos específicos, como la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas y la Asociación de Mujeres en el Gobierno Municipal. Se consideró pertinente caracterizar este proceso en una perspectiva centroamericana, por lo que también se abordó el marco de referencia, que en los noventa, se proyectó en materia de cooperación intermunicipal por parte de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

El principal interés de este trabajo está en las mancomunidades de municipios, como una forma reciente de cooperación intermunicipal estipulada en el Código Municipal, reformado en el año 2002. A partir de dicho año se han constituido varias mancomunidades de municipios en Guatemala, sobre todo en los departamentos de las regiones del nor-occidente; sur-occidente, en la parte alta; el norte; y algunas en la parte nor-oriental. En el departamento de Huehuetenango llegaron a constituirse cuatro mancomunidades de municipios, como resultado de la extensión y diversidad de características sociales, económicas, culturales, y sobre todo territoriales, que lo caracterizan: la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, en la parte sur occidental; la Mancomunidad de la Región Huista, hacia el occidente, colindante con México; y la Mancomunidad de la Frontera Norte, también colindante con México y el departamento de Quiché.

De todas ellas se seleccionó para este estudio a la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, por ser una de las formas de cooperación intermunicipal que mayor avance ha registrado en materia de planificación estratégica del desarrollo, y

sobre todo, como el punto clave de esta investigación, el fortalecimiento institucional que ha impulsado hacia sí misma y las municipalidades que la integran.

Se evaluó el fortalecimiento institucional que ha impulsado esta mancomunidad en función del proceso de descentralización, impulsado en el marco de la Política Nacional de Descentralización, y la planificación estratégica territorial, resultado de la consolidación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial. Ambas dinámicas han sido impulsadas por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, respectivamente. No obstante, los componentes de dichos procesos han llegado a la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, así como a otras mancomunidades de municipios, a través del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, el cual, en su estrategia de intervención, dio los primeros pasos en lo que se refiere a la caracterización de la cooperación intermunicipal mediante la realización de algunos diagnósticos de los municipios mancomunados y la situación legal de las mancomunidades de municipios.

En función de lo anterior, se considera que en este estudio se han identificado los referentes del fortalecimiento institucional en lo que respecta a impulsar el proceso de descentralización hacia las municipalidades, la modernización de las municipalidades, y la planificación estratégica territorial.

## CONTENIDO

	Página
PREFACIO.....	iv
LISTA DE CUADROS.....	ix
LISTA DE MAPAS.....	xi
LISTA DE GRÁFICAS.....	xii
LISTA DE FIGURAS.....	xiii
RESUMEN.....	xiv
Capítulos	
I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Antecedentes.....	1
B. Planteamiento del problema.....	3
C. Consideraciones metodológicas.....	4
1. Objetivos.....	4
2. Actividades a realizar.....	5
3. Tipo de evaluación.....	5
4. Ámbitos e informantes.....	6
5. Técnicas de recolección de datos de campo.....	6
6. Plan de análisis.....	6
II. PROCESOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.....	7
A. Caracterización de la cooperación intermunicipal en Guatemala y Centroamérica.....	7
1. Procesos de reforma estatal en Guatemala.....	9
2. Las formas de cooperación intermunicipal vigentes en Guatemala y Centroamérica.....	10
3. Enfoques de cooperación intermunicipal.....	18
B. Finalidades de la cooperación intermunicipal.....	18
C. La cooperación intermunicipal en el marco de la reforma estatal y la economía globalizada de la información.....	21
1. El contexto centroamericano.....	21
2. Impactos de la reforma estatal en la teoría general del Estado.....	23
3. Las potencialidades de la cooperación intermunicipal en la economía global.....	24
D. Referentes políticos e institucionales para el fortalecimiento de las mancomunidades de municipios.....	26

1. Balance entre dimensiones técnicas y políticas del fortalecimiento.....	26
2. Fortalecimiento institucional desde el gobierno central.....	27
3. Fortalecimiento municipal desde las mancomunidades de municipios para implementar el proceso de descentralización.....	27
4. Pautas específicas de fortalecimiento mancomunitario: la Unidad Técnica de Asistencia Municipal.....	29
III. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES EN GUATEMALA.....	31
A. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades en Guatemala.....	31
B. Indicadores socioeconómicos.....	39
1. Datos demográficos: población total, rural e indígena.....	39
2. Pobreza total y extrema.....	44
3. El índice de desarrollo humano.....	47
IV. LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL SUR OCCIDENTE DE HUEHUETENANGO, MAMSOHUE.....	50
A. La cooperación intermunicipal en el departamento de Huehuetenango.....	50
1. Caracterización del departamento y sus mancomunidades.....	50
2. Fortalezas y debilidades de la cooperación intermunicipal en Huehuetenango.....	51
B. Creación de la MAMSOHUE y estatutos de constitución.....	54
1. Objetivos y actividades principales.....	54
2. Órganos de la mancomunidad.....	56
C. Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad MAMSOHUE, 2003-2013.....	58
1. Contexto y diagnóstico de la mancomunidad.....	58
2. Fortalecimiento institucional.....	60
3. Formación y capacitación de recursos humanos.....	60
4. Fortalecimiento de la organización y participación social.....	61
5. Coordinación y alianzas estratégicas.....	61
6. Referentes específicos para el fortalecimiento institucional de la MAMSOHUE...	61
D. Visión y misión de la MAMSOHUE.....	61
E. Objetivos estratégicos y ejes de trabajo.....	63
F. El fortalecimiento municipal.....	65
G. Estructura operativa de la mancomunidad.....	66
H. Fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE (primera etapa 2003-2006).....	69

1. Modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE.....	71
2. Dimensiones de fortalecimiento municipal.....	73
3. Dimensiones de fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE.....	74
4. Propuestas ulteriores de fortalecimiento.....	76
V. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A LAS MANCOMUNIDADES EN LA PERSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL.....	79
A. La Política Nacional de Descentralización.....	79
B. El Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.....	82
C. Intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en la MAMSOHUE.....	85
1. Planificación municipal e intermunicipal.....	86
2. Formación y capacitación de la gestión municipal e intermunicipal.....	88
3. Otros contratos relevantes en el fortalecimiento de la MAMSOHUE.....	88
D. Situación institucional de los municipios mancomunados.....	88
1. Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación en 100 municipios mancomunados.....	89
2. Diagnóstico de la situación municipal e intermunicipal en el área de intervención de Municipios Democráticos.....	94
E. La planificación estratégica territorial en el marco de la cooperación intermunicipal..	94
1. La Implementación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial.....	99
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	100
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	105

## LISTA DE CUADROS

### Cuadro

1.	Asociaciones de municipios de acuerdo a concepto y características.....	20
2.	Países europeos con municipios pequeños y poca población.....	21
3.	Marcos para la proyección de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal.....	30
4.	Procesos de cooperación intermunicipal que no se consolidaron.....	32
5.	Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en 2007 de acuerdo a rasgos multidepartamentales y unidepartamentales...	33
6.	Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas a noviembre de 2007 según año de constitución.....	33
7.	Municipios asociados según formas de cooperación intermunicipal analizadas.....	34
8.	Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en Guatemala a noviembre de 2007.....	35
9.	Municipios que pertenecen a más de una asociación de municipalidades o mancomunidad de municipios.....	36
10.	Departamentos con municipios asociados a mancomunidades de municipios o asociaciones de municipalidades.....	37
11.	Listado de municipios asociados a mancomunidades de municipios o asociaciones de municipalidades.....	38
12.	Datos demográficos de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades.....	39
13.	Porcentajes de pobreza total y pobreza extrema en mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, 2002 .....	45
14.	Índices de desarrollo humano, salud, educación e ingreso para mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, 2002...	47
15.	Huehuetenango: Índices de desarrollo humano, salud, educación e ingresos, 1994-2002.....	50
16.	Extensión territorial de las mancomunidades en Huehuetenango y municipios que las integran.....	51
17.	Dimensiones de fortalecimiento institucional de la MAMSOHUE.....	62
18.	Elementos de la misión de la MAMSOHUE.....	63
19.	Ejes estratégicos de la MAMSOHUE y objetivos respectivos.....	65
20.	Oficinas implementadas en las municipalidades de la MAMSOHUE.....	72

21. Niveles de intervención propuestos para la MAMSOHUE en materia de fortalecimiento institucional.....	73
22. Inversión en automatización para las municipalidades de la MAMSOHUE, 2005.....	74
23. Estructura organizativa de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE.....	76
24. Montos de inversión para la automatización de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE.....	76
25. Mancomunidades de municipios con prioridad para la descentralización de competencias.....	80
26. Áreas temáticas abordadas de acuerdo a los contratos administrativos del Programa Municipios Democráticos.....	83
27. Mancomunidades diagnosticadas en materia de planificación municipal e intermunicipal por Municipios Democráticos.....	84
28. Nuevas herramientas para el fortalecimiento institucional de las mancomunidades.....	87
29. Mancomunidades de municipios del primer y segundo grupo para fortalecimiento en materia de planificación municipal e intermunicipal.....	89
30. Indicadores para el establecimiento de la capacidad técnica de las OMP en municipios mancomunados, 2006.....	90
31. Indicadores para el establecimiento de la existencia de instrumentos de planificación en municipios mancomunados, 2006.....	91
32. Necesidades de capacitación en las mancomunidades de municipios.....	94
33. Implementación del SINPET de acuerdo a características de cada departamento.....	98

## LISTA DE MAPAS

### Mapa

1. ADIMAM: Municipios que la integran.....	16
2. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades vigentes a noviembre de 2007.....	34
3. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en Guatemala a noviembre de 2007.....	36
4. Población total en mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades.....	40
5. Extensión territorial de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades.....	41
6. Porcentajes de población rural en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.....	42
7. Porcentajes de población indígena en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.....	43
8. Porcentajes de PEA en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.....	44
9. Porcentajes de pobreza total en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.....	46
10. Índices de desarrollo humano en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.....	48
11. MAMSOHUE: municipios que la integran.....	55
12. MANCUERNA: municipios que la integran.....	81
13. Mancomunidad Huista: municipios que la integran.....	81
14. Mancomunidad Copán-Chortí: municipios que la integran.....	82
15. Mancomunidades de municipios diagnosticadas por el Programa de Municipios Democráticos.....	85

## LISTA DE GRÁFICAS

### Gráfica

1. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con más población, 2002.....	40
2. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con las mayores densidades de población por kilómetro cuadrado, 2002.....	41
3. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con la mayor cantidad de extensión en kilómetros cuadrados.....	42
4. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de población rural.....	43
5. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de población indígena.....	44
6. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con la mayor PEA.....	45
7. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de pobreza total.....	46
8. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de pobreza extrema.....	47
9. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los índices de desarrollo humano más bajos.....	48
10. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los índices de desarrollo humano más altos.....	49

## LISTA DE FIGURAS

Figura

1. Estructura organizativa de la MAMSOHUE, en coherencia con sus estatutos de constitución y Plan Estratégico de Desarrollo..... 67
2. Organigrama de la MAMSOHUE a partir de la implementación del Programa de Caminos Rurales y Carreteras Principales..... 68

## RESUMEN

Este informe de resultados se generó de una evaluación con enfoque diacrónico, de tipo exploratorio y de un caso, cuyo objeto de estudio fue el fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE. Los objetivos generales del estudio fueron: a) Caracterizar las diversas modalidades de cooperación intermunicipal en Guatemala desde una perspectiva nacional y centroamericana; y b) Evaluar los procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango (MAMSOHUE).

Los objetivos específicos fueron: a) Determinar si los procesos de fortalecimiento institucional impulsados en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango (MAMSOHUE) son coherentes con las directrices generales de la cooperación intermunicipal en materia de descentralización, fortalecimiento municipal y desarrollo local; b) Identificar los elementos priorizados en los procesos de fortalecimiento institucional implementados en la MAMSOHUE a partir de su Plan Estratégico de Desarrollo y el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, enmarcado en la Política Nacional de Descentralización, y el Sistema de Planificación Estratégica Territorial; y c) Determinar si estos procesos de fortalecimiento coadyuvan al desarrollo institucional y territorial de la MAMSOHUE.

Las principales conclusiones del estudio son:

1. La cooperación intermunicipal en Guatemala es un proceso de larga data, cuyo desarrollo inició entre las décadas de los sesenta y setenta mediante la constitución de asociaciones nacionales y regionales de municipalidades, con el objeto de fortalecer los regímenes de autonomía municipal.
2. A partir de la década de los noventa, el proceso de cooperación intermunicipal recibe un nuevo impulso en una perspectiva centroamericana, con la declaración de la
3. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, en Tegucigalpa, en la cual se definió el fortalecimiento del régimen de la autonomía municipal, la descentralización de competencias y recursos hacia las municipalidades, y el fortalecimiento municipal como objetivos de la cooperación intermunicipal

4. En 2002 la cooperación intermunicipal en Guatemala avanzó hacia nuevas modalidades de gestión, con las reformas al Código Municipal, en la cual se introduce la figura de mancomunidades de municipios.
5. La mancomunidad de municipios, como una de las formas de cooperación intermunicipal con mayor desarrollo en Guatemala, fue diseñada para apoyar los procesos de fortalecimiento municipal, la formulación de políticas, programas y proyectos municipales, la prestación de servicios públicos y la descentralización de competencias y recursos a las municipalidades.
6. Para la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y la Secretaría General de Planificación y Programación, las mancomunidades de municipios han ganado relevancia en cuanto exhiben potencialidades para impulsar algunos componentes de la Política Nacional de Descentralización (fortalecimiento municipal y desarrollo local), e implementar metodologías de planificación estratégica territorial, para impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET).
7. La concepción de territorio de la MAMSOHUE como un espacio regional o intermunicipal, y no local, comienza a esgrimirse en su Plan Estratégico de Desarrollo 2003-2013. Con ello la noción de territorio es reconstituida en una nueva dimensión, que trasciende la circunscripción tradicional del municipio.
8. Los procesos de participación han sido escasamente desarrollados en una perspectiva de cooperación intermunicipal, y siguen estando referidos principalmente a las dimensiones local y comunitaria.
9. El principal referente de fortalecimiento institucional para las mancomunidades de municipios es la implementación de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal que apoye a las municipalidades en la prestación de servicios públicos municipales e intermunicipales, como la auditoría interna en el caso de la MAMSOHUE, cuyos costos no pueden ser asumidos por las municipalidades. También se busca que esta unidad desempeñe las funciones propias de la Oficina Municipal de Planificación.

10. La relevancia que SEGEPLAN y la SCEP, mediante el PDFM, han otorgado a las mancomunidades de municipios, en materia de planificación estratégica territorial intermunicipal, hace evidente la necesidad de establecer una dimensión territorial entre el municipio y el departamento con un correlato técnico-administrativo, que puede ser asumido por las modalidades de cooperación intermunicipal existentes en Guatemala (mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades).
11. La MAMSOHUE impulsó un proceso de fortalecimiento institucional coherente con los criterios de la Política Nacional de Descentralización, ya que en 2003, en su Plan Estratégico de Desarrollo, manifestó apoyar la descentralización hacia las municipalidades en un marco de cooperación intermunicipal.
12. El fortalecimiento institucional a la MAMSOHUE se divide en dos etapas. En la primera, que abarca los años 2003 al 2006, se buscó implementar las directrices de fortalecimiento contenidas en su Plan Estratégico de Desarrollo. En la segunda, a partir del 2006, con el apoyo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, mediante la implementación del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, el fortalecimiento se ha dado con la finalidad de impulsar la prestación de servicios, el fortalecimiento municipal y la planificación estratégica territorial intermunicipal.
13. Ambas etapas de fortalecimiento institucional han guardado continuidad en las temáticas de fortalecimiento municipal; sobre todo enfocado en la Oficina Municipal de Planificación; la modernización de las oficinas municipales, mediante la automatización de procesos; la prestación de servicios públicos; y la implementación de la Unidad de Asistencia Técnica Municipal.
14. En su Plan Estratégico de Desarrollo, la MAMSOHUE formuló un paradigma integral de fortalecimiento, que aborda como principales dimensiones el fortalecimiento institucional; los recursos humanos; la organización y la participación social; y las alianzas estratégicas con la cooperación internacional.
15. En materia de fortalecimiento institucional, la MAMSOHUE esbozó una línea de modernización de las municipalidades y mancomunidades, orientada a la implementación de varias oficinas municipales, dotación de equipo de cómputo y automatización de procesos, con prioridad en la Oficina Municipal de Planificación.

También busca sentar las bases para generar capacidades de planificación, lo cual permita a las municipalidades satisfacer los requisitos en materia de descentralización.

16. Las mancomunidades de municipios han sido actores relevantes en el proceso de descentralización, como instancias auxiliares en materia de fortalecimiento municipal, y destinatarias de competencias a ser transferidas. En 2006 se habían priorizado cuatro mancomunidades de municipios para este fin, pero MAMSOHUE no fue una de ellas.
17. Los requerimientos financieros de las mancomunidades de municipios, en cuanto tengan que implementar los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales, serán aún mayores. Los recursos de instancias como el CODEDE no serán suficientes para impulsar la pre-inversión e inversión de los proyectos que estarán contenidos en las carpetas de dichos planes.

## **B. Recomendaciones**

En materia de fortalecimiento institucional se recomienda:

1. Otorgar prioridad a las modalidades de financiamiento hacia las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, que actualmente se dan a través de aportes municipales o préstamos de la cooperación internacional.
2. Priorizar la formación de capacidades de gestión financiera en las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal para que éstas puedan gestionar y obtener recursos para proyectos de pre-inversión e inversión que estarán contenidos en sus Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales.
3. Propiciar la formación de capacidades en materia de gestión de proyectos en las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal para hacer viable la implementación de los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales y brindar asesoría a las Oficinas Municipales de Planificación en la implementación de sus Planes de Desarrollo Municipal.

4. Orientar el fortalecimiento municipal, por parte de las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal de las mancomunidades de municipios, a la generación de capacidades humanas, técnicas y financieras de las municipalidades, especialmente su Oficina Municipal de Planificación, que les permita satisfacer los requisitos estipulados en el procedimiento para la transferencia de competencias en el marco de la descentralización.
5. Reforzar las líneas de fortalecimiento municipal en materia de generación de ingresos, mediante el cobro de arbitrios, y dentro de las posibilidades económicas de la población, para subsanar las finanzas municipales.
6. Proporcionar por parte de las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal la asesoría a las municipalidades para aumentar sus ingresos en la línea de que puedan disponer de las capacidades económicas y financieras para asumir competencias a ser transferidas en el marco de la descentralización.

Para ulteriores investigaciones en materia de cooperación intermunicipal se recomienda:

1. Determinar los alcances y las limitaciones de los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales que serán impulsados por parte de las mancomunidades de municipios.
2. Profundizar en el estudio de la relación que guarda la cooperación intermunicipal con los procesos de descentralización y planificación estratégica territorial.
3. Estudiar la consolidación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial y su probable incidencia en la formación de mancomunidades y asociaciones de municipios en departamentos y regiones donde no se han iniciado procesos de cooperación intermunicipal.
4. Determinar los niveles de legitimación de las mancomunidades de municipios en los espacios locales de su circunscripción.
5. Estudiar el estado de la participación ciudadana en las mancomunidades de municipios y sus efectos en la consolidación institucional de éstas.

6. Elaborar propuestas metodológicas que señalen el proceso que éstas deberán seguir para la recepción de competencias descentralizadas, dado que las disposiciones del actual reglamento de la Ley General de Descentralización sólo aplican para las municipalidades.
7. Elaborar propuestas alternativas para el financiamiento y sostenibilidad financiera de las mancomunidades de municipios.
8. Elaborar propuestas para la implementación de mecanismos de representación de la sociedad civil organizada en las instancias de toma de decisiones en las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades.
9. Estudiar la sostenibilidad y continuidad de los procesos de cooperación intermunicipal, así como de los cuadros técnico-administrativos, ante el reciente relevo de autoridades ediles, como resultado de las elecciones de septiembre de 2007.
10. Estudiar la influencia que los diversos paradigmas y concepciones de la cooperación internacional, en materia de cooperación intermunicipal, han tenido en los procesos de constitución y desarrollo de las mancomunidades de municipios.

# I. INTRODUCCIÓN

## A. Antecedentes

La cooperación intermunicipal es un fenómeno de larga data en Guatemala y Centroamérica, y emerge en la necesidad de generar simetrías en la relación entre el gobierno central y las municipalidades. La primera modalidad en la materia fue la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, ANAM, que se constituyó en 1960, con el objetivo de fortalecer el régimen de la autonomía municipal, y establecer una mejor relación con el gobierno central. Tuvo una etapa fecunda entre los años de 1965 y 1974, cuando se formaron asociaciones de municipalidades a nivel regional, sub-regional y departamental. Entre 1975 y 1984, la labor de la asociación quedó paralizada, como resultado del conflicto armado interno que afectó al país. Ya en 1985, en el marco de la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, el tema municipal adquiere nuevamente relevancia con la reafirmación de la autonomía municipal y el aporte constitucional a las municipalidades.

En la década de los noventa se registra un nuevo impulso a la cooperación intermunicipal a nivel centroamericano. Se establece la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, y en la Declaración de Tegucigalpa de 1991, define los principales referentes de la cooperación intermunicipal, a saber: descentralización de competencias y recursos hacia las municipalidades, autonomía municipal, y fortalecimiento municipal para propiciar la prestación eficiente de servicios públicos municipales. En el caso de Guatemala, durante esa década se constituyeron algunas asociaciones de municipalidades, circunscritas a departamentos específicos, con base a lo estipulado en el Código Municipal (Decreto No. 58-88). No obstante, el fenómeno se intensificó a partir de las reformas del 2002, cuando se introdujo una nueva modalidad de cooperación intermunicipal: las mancomunidades de municipios. Este hecho, empero, no fue aislado, ya que en dicho año también se introdujeron nuevas modalidades de participación local y comunitaria en los municipios, y se activó el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de acuerdo a los criterios estipulados en la *Constitución Política de la República*. También se puso en marcha el proceso de descentralización de competencias del Organismo Ejecutivo a las municipalidades. Los principios y criterios que determinan la lógica de estos procesos están contenidos en el *Código Municipal*, la *Ley General de Descentralización*, y la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*.

Paralelo a estos procesos, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, está impulsando el Sistema de Planificación Estratégica Territorial, en el cual, se introduce una nueva concepción del territorio como agregado de varios municipios que comparten características comunes, de tipo social, económico, cultural,

ambiental. Se identifica el territorio como unidad primaria para la gestión del desarrollo. En esta perspectiva, las asociaciones de municipalidades y las mancomunidades de municipios adquieren relevancia como instancias susceptibles de impulsar una nueva modalidad de planificación, en la cual se ejecutan proyectos de índole estratégica, de impacto intermunicipal, y no aislados, y circunscritos sólo a los espacios municipales.

El proceso de cooperación intermunicipal, o asociativismo municipal como también se le llama, ha sido parte de la historia reciente de Guatemala. Sin embargo, su falta de caracterización ha impedido, hasta ahora, situarlo como una de las principales lógicas que redefinen el papel de los gobiernos locales en su proyección hacia el gobierno central y la población. No obstante, en el marco de la Política Nacional de la Descentralización, impulsada por el Organismo Ejecutivo, y la consolidación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial, las mancomunidades de municipios, así como las asociaciones de municipalidades, son vistas como instancias con el potencial de contribuir al fortalecimiento municipal y al desarrollo territorial de los municipios que las integran.

El optimismo generado por actores institucionales, nacionales e internacionales, así como la escasa caracterización a la que han sido objeto las mancomunidades de municipios, ha llevado a pasar por alto que estas instancias también requieren ser fortalecidas institucionalmente para cumplir con los propósitos para los cuales fueron creadas, y que de acuerdo al *Código Municipal*, se resumen en «la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias (*Código Municipal*, artículo 49)».

En este trabajo se hará una evaluación del proceso de fortalecimiento institucional emprendido por la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE. Se consideró pertinente evaluar esta mancomunidad en cuanto el fortalecimiento institucional que ha emprendido es parte de su Plan Estratégico de Desarrollo, proyectado en un horizonte de 10 años, a partir del 2003. Además, las instancias destinatarias de su fortalecimiento han sido los gobiernos municipales, especialmente la Oficina Municipal de Planificación. Desde su establecimiento, en 2001, esta mancomunidad ha recibido apoyo para su fortalecimiento y la implementación de programas y proyectos de desarrollo en diversas áreas. Entre las instancias nacionales e internacionales, que de una forma u otra la han apoyado, están la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, el Instituto de Fomento Municipal, el Banco Mundial, la Unión Europea, entre otras.

Como se indicara anteriormente, el fenómeno de la cooperación intermunicipal ha sido poco estudiado en Guatemala, por lo que esta evaluación también busca contribuir a la caracterización del mismo, dando cuenta de sus diversas manifestaciones desde la década de los sesenta hasta la actualidad. Vale aclarar que se enfatizará principalmente en las

formas más recientes de cooperación intermunicipal, es decir, en las mancomunidades de municipios. En ello, habrá una orientación específica hacia la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE, y hacia su proceso de fortalecimiento institucional, impulsado en el marco de su Plan Estratégico de Desarrollo y del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, formulado este último para implementar algunos de los componentes de la Política Nacional de Descentralización, cuyo ente rector es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Si bien se indicó, la MAMSOHUE ha recibido apoyo de otras instancias en materia de fortalecimiento, pero el énfasis en el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en esta evaluación se justifica por dos razones:

1. Este programa ha realizado diagnósticos de la situación de los municipios y de las mancomunidades de municipios en su área de intervención, que comprende las regiones del nor-occidente, el sur-occidente (parte del altiplano), región norte, parte sur de Petén, y parte de la región nor-oriental; y
2. Junto con los componentes en materia de descentralización y fortalecimiento institucional, este programa impulsa un componente de fortalecimiento a las capacidades de planificación municipal e intermunicipal, que va en consonancia con el proceso de consolidación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial impulsado por SEGEPLAN.

#### **B. Planteamiento del problema: fortalecimiento institucional de las mancomunidades de municipios en el marco de la Política Nacional de Descentralización y el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial**

Recientemente el fenómeno de la cooperación intermunicipal, en su vertiente de mancomunidades de municipios, está ganando relevancia como resultado de la implementación de la Política Nacional de Descentralización, por parte de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP; y la consolidación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, iniciativa impulsada por la Secretaría General de Planificación y Programación del Presidencia, SEGEPLAN. Las mancomunidades de municipios son concebidas como instancias estratégicas para apoyar en la implementación de estrategias de descentralización, fortalecimiento municipal, desarrollo local, prestación de servicios públicos municipales e intermunicipales, y articular e implementar herramientas de planificación estratégica territorial intermunicipal y municipal. Todos estos referentes son partes constitutivas del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que tiene cobertura en 12 mancomunidades del país, que agrupan a 100 municipios.

No obstante, ante el optimismo generado en torno a las potencialidades de las mancomunidades de municipios para impulsar estos procesos, se debe tener en cuenta que

muchas mancomunidades no se hallan lo suficientemente fortalecidas institucionalmente. Muchos de los procesos señalados anteriormente requieren que tanto las mancomunidades, como los municipios que las integran, adquieran las capacidades institucionales mínimas que garanticen la viabilidad de las estrategias a ser implementadas. Al tener en cuenta que el fenómeno de la cooperación intermunicipal, en su modalidad de mancomunidades, es un fenómeno que complementa un proceso de larga data en Guatemala, que a inicios de la década de los noventa reafirmó sus directrices en una dimensión centroamericana, hacia la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local, evaluar los referentes para impulsar procesos de fortalecimiento institucional, así como su implementación, adquiere importancia para determinar si los mismos han sido acordes con éstos, y qué tan exitosos han sido.

A partir de esta evaluación podrá identificarse criterios para orientar futuros procesos de fortalecimiento institucional en las mancomunidades de municipios y las corporaciones municipales que las integran, y sobre todo, articular este proceso de cooperación intermunicipal con otras dinámicas de envergadura regional, como la descentralización, el fortalecimiento municipal para la prestación eficiente de servicios, y el desarrollo local, y nacional, como la participación local y comunitaria y la planificación del desarrollo en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

## **C. Consideraciones metodológicas**

### **1. Objetivos**

#### **a. Objetivos generales**

- Caracterizar las diversas modalidades de cooperación intermunicipal en Guatemala desde una perspectiva nacional y centroamericana.
- Evaluar los procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango (MAMSOHUE).

#### **b. Objetivos específicos**

- Determinar si los procesos de fortalecimiento institucional impulsados en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango (MAMSOHUE) son coherentes con las directrices generales de la cooperación intermunicipal en materia de descentralización, fortalecimiento municipal y desarrollo local.
- Identificar los elementos priorizados en los procesos de fortalecimiento institucional implementados en la MAMSOHUE a partir de su Plan Estratégico de Desarrollo y el

Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, enmarcado en la Política Nacional de Descentralización, y el Sistema de Planificación Estratégica Territorial.

- Determinar si estos procesos de fortalecimiento coadyuvan al desarrollo institucional y territorial de la MAMSOHUE.

## **2. Actividades a realizar**

- Caracterizar el fenómeno de la cooperación intermunicipal en sus diversas manifestaciones.
- Describir los componentes del Plan Estratégico de Desarrollo 2003-2013 de la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango.
- Explicar el proceso de implementación del componente de fortalecimiento mancomunitario y municipal en función del plan estratégico de desarrollo, programas y proyectos diseñados e implementados.
- Describir la modalidad de intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en la Mancomunidad de Municipios de Sur Occidente de Huehuetenango.
- Describir las herramientas de desarrollo que están siendo elaboradas en el marco de la intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal que consisten en el Plan Estratégico Territorial Intermunicipal, los Planes Estratégicos Territoriales Municipales, los Planes de Inversión Municipal, y los Planes Operativos Anuales.
- Explicar los cambios realizados en la estructura de la mancomunidad, como resultado de la reestructuración impulsada por el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- Determinar la coherencia entre la nueva estructura organizacional de la mancomunidad y las herramientas de desarrollo a ser implementadas.

**3. Tipo de evaluación.** Esta evaluación es exploratoria y de un caso, y para ello se ha seleccionado a la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE. Como estudio exploratorio, enfatiza en un componente marcadamente descriptivo de los elementos de fortalecimiento institucional a ser identificados, y posteriormente explora y determina relaciones entre los mismos. Es de carácter netamente cualitativo, dado que está orientada a identificar componentes de fortalecimiento institucional que pueden hallarse enunciados textualmente en documentos generados por la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango o por el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, o implícitos en dicha documentación. Esta identificación también se hace por medio de entrevistas a informantes claves, enunciados en el siguiente apartado.

Es una evaluación de tipo diacrónico, es decir, que estudia el fenómeno de la mancomunidad en momentos diferentes y sucesivos. La misma comprende el proceso de creación y desarrollo de la mancomunidad, e identifica diversas etapas o momentos con cortes específicos, a saber:

- Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo y estructuración organizacional de la mancomunidad a partir del mismo; e
- Intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en el marco de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo y el Sistema de Planificación Estratégica Territorial.

**4. Ámbitos e informantes.** El ámbito de la evaluación será la Mancomunidad de Municipios del Suroccidente de Huehuetenango, MANSOHUE, localizada en el Cantón San José, zona 5, Huehuetenango (teléfono 7762-7947).

Se identificaron cinco tipos de informantes dentro de las mancomunidades y su entorno:

- Gerente de la mancomunidad;
- Personal técnico y administrativo de la mancomunidad;
- Personal técnico del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal localizado en la mancomunidad; y
- Otras personas en instancias relevantes para el entorno mancomunitario.

**5. Técnicas de recolección de datos de campo.** Además del análisis documental y la observación *in situ* se empleará una técnica de entrevistas individuales, focalizadas y semi-estructuradas. Las entrevistas contendrán temas que serán comunes para todos los informantes, tales como edad, sexo, cargo que ocupan en la mancomunidad, función actual y tiempo de permanecer en la misma.

**6. Plan de análisis.** Se creará una base de datos electrónica, con datos provenientes del análisis documental, y con textos íntegros de las entrevistas individuales. Se procederá a un análisis del contenido para cumplir con las tareas expresadas en las áreas del estudio y sus objetivos.

## II. PROCESOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

### A. Caracterización de la cooperación intermunicipal en Guatemala y Centroamérica

Si bien algunas modalidades de cooperación intermunicipal llevan casi cinco décadas de consolidación en Guatemala, como la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, en la década de los noventa se abre un nuevo episodio en esta temática a nivel centroamericano con la constitución de la Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano, FEMICA. Paralelamente se establecieron en Guatemala algunas asociaciones de municipalidades, al amparo del Código Municipal del año de 1988. Posteriormente, en 2002, con las reformas al Código Municipal, se crea una nueva figura de cooperación intermunicipal: las mancomunidades de municipios. Desde una perspectiva teórica y práctica, este tipo de cooperación debería impulsarse tanto por las autoridades locales y los gestores territoriales «como un instrumento estratégico para impulsar el desarrollo (Nicod, 1999: 1)». Como un proceso de desarrollo local, el cambio planificado por parte de los municipios debe comprender otras entidades municipales, es decir, reconstituir el territorio en un nivel intermunicipal. De esta forma, la cooperación intermunicipal se convierte en lo que Nicod (ibidem) ha catalogado como *municipalización territorial*, la cual implica:

«...una visión del territorio y su desarrollo y no solo del ámbito o responsabilidad municipal. Este desarrollo local exige mirar más allá de los límites administrativos del municipio, y para eso los Gobiernos Municipales deben mostrar una capacidad de diálogo y articulación para poder enfrentar problemáticas comunes con sus vecinos territoriales. Se trata de una forma de colaboración que tiene como objetivo superar el intercambio de información o conocimientos e ir a la generación de sinergias para movilizar las capacidades del territorio».

Como se verá más adelante, el proceso de municipalización territorial es coherente con las directrices del Sistema de Planificación Estratégica Territorial, que también sitúa el territorio en una dimensión intermunicipal, donde es posible identificar proyectos estratégicos de desarrollo de mayor impacto. Continuando con lo anterior, abordar de forma teórica y práctica la cooperación intermunicipal implica asumir un espectro amplio de componentes de fortalecimiento institucional. Identificar estos componentes no resulta difícil a medida que se adquiere una comprensión integral de la modalidad de cooperación intermunicipal que se tiene. En el caso de Centroamérica y Guatemala las modalidades de cooperación intermunicipal han sido de corte municipalista, es decir, orientadas a fortalecer a los gobiernos municipales en la prestación de servicios y como actores activos en el proceso de desarrollo. Más adelante se caracterizará esta orientación como un enfoque de tipo funcional, que no riñe con el orden político y administrativo que impera en Guatemala de acuerdo a las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 224, a saber:

«El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios».

La articulación de estas instancias obedece principalmente al imperativo del fortalecimiento municipal, en sus dimensiones administrativas y financieras, para garantizar a la población la prestación eficiente de servicios públicos municipales de diversa índole. También se busca generar las capacidades institucionales necesarias para que las municipalidades puedan satisfacer los requisitos estipulados para optar a la descentralización de competencias desde el Organismo Ejecutivo. En esencia, el fortalecimiento municipal, en caso de ser impulsado por las mancomunidades, debe encaminarse a dotar de recursos humanos, técnicos y financieros, a la Oficina Municipal de Planificación, en cuanto la misma «coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio... [asimismo] es responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales (*Código Municipal*, artículo 95)». El fortalecimiento municipal, como una de las principales coordenadas de la cooperación intermunicipal, como se verá más adelante, fue claramente definida en los estatutos de la FEMICA y de la ANAM, que constituyen iniciativas de asociativismo municipal en dimensiones regionales y nacionales, en las cuales se concibe de forma puntual los alcances de estos procesos:

«El asociativismo [municipal] está percibido, por las instancias nacionales o regionales municipales, como un instrumento potente del fortalecimiento municipal en particular para mejorar la capacidad administrativa, sobre todo cuando la falta de recursos financieros impide llegar a cada municipio. En este caso, el intercambio de experiencias entre gobiernos municipales vecinos, el establecimiento de canales de apoyo entre ellos (aprovechando las capacidades técnicas instaladas en cada uno) permite lograr desde un mejoramiento de sus capacidades administrativas hasta la creación gradual de una cultura de colaboración y coordinación (Nicod, 1999: 3)».

Por todo lo anterior es pertinente asumir que los procesos de cooperación intermunicipal contribuyen al fortalecimiento institucional de las municipalidades, y con ello, propician el avance de otros procesos, tales como la descentralización de competencias, la gestión y la planificación estratégica territorial, y el desarrollo local. A lo largo de este capítulo se insistirá en las diversas modalidades de cooperación intermunicipal que se han desarrollado en Guatemala. El proceso de cooperación intermunicipal no es reciente, y ha estado caracterizado por diversas formas de asociaciones intermunicipales, en los niveles nacional, regional y departamental. Dinámicas propias en cada sociedad limitaron sus potencialidades, como lo fue el efecto negativo del conflicto armado sobre los gobiernos municipales. En la actualidad, en el marco de los Acuerdos de Paz, la transición democrática, y la aprobación de nuevas leyes en materia de participación, se han sentado las condiciones positivas para su desarrollo, que como tal, requiere una caracterización profunda de las modalidades de cooperación intermunicipal, tanto de las ya aplicadas como de otras con el potencial de implementarse para impulsar el desarrollo.

**1. Procesos de reforma estatal en Guatemala.** En cumplimiento de los Acuerdos de Paz se aprobaron en el 2002 una serie de leyes que enfatizan en los temas de descentralización, participación y gobiernos municipales. Éstas fueron el *Código Municipal*, la *Ley General de Descentralización* y la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, las cuales imprimieron una nueva lógica al Organismo Ejecutivo y a los municipios en su proyección hacia la sociedad. Con relación al *Código Municipal*, hubo intentos de reforma desde 1991, pero fue hasta ese año (2002) que se lograron introducir nuevas instancias y procedimientos de participación ciudadana (Linares, 2002: 30). También se estableció el mandato para la descentralización del Organismo Ejecutivo a las municipalidades mediante la transferencia de competencias en diversas áreas (educación; salud y asistencia social; seguridad ciudadana; ambiente y recursos naturales; agricultura; comunicaciones, infraestructura y vivienda; economía; y cultura, recreación y deporte). Ya en la *Constitución Política* de 1985 se establecía un mandato para que la administración pública fuera descentralizada, pero fue en el marco de los Acuerdos de Paz que se clarificó el compromiso de profundizar «la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública (Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, título IV, apartado A, inciso 43a)». En el marco de la modernización de la gestión pública, como un compromiso del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, la descentralización apuntaba a ser una transferencia de poder hacia diversos niveles subnacionales, como se muestra en la siguiente cita:

«La descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población (*ibidem*)».

La participación ciudadana en lo local, y su incorporación en un sistema de Consejos de Desarrollo, que emergía desde lo comunitario hasta lo nacional; y la descentralización, fueron algunos de los procesos de reforma estatal activados a partir de la aprobación de estas leyes. No obstante, también se establecieron las bases para el desarrollo de un proceso de cooperación intermunicipal mediante el establecimiento de mancomunidades de municipios. Este proceso, a diferencia de los otros, ha sido poco caracterizado en los estudios recientes sobre reforma estatal. No obstante, con el diseño de la Política Nacional de Descentralización, se ha reconocido el potencial de las mancomunidades de municipios para impulsar la transferencia de competencias a las municipalidades. Vale indicar, empero, que esta potencialidad se reconoce antes, a inicios de la década de los noventa, en la Declaración de Tegucigalpa, con la cual se dio vida a la FEMICA. En este marco, las asociaciones intermunicipales fueron vistas como instancias estratégicas para el fortalecimiento municipal y la prestación de servicios públicos municipales. Un punto que se ha dejado de lado es la dimensión intermunicipal de este fortalecimiento, es decir, la

necesidad de generar capacidades institucionales en las mancomunidades, así como otras formas de asociativismo municipal, para garantizar que las mismas podrán cumplir con su finalidad.

**2. Las formas de cooperación intermunicipal vigentes en Guatemala y Centroamérica.** El *Código Municipal* (Decreto 12-2002), establece dos formas de cooperación intermunicipal: a) asociaciones de municipalidades; y b) mancomunidades de municipios. Ello, empero, no impide que otras formas de anterior consolidación, o con especificidades propias, sean viables y pertinentes en el contexto guatemalteco. La primera forma de cooperación intermunicipal citada en el Código alude a aquellas asociaciones de municipalidades que se establecieron antes de la reforma del *Código Municipal*, en el 2002, y cuya existencia fue reconocida en la versión reformada del mismo, en el artículo 10. No obstante, es pertinente mencionar otras formas de cooperación intermunicipal vigentes e institucionalmente relevantes, entre las que están la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM; la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI; y la Asociación de la Mujer en el Gobierno Municipal, ASMUGON, de reciente consolidación.

**a. La Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM.** Las asociaciones de municipalidades a nivel nacional son instancias de larga trayectoria en los países de América Latina. Su papel principal ha sido negociar condiciones favorables frente al gobierno central «para lograr una mayor transferencia de competencias, recursos o para modificar el marco legal que afecta a los municipios (Nicod, 1999: 4)». En esta perspectiva, uno de los primeros objetivos de la cooperación intermunicipal, en su modalidad de asociaciones nacionales de municipalidades, ha sido propiciar una descentralización integral de corte municipalista. No obstante lo anteriormente descrito, es necesario caracterizar la trayectoria de la ANAM para determinar cuáles han sido sus principales orientaciones.

Esta asociación fue creada mediante un acuerdo gubernativo, el 21 de noviembre de 1960. Sin embargo, la primera Convención de Municipalidades de Guatemala había tenido lugar en 1955, bajo los auspicios de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En este evento se abordó la necesidad de que las municipalidades desarrollaran capacidades para ejercer efectivamente presión sobre las decisiones políticas del gobierno central.<sup>1</sup> En su primer período de consolidación, que transcurre de 1965 a 1974, en el seno de la ANAM surgieron diversas agrupaciones de municipalidades de nivel regional y sub-regional en el sur-occidente, oriente, sur-oriente, nor-oriente, la costa occidental, así como en los departamentos. No obstante, a partir de 1975, con la intensificación de la violencia, a causa del conflicto armado interno, se dejaron de celebrar asambleas nacionales y el proceso de cooperación intermunicipal entró en un período de inactividad que no impidió la continuidad de los patrones de concentración de poder y recursos en el área central, y sobre todo en la

---

<sup>1</sup> [www.anam-guate.org.gt](http://www.anam-guate.org.gt)

Ciudad de Guatemala. Ya en 1985, con la emisión de la nueva *Constitución Política*, el municipio adquiere capacidades financieras en cuanto se le otorga una asignación constitucional del diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para la ejecución de programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos. Asimismo, se celebran nuevamente asambleas generales de la ANAM, y se eligen sus autoridades respectivas. Un cambio de especial relevancia será la reforma de los estatutos de la asociación en 1992, cuando se suprimió la práctica, válida desde 1960, de que el alcalde de la Ciudad de Guatemala fuera nombrado automáticamente Presidente de la ANAM. En el marco de los estatutos reformados de 1992, se establecen dos tipos de asambleas nacionales:

- La Asamblea Nacional Ordinaria, que celebra una sesión anual el último sábado del mes de enero; y
- La Asamblea Nacional Extraordinaria, convocada por la Junta Directiva de la asociación, o la tercera parte de las municipalidades asociadas cuando se estime conveniente.
- La Junta Directiva es el órgano de dirección y administración de la ANAM.

Respecto a su visión, la ANAM se define como:

«...una entidad privada moderna, autónoma, no lucrativa, apartidaria [sic], no religiosa y eminentemente democrática, defensora de la autonomía municipal con incidencia en las políticas de Estado que guardan relación con los municipios y sus gobiernos locales, descentralizada de respaldo y apoyo a sus asociadas en materia jurídica, financiera, administrativa y gestora del desarrollo local, regional y nacional, con la capacidad y recursos suficientes para cumplir con su misión».

Las asociaciones de municipalidades a nivel nacional suelen ser vistas como instancias meramente reivindicativas de carácter político, con poca proyección hacia la asistencia técnica y fortalecimiento institucional propiamente dicho (Nicod, 1994: 4). En el caso de la ANAM, empero, tal como se observa en su misión, el énfasis asociativo no sólo se orienta hacia la tutela del régimen de autonomía municipal, sino también hacia la formulación e implementación de políticas y estrategias para impulsar el desarrollo. Como puede verse, su misión consiste en:

«Asegurar la defensa y el fortalecimiento del régimen de autonomía municipal, proveyendo los espacios de coordinación de la acción regional y nacional de las municipalidades, a través del diseño y ejecución de políticas, estrategias y normas necesarias para promover la asistencia técnica, administrativa y legal, para impulsar el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades del país».

Al examinarse algunos de los objetivos de la ANAM, puede afirmarse que el fortalecimiento de la autonomía municipal, el fortalecimiento institucional de las municipalidades, el desarrollo local, y el impulso a la descentralización y desconcentración de

la administración pública constituyen directrices de la cooperación intermunicipal. Entre los objetivos que fundamentan la afirmación anterior, se enumeran los siguientes:

- Propiciar las condiciones que orienten el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades de la República de Guatemala.
- Promover la defensa y fortalecimiento del régimen de autonomía municipal.
- Promover acciones que permitan lograr el desarrollo de los gobiernos locales.
- Operativizar el concepto de descentralización y desconcentración de la gestión pública.

**b. La Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas.** La Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI, se constituyó el 9 de marzo de 1996, en la alcaldía indígena de Sololá. En sus estatutos se concibe como una entidad de tipo gremial, privada, no lucrativa, apolítica y no religiosa. Fue con la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el 31 de marzo de 1995, en México, que surge la posibilidad de concebir modalidades alternativas de cooperación intermunicipal netamente indígenas que reivindican una serie de derechos de carácter ancestral en materia de normatividad consuetudinaria y de índole cultural tales como el idioma; los nombres, los apellidos y las toponimias; la espiritualidad; el acceso a centros ceremoniales; el uso del traje; ciencia y tecnología, entre otros. En dicho acuerdo se aborda el tema de las comunidades y las autoridades indígenas locales, y en función del mismo se logra que:

«Reconociendo el papel que corresponde a las comunidades [indígenas], en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo [...] el Gobierno de Guatemala se compromete a afirmar la capacidad de dichas comunidades en la materia. [Para ello, y para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal (Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, título IV, apartado B, incisos 3 y 4)».

Por lo anterior, es pertinente concebir la AGAAI como una muestra del ejercicio de los derechos las comunidades indígenas, en materia de participación, a impulsar procesos propios y originales de cooperación intermunicipal para gestionar libremente los procesos de desarrollo en sus comunidades respectivas. El principal elemento discursivo de la AGAAI es lo político, el cual es ejercido mediante la negociación y el establecimiento de acuerdos con el gobierno central y otros actores nacionales para fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión de los municipios con población mayoritariamente indígena. Lo comunitario también es relevante en esta modalidad de cooperación intermunicipal, orientada a «velar por las necesidades de las comunidades indígenas...».<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [www.agaaiajpop.org](http://www.agaaiajpop.org)

La AGAAI impulsa una visión en la cual la nación guatemalteca llegue a ser «democrática, descentralizada, participativa, intercultural en armonía social, política y económica, con oportunidades de desarrollo integral en general». Al igual que otras formas de cooperación intermunicipal de consolidación reciente, como las mancomunidades de municipios, la AGAAI busca el fortalecimiento municipal y la participación de las comunidades en el ámbito local, como puede apreciarse en su misión:

«Ser la entidad gremial encargada de facilitar políticas y estrategias que propicien el fortalecimiento político, técnico, administrativo y legal de los gobiernos municipales y autoridades indígenas, con el propósito de contribuir a la construcción de un estado que refleje la pluriculturalidad, multilingüismo y multiétnicidad [sic] en un marco de unidad en la diversidad local, regional y nacional mediante una administración que propicie el desarrollo equitativo y la participación democrática de sus habitantes y en donde lo local ocupe un espacio central en la construcción de la nueva ciudadanía guatemalteca».

**c. Asociación de Mujeres en el Gobierno Municipal.** Una de las tendencias recientes en materia de cooperación intermunicipal es la especificidad con la cual emergen diversas iniciativas. Una de ellas es la Asociación de Mujeres en el Gobierno Municipal, ASMUGON. Entre 2004 y 2007, de las 332 municipalidades del país, las siguientes nueve fueron administradas por alcaldesas: Ocos, San Marcos; Retalhuleu, Retalhuleu; San Felipe Retalhuleu, Retalhuleu; San Cristóbal Totonicapán, Totonicapán; Tactic, Alta Verapaz; San Pedro Yepocapa, Chimaltenango; San Pablo, San Marcos; y Génova, Quetzaltenango.

**d. La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.** La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, es la iniciativa de cooperación intermunicipal de mayor envergadura a nivel centroamericano. Está formada por 1,198 municipalidades de Centro América, así como por asociaciones nacionales y subnacionales de municipalidades, uniones, ligas, mancomunidades de municipios, asociaciones departamentales de municipales y consejos de desarrollo municipal. Al igual que la reactivación de las modalidades de asociativismo municipal en Guatemala, que tuvo lugar a inicios de la década de los noventa, la constitución de la FEMICA se dio en Tegucigalpa (Honduras), entre el 19 y 21 de noviembre de 1991. En la Declaración de Tegucigalpa, que puede considerarse el punto de partida de la FEMICA, se hizo explícito que entre los principales referentes de la cooperación intermunicipal está la reforma estatal, mediante la descentralización integral hacia las municipalidades. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el actual municipalismo que caracteriza a los procesos de descentralización, emprendidos recientemente, se explica en el marco de esta declaración. La afirmación anterior puede valorarse en la siguiente cita de dicha declaración (FEMICA, 1991):

«[Declaramos] La necesidad impostergable de reestructurar integralmente el Estado en todos nuestros países, para posibilitar que la satisfacción de las necesidades de la comunidad se realice de la manera más eficiente, equitativa y democrática. [...]Que dentro del proceso de descentralización es necesaria la devolución a los municipios de las funciones que garanticen la atención de las necesidades

fundamentales de nuestras comunidades, conjuntamente con la transferencia de los recursos técnicos y financieros necesarios para atenderlas adecuadamente. Esta transferencia debe garantizar una mayor justicia redistributiva de los recursos entre los ciudadanos de las naciones. Reclamamos estas funciones como atribución primordial de los gobiernos locales. [...] Nuestra voluntad de asumir el ejercicio de las funciones devueltas, que deberán ser trasladadas gradual y diferencialmente en función de las necesidades, capacidades y nivel de desarrollo relativo de los distintos municipios. [...] En particular, respaldamos la labor de FEMICA en la búsqueda de las estrategias y mecanismos que movilicen respaldo político y apoyo a los procesos nacionales de descentralización».

En la declaración también se identifican alusiones a la necesidad de reforzar el papel de las asociaciones nacionales de municipalidades en los procesos de reforma estatal, descentralización y fortalecimiento municipal.

«Que para el logro de los antedichos propósitos, reiteramos nuestra voluntad de fortalecer las asociaciones nacionales de municipios, bajo los principios de libre asociación e independencia. A ellas encomendamos las tareas de gestar y propiciar la voluntad política que el proceso de cambio en la estructura del Estado y la descentralización demandan; la representación de las municipalidades en las discusiones y decisiones nacionales que afecten a los intereses y competencias municipales; y, la gestión de los servicios de apoyo que permitan fortalecer técnica y administrativamente a los gobiernos locales para un ejercicio pleno y eficiente de sus funciones (ibidem)».

A inicios de la década de los noventa ya se habían definido los referentes de la cooperación intermunicipal en Centroamérica, los cuales marcarían procesos y modalidades ulteriores en cada uno de los países. La Política Nacional de Descentralización y el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, en sus declaraciones, reafirman el enfoque de las mancomunidades como instancias funcionales o auxiliares de las municipalidades, para propiciar el fortalecimiento municipal y generar capacidades institucionales para la prestación de servicios públicos municipales. Ello es coherente con los objetivos de la Agenda Municipal de Centroamérica, en la cual la FEMICA (1992) manifiesta haber «asumido el compromiso de trabajar con ahínco y tenacidad, en aras de fortalecer los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal...».

La FEMICA se define en sus estatutos como «una institución interregional sin fines de lucro, representativa de los gobiernos y asociaciones municipales que la integran y que tiene por objetivo promover la cooperación intermunicipal... (FEMICA, 1991a: artículo 1)». Entre sus principales objetivos, que definen las directrices de los procesos de cooperación intermunicipal que vendrán después, se enumeran los siguientes (*ibidem*, artículo 2):

- Promover reformas para descentralizar competencias, recursos y autoridad a favor de las municipalidades.
- Fomentar relaciones cordiales entre los gobiernos respectivos dentro del respeto mutuo y espíritu de colaboración con pleno reconocimiento al principio de la autonomía municipal.
- Estimular y perfeccionar las instancias de cooperación intermunicipal.

- Trabajar por fortalecer, política y económica al gobierno y administración municipal para prestar con eficiencia los servicios públicos locales.

Como puede verse, la descentralización, la autonomía municipal y el fortalecimiento municipal serán referentes claves de todo proceso de cooperación intermunicipal en los países centroamericanos. Al identificarse estas directrices se logra comprender el porqué del municipalismo en iniciativas tales como la Política Nacional de Descentralización, en el caso guatemalteco. No obstante, este municipalismo también parece haber bloqueado la caracterización de la cooperación intermunicipal, por lo menos en Guatemala, dada la escasa bibliografía existente. Lo anterior, empero, requiere una caracterización propia del discurso municipalistas, la cual no será llevada a cabo en este trabajo.

**e. Las mancomunidades de municipios.** La figura de cooperación intermunicipal con mayor desarrollo en Guatemala, a partir de las reformas del 2002, ha sido la mancomunidad de municipios, la cual se define como:

«...[las] 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 (Código Municipal, 2002: artículo 49)».

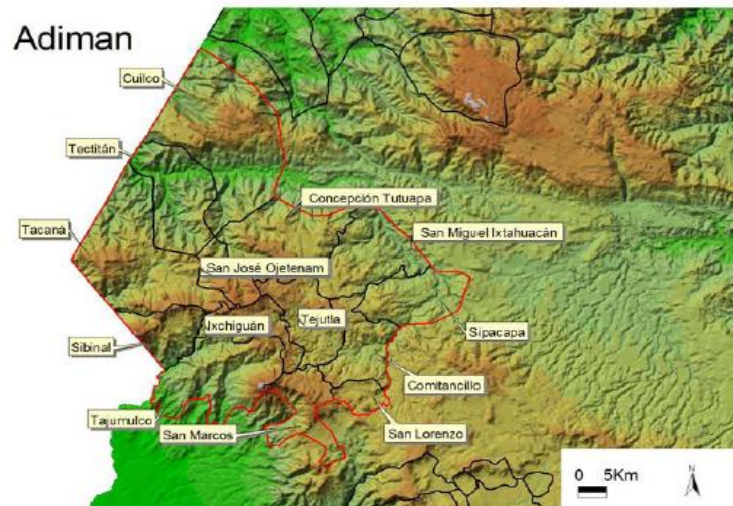
Tanto las asociaciones de municipalidades, como las mancomunidades de municipios, se rigen mediante estatutos que son formulados y aprobados por sus miembros. La membresía sólo puede ser ejercida por integrantes del gobierno municipal, es decir, alcaldes, síndicos y concejales. Entre las primeras asociaciones de municipalidades en haberse constituido antes de las reformas del *Código Municipal*, fue la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense, ADIMAM. Ésta se constituyó el 20 de enero de 1997, y la integran los municipios de San Marcos, San Miguel Ixtahuacán, Tejutla, San José Ojetenam, Comitancillo, Ixchiguán, Concepción Tutuapa, Sipacapa, Tajumulco, San Lorenzo, Tacaná y Sibinal. Junto con la Mancomunidad de la Cuenca del Río Naranjo, MANCUERNA, también localizada en el departamento de San Marcos, ADIMAM ha recibido apoyo de SEGEPLAN para elaborar su Plan Estratégico Territorial de Desarrollo.

Los estatutos de constitución de la mancomunidad deben contener regulaciones en las siguientes materias (ibidem, artículo 51):

- Nombre, objeto, domicilio y municipios que constituyen la mancomunidad;
- Los fines para los cuales es creada;
- El tiempo de su vigencia;
- El aporte inicial de cada uno de los municipios que la crean y las cuotas ordinarias y extraordinarias a que se comprometan;

- La composición de su Junta Directiva, la forma de diseñarla, sus atribuciones y responsabilidades;
- El procedimiento para reformarla o disolverla, y la manera de resolver las divergencias que pueden surgir con relación a su gestión y a sus bienes; y
- Los mecanismos de control de la mancomunidad.

### Mapa No. 1 – ADIMAM: municipios que la integran



Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Algunos autores han señalado como principal debilidad para la constitución de las mancomunidades la inexistencia de una ley que otorgue a las mancomunidades de municipios, así como a otras formas de cooperación intermunicipal, la potestad de ser creadas como entidades de derecho público (Alonso, s.f., 12). Las mancomunidades de municipios se han basado en el *Código Civil* y el *Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles* para establecerse como organizaciones civiles no lucrativas. Su cuerpo colegiado, empero, son las autoridades locales de los municipios donde fueron electos democráticamente. Por esta limitante, podría afirmarse, las mancomunidades de municipios no pueden constituirse como entidades políticas con derecho propio, por lo que el ejercicio de autonomía en un espacio intermunicipal, formalmente, está limitado. Como se verá más adelante, esta crítica es pertinente desde un enfoque específico de la cooperación intermunicipal.

En un estudio reciente sobre la situación de las mancomunidades de municipios se determinó que existía mucha confusión respecto al procedimiento para constituir dichas entidades (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007: 19). No obstante, dicha confusión no puede constituir una justificación para aprobar una ley específica en materia de cooperación intermunicipal. En este punto:

«... la interpretación que apunta hacia una ley específica de mancomunidades, se debiera descartar por cuanto la Constitución Política de la República [de Guatemala] en su artículo nueve de sus [sic] disposiciones transitorias y finales ordenó la emisión, entre otros cuerpos legales, de un Código Municipal ajustado a los preceptos constitucionales, con la finalidad de desarrollar, entre otros aspectos, el capítulo constitucional relativo al Régimen Municipal, situaciones que se advierten en la lectura del artículo uno del Código Municipal, Decreto 12-2002, del Congreso de la República (ibidem)».

Esta interpretación, independientemente de la discusión que se hará de ella en futuros estudios en materia de cooperación intermunicipal, anula la viabilidad de un enfoque alternativo de cooperación intermunicipal, que apunta a la constitución de las mancomunidades como niveles políticos y administrativos con autoridades propias, elegidas democráticamente o nombradas por el Presidente de la República. En todo caso, parece remarcar el hecho de que la estructura política de Guatemala es de carácter unitario, no federal, formada de dos niveles, el correspondiente al gobierno central, y el local, propio de los municipios, donde se llevan a cabo elecciones (Jordana, 2001: 23).

Como se mencionó anteriormente, la cooperación intermunicipal también es un proceso de relevancia que redefine la lógica del Estado guatemalteco. Esto se debe al hecho de permitir a los gobiernos municipales reconstituirse en niveles supra-locales, o intermunicipales más bien, para una gestión más eficiente de sus competencias, junto con los nuevos mecanismos de participación aprobados para los municipios y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la descentralización. No obstante, a diferencia de éstos, la cooperación intermunicipal no recibe ningún tratamiento complementario en la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El objetivo de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es regular el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, SICODE, cuyo énfasis está en la participación de la población maya, xinka, garífuna y no indígena en la administración pública (Ley General de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 2002: artículo 1). Lograda esta participación, el SICODE persigue...

«...organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (ibidem, artículo 3)».

El SICODE se integra por cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. El nivel intermunicipal, que podría articularse entre el departamental y el municipal, está ausente. Recientemente puede percibirse un aumento de interés por la participación de las mancomunidades de municipios en el SICODE por parte de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. En el marco del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, SINPET, que coordina SEGEPLAN, se ha publicado una **Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)**. La misma está dirigida a diversos actores

institucionales, como las Unidades Técnicas Departamentales, UTD, del CODEDE; las Oficinas Municipales de Planificación, OMP; los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, COREDUR; los Consejos Departamentales de Desarrollo, CODEDES; los Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES; los Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODES; y los *Consejos de Desarrollo de las Mancomunidades* (SEGEPLAN, 2007: 6). Es pertinente aclarar que esta última figura no está contenida ni en la Ley de Consejos ni en su reglamento. Tampoco se establece la participación de los Gerentes de las mancomunidades en el CODEDE. La única participación de las mancomunidades de municipios se da en función de los alcaldes, por lo que la misma es indirecta y muy reducida.

**3. Enfoques de cooperación intermunicipal.** Ahora que se ha discutido los referentes generales de la cooperación intermunicipal en Centroamérica y Guatemala, es pertinente abordar la comparación que se hace en torno a dos enfoques de cooperación intermunicipal propuestos para caracterizar el caso guatemalteco: a) el enfoque de la mancomunidad como *entidad local territorial*; y b) el enfoque *funcional* (Alonzo, s.f., 13). El primero de estos enfoques concibe a la mancomunidad de municipios como una instancia que emerge como una entidad político-administrativa intermunicipal con derecho propio, es decir, un nuevo nivel de gobierno que modifica la estructura política unitaria, caracterizada por la existencia de dos niveles de gobierno, uno central y otro local. Por sus alcances, este enfoque requiere nuevos arreglos legales para reconocer a las mancomunidades de municipios su naturaleza política y de derecho público. También sería necesario reformar el orden político y administrativo del país, establecido en la Constitución Política, compuesto actualmente por regiones, departamentos y municipios.

El otro enfoque enfatiza el componente funcional o utilitario de las mancomunidades para apoyar a los municipios en la prestación de servicios públicos y la generación de capacidades institucionales. Este enfoque es coherente con los referentes y las directrices de la cooperación intermunicipal impulsadas por la FEMICA, la ANAM y la legislación reciente en la materia, contenida en el *Código Municipal*. Desde esta perspectiva, la mancomunidad es una instancia auxiliar para las municipalidades en lo que a prestación de servicios públicos y fortalecimiento municipal se refiere.

## **B. Finalidades de la cooperación intermunicipal**

No existe una clasificación específica para las diversas formas de cooperación intermunicipal que pueden emerger. Algunas de ellas son de carácter netamente público, como las examinadas hasta ahora. Otras, empero, pueden tener un carácter mixto, entre público y privado, como las empresas o consorcios municipales. Esta evaluación no pretende hacer una clasificación exhaustiva de las mismas, sin embargo, busca presentar la diversidad de finalidades en torno a las cuales se pueden establecer las asociaciones intermunicipales.

Un primer intento de clasificación identifica cuatro configuraciones posibles en función de sus áreas de interés (Pírez, 1998):

- Áreas significativas, que contempla la asociación de gobiernos locales en torno a una región productiva o de una cuenca hidrográfica;
- Áreas de gestión, caracterizada por la gestión colectiva de política sociales, ambiente o servicios públicos;
- Áreas para la gestión de problemáticas comunes, donde los municipios generan actividades cooperativas para enfrentarlos; y
- Proyectos comunes en materia de desarrollo local o prestación de servicios.

Otra clasificación enfatiza más en el aspecto del desarrollo, etnicidad y ordenamiento territorial, como se muestra a continuación (Fundación DEMUCA, 2006):

- De promoción del desarrollo, de acuerdo a las afinidades económicas o productivas de los municipios;
- De prestación de servicios públicos, para el tratamiento de desechos sólidos o mantenimiento de la red vial;
- De carácter cultural o étnico, cuando los municipios comparten rasgos históricos, culturales o étnicos;
- De ordenamiento territorial, por ubicación geográfica, división político-administrativa, alrededor de una cuenca o reserva natural, o por ser fronterizos; y
- De gestión básica, cuando los municipios se unen para fortalecer sus capacidades técnicas y financieras para la prestación de servicios públicos básicos.

Dado que Guatemala es un país con rasgos multiculturales, es pertinente que en futuros estudios se aborde el tema de la cooperación intermunicipal con una orientación cultural o étnica. La Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI, por ejemplo, es una modalidad de cooperación intermunicipal organizada en torno al referente identitario indígena. En la actualidad se registran algunos casos de mancomunidades de municipios que se han organizado en torno a una identidad étnica que corresponde a un territorio específico. Entre estos casos es pertinente mencionar los casos de Manpocomchí, que corresponde a municipios donde la población pertenece en su mayoría a la etnia poqomchi'; la Mancomunidad Copán-Chortí, con municipios cuya población es del grupo étnico ch'orti'; y el Encuentro Regional Ixil por la Paz, formado por los tres municipios del triángulo ixil, Nebaj, Chajul y Cotzal, donde se encuentra la mayoría de la etnia ixil, en el centro del departamento de Quiché.

Probablemente la principal forma de clasificación sean los criterios legales, propios de cada Estado, en función de los cuales se establecen estas asociaciones, que definen sus conceptos y características, como se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 1 – Asociaciones de municipios de acuerdo a concepto y características**

<b>Asociación</b>	<b>Concepto</b>	<b>Características</b>
Convenios	Acuerdo entre municipios para desarrollar de forma conjunta los deberes municipales establecidos.	Prestación de un servicio o realización de una obra, no implica la creación de estructura política alguna.
Mancomunidades	Entidad legalmente constituida por la asociación de municipios.	Personalidad jurídica, voluntad de pertenencia, auto-organización, especialidad de fines, variedad y flexibilidad de objetivos y carácter abierto a la evolución posterior.
Consorticios	Entidad público-privada de carácter no territorial	Personalidad jurídica, auto-organización, prestación de un servicio y responsabilidad en su gestión.
Áreas Metropolitanas	Entidad legalmente constituida por municipios y niveles superiores de gobierno.	Gobierno inter-administrativo.

Fuente: Guía de trabajo para mancomunidades en Honduras. Tegucigalpa: AMHON-PRODEMHN, 2002.

Nota: Esta clasificación no corresponde a las formas de asociativismo municipal existentes en Guatemala, y contempladas en el Código Municipal.

No hay funciones específicas o exclusivas a ser desarrolladas por las asociaciones de municipios. Éstas dependen del contexto en que emergen, o de las influencias de entes estatales u otros externos, como la cooperación internacional, en su constitución y consolidación posterior. Entre las funciones normalmente asumidas por las asociaciones de municipios están (*ibidem*):

- Defensa y promoción de la autonomía financiera, política y administrativa;
- Apertura de cauces de comunicación y coordinación;
- Espacio de convergencia entre municipalidades;
- Creación de sinergias en la promoción, modernización y potenciación de municipios;
- Trabajo conjunto en la resolución de problemas generales y específicos;
- Establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines; y
- Diseño e implementación de estrategias de intervención.

Las mancomunidades de municipios y otras modalidades de cooperación intermunicipal, en el contexto europeo, surgen como una respuesta a las problemáticas de una alta densidad de municipios, con pocos habitantes; el envejecimiento demográfico de las localidades; su pequeña extensión; y los desafíos del ordenamiento territorial urbano en espacios densamente poblados. Con relación a los municipios pequeños, los gobiernos municipales han encontrado dificultades para la prestación de servicios públicos de calidad, por lo que se han implementado diversas soluciones, entre las que están la fusión o eliminación de municipios, la agrupación forzosa, y la asociación.

**Cuadro No. 2 – Países europeos con municipios pequeños y poca población**

País	Número de municipios	Características
Italia	8,035	6,000 municipios con menos de 5,000 habitantes.
Bélgica	2,664	1,723 municipios con menos de 2,000 habitantes.
Alemania		11,026 municipios con menos de 500.
Francia		35,000 con menos de 2,000 y una media de 400 habitantes.
España	8,000	El 75% de los municipios tienen menos de 2,000 habitantes.

Fundación DEMUCA, 2006.

### **C. La cooperación intermunicipal en el marco de la reforma estatal y la economía globalizada de la información**

**1. El contexto centroamericano.** La cooperación intermunicipal es coherente con las tendencias recientes que han definido la reforma del Estado latinoamericano junto con la descentralización y el redimensionamiento del municipio en materia de participación y desarrollo. Es innegable que estos procesos han sido impulsados, en parte, por la cooperación internacional. El caso nicaragüense es un excelente ejemplo:

«Este aparente auge de la Cooperación Intermunicipal se vincula con el contexto y situación hacia los que han venido evolucionando, tanto el régimen municipal como el proceso de descentralización del Estado... [...] En este sentido, las Municipalidades han sido presionadas a reforzar su rol, ya sea en materia de representación política como en la planeación del desarrollo y la prestación de servicios públicos. Tal situación no difiere de la experimentada por otros países de la región latinoamericana (Tecco y Bressan, 2000; citado en Wallace, 2004: 19)»

Si bien el proceso de cooperación intermunicipal es reciente en Guatemala, es posible establecer comparaciones con las experiencias desarrolladas por otros países centroamericanos, donde se ha dado una mayor consolidación de este fenómeno. Este tipo de comparación es pertinente si se tiene en cuenta que hay un referente común para proyectar la práctica y los procesos de cooperación intermunicipal, establecido en 1991 con la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA. La cooperación internacional, empero, dadas sus temáticas y agendas de desarrollo, pudo haber introducido especificidades en los procesos de cooperación intermunicipal de algunos países. Determinar si existen divergencias como resultado de la implementación de programas y proyectos de apoyo, por parte de la cooperación internacional requiere, empero, de un estudio comparativo a nivel centroamericano. En el caso de Nicaragua...

«Un poco más de  $\frac{3}{4}$  [sic] partes de las experiencias de Cooperación Intermunicipal tienen referentes políticos territoriales más que sectoriales. Es decir, están preocupadas por mejorar la gobernabilidad de sus respectivas circunscripciones a través de acciones de planificación, concertación e incidencia sobre temas directamente ligados a la promoción del desarrollo económico local y reducción de

la pobreza tales como, inversión pública, asignación de recursos y mejoramiento de servicios públicos (Wallace, 2004: 9)».

En la perspectiva de la cooperación intermunicipal, se registra un mayor énfasis en el territorio en la línea de adoptar e implementar herramientas de planificación estratégico-territorial para impulsar el desarrollo y la prestación de servicios públicos. La discusión, empero, no se desmarca de las reivindicaciones territoriales en su vertiente política. La agenda municipal establecida por la FEMICA, en 1992, establece diversas dimensiones a ser impulsadas por la cooperación intermunicipal, de tipo político, financiero, administrativo, etcétera. Temas tales como el poder o la autonomía de los espacios reconstituidos en el marco de la cooperación intermunicipal probablemente emergerán a medida que estas entidades se fortalezcan institucionalmente. En el caso de Nicaragua, la consolidación de asociaciones intermunicipales ha permitido (*ibidem*, 10):

- En lo político, mayor negociación e incidencia frente al gobierno central;
- En lo económico, la atracción de mayores volúmenes de recursos económicos para la inversión, así como la dotación de recursos humanos más especializados; e
- En lo institucional, mayor eficiencia en el uso de los recursos obtenidos.

La consolidación de las mancomunidades de municipios depende en el «grado de identidad que han alcanzado los territorios mancomunados (*ibidem*, 39)». Ello indica que el fortalecimiento institucional, por sí mismo, no redundará en el desarrollo exitoso de estas instancias. Deben incorporarse criterios políticos que propicien espacios de participación que favorezcan la generación de una noción de identidad territorial supra o intermunicipal. Ello sólo es posible mediante una «interacción económica, social y política de municipios que comparten cierta vecindad y conectividad, se conforman gradualmente sistemas territoriales con una identidad propia (*ibidem*)». Estos mecanismos no encuentran sus correlatos en el departamento, y es poco probable que lo hagan a nivel regional, dado que esta entidad administrativa, si bien comprende un territorio, no genera referentes identitarios.

La cooperación intermunicipal no revierte el proceso de atomización municipal que se registra en los países centroamericanos, donde aún hay departamentos con vastas extensiones. La implementación de asociaciones intermunicipales, empero, permite asumir y prevenir problemáticas generadas en espacios municipales sumamente reducidos, y en los casos latinoamericano, centroamericano y guatemalteco, caracterizados por altos porcentajes de pobreza y extrema pobreza.

«En un contexto de fuerte atomización institucional municipal, comenzaron a incorporarse gradualmente a la agenda de los gobiernos locales nuevos papeles y responsabilidades: atender al bienestar de la población (políticas sociales), poner en valor sus sociedades y territorios (promoción económica) y mejorar la calidad socio-ambiental en sus jurisdicciones. Este tipo de cuestiones tienen frecuentemente un ámbito de resolución que excede los límites territoriales de los municipios y en

consecuencia, resulta oportuna la cooperación horizontal e interjurisdiccional para el tratamiento de las mismas (*ibidem*, 19-20)».

La implementación de modalidades de cooperación intermunicipal se da bajo el reconocimiento de que ciertos rasgos del territorio no pueden ser gestionados en un marco institucional atomizado, que requieren, para su gestión eficiente, de arreglos institucionales sinérgicos (intermunicipales), coherentes con economías de escala. Sinergia (dimensión intermunicipal) y localidad no rivalizan como principios de la cooperación intermunicipal. Tampoco crean ambigüedades insalvables. La viabilidad de un territorio mancomunado requiere de una administración distinta a la estructura político-administrativa definida para el municipio, y ello justifica la sinergia que opera en todo proceso de cooperación intermunicipal.

**2. Impactos de la cooperación intermunicipal, como proceso de reforma estatal, en la teoría general del Estado.** Las elaboraciones más recientes sobre teoría del Estado enfatizan en el hecho de que los «Estados nacionales de las economías capitalistas están sometidos a un triple y desigual proceso de *vaciamiento* (Jessop, 2003: 63)». La descentralización y la cooperación intermunicipal van en consonancia con este proceso, el cual, también se registra en el caso latinoamericano y guatemalteco respectivamente. Ningún Estado ha podido sustraerse de la dinámica y los efectos de la globalización, que comienzan a ser evaluados en la reformulación de la teoría general del Estado. Para Bob Jessop, el vaciamiento del Estado es un proceso en el que convergen las principales dinámicas que reformularán los Estados nacionales, en su transición de Estados keynesianos de bienestar, a Estados schumpeterianos de trabajo, donde el rol estatal estará orientado a la generación de innovaciones y otras condiciones que propicien la competitividad en un marco económico globalizado. A grandes rasgos, el proceso de vaciamiento se caracteriza de la siguiente manera:

«Por analogía, la metáfora del *Estado vacío* pretende indicar dos tendencias: primera, que el Estado nacional mantiene muchas de sus funciones de dirección central, incluyendo los atavíos de la autoridad ejecutiva central y de la soberanía nacional así como los discursos que los sostienen; y segunda, que sus capacidades para traducir su autoridad en un control efectivo están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes (*ibidem*, 80)».

La descentralización y la cooperación intermunicipal, a partir de la asociación de municipios o localidades con sus gobiernos respectivos, son coherentes con este desplazamiento de poderes: del gobierno central hacia localidades tradicionales, como los municipios, u otras reconstituidas, de diversas formas, en el marco de las diversas modalidades propiciadas por la cooperación intermunicipal. El vaciamiento del Estado tiene tres repercusiones donde es meritorio abordar no sólo el tema de autonomía municipal, coherente con este desplazamiento de poder, sino también el de la soberanía. Estas repercusiones son:

«Una primera repercusión es que el papel de los sistemas estatales supranacionales está aumentando. [...] La segunda repercusión de los cambios en el papel del Estado es que, junto al aumento de los aparatos estatales internacionales, se observa un papel más fuerte del Estado local. [...] La tercera repercusión consiste en que hay una creciente vinculación entre los Estados locales, fenómeno estrechamente relacionado con los cambios anteriores. [Por lo anterior se] habla de la difusión de la *soberanía perforada* a medida que los países se hacen más abiertos a los contactos trans-soberanos a nivel local y regional (*ibidem*, 80-84)».

La cooperación intermunicipal va implícita en la tercera repercusión del vaciamiento del Estado señalada por Jessop. El Estado, en su referente central, deja de ser intermediario de las interacciones entre entidades estatales, sean éstas regionales o estatales. Vale indicar que la mancomunidad de municipios en Guatemala, por las limitaciones del Código Municipal, no es una entidad estatal, sino una organización civil de carácter no lucrativo. No obstante, esto no descalifica la reconstitución de los gobiernos locales en nuevas territorialidades, de carácter regional, donde es probable que emerja una discusión en torno al poder y a la viabilidad de políticas públicas en materia de desarrollo y prestación de servicios públicos.

### **3. Las potencialidades de la cooperación intermunicipal en la economía global.**

Algunas modalidades de cooperación intermunicipal, tales como los consorcios o la asociación de localidades urbanas para la gestión de territorios se ajustan de mejor manera al advenimiento de una economía globalizada de la información, con sus propias características. Se crean espacios urbanos de grandes proporciones que requieren una gestión supra-local, o intermunicipal, dado que presentan problemáticas no conocidas hasta ahora. En ellas, el ordenamiento territorial se aborda en una perspectiva de urbanización innovadora, que incluso cuestiona la viabilidad de la ciudad en el futuro. Borja y Castells se refieren al nuevo contexto urbano de la siguiente manera:

«... la globalización, la informacionalización y la difusión urbana parecen converger hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad. [...] Pero si la urbanización alcanza su clímax histórico, las ciudades, en cambio, podrían desaparecer como formas de organización social, expresión cultural y gestión política. [En este contexto] la urbanización se refiere a la articulación espacial, continua y discontinua, de población y actividades (Borja y Castells, 1997: 11-13)».

Es erróneo asumir que lo anterior sólo aplica a espacios urbanizados, con lo cual se excluyen aquellas áreas caracterizadas por su ruralidad. La nueva gestión de los espacios urbanizados implica asumir que en ellos quedan articulados espacios rurales mediante redes de comunicación de diversa índole, no sólo terrestres.

«Un mundo organizado en torno a grandes aglomeraciones difusas de funciones económicas y asentamientos humanos diseminados a lo largo de vías de transporte, con zonas semirurales intersticiales, áreas periurbanas incontroladas y servicios desigualmente repartidos en una infraestructura discontinua (*ibidem*, 13)».

En este contexto emergen o se redescubren los gobiernos locales, sean éstos los tradicionales, o los reconstituidos en nuevas dimensiones espaciales, como entidades políticas estratégicas para asumir el reto de una urbanización heterogénea, que engloba en una dinámica económica específica, territorios de diversa índole.

«...la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema [urbanizado] puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. [...] La importancia estratégica de lo local [se manifiesta en el hecho de que son] los gobiernos locales (municipales o regionales) los que sin caer en el proteccionismo comercial pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y competición de las empresas de las que depende. [...] Pero, en cambio, los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados: son agentes sociales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados interactivos (*ibidem*, 14-15, 19)».

La cooperación intermunicipal, en el marco del debilitamiento del Estado nacional, también alude a otro fenómeno propiciado en el marco de la globalización: la emergencia de reivindicaciones identitarias locales o regionales, tradicionalmente ignoradas por el Estado nacional, interesado en fomentar pautas socioculturales homogéneas, inspiradas en paradigmas etnocéntricos de desarrollo. Al reconocerse la multiculturalidad como una realidad de muchos Estados, que aspiran a la interculturalidad, la cooperación intermunicipal tiene potencialidades de consolidar un espacio territorial como nuevo referente identitario, sobre todo en aquellos países, que como Guatemala, se caracterizan por el hecho de que las circunscripciones territoriales tradicionales (municipios y departamentos) no corresponden a la distribución étnico-lingüística y cultural de muchos pueblos originarios. En este marco es admisible que...

«Los Estados nacionales son aún elementos de cohesión social e integración cultural en muchos países. Sin embargo, a menudo los Estados nacionales se han construido históricamente sobre la represión de culturas regionales o nacionales que aún constituyen el principal referente de identidad para la mayoría de la población en determinados territorios. [...] De forma que la representación en las instituciones locales o regionales pasa a ser al mismo tiempo representación de identidades culturales que, tras ser reconocidas, pueden ser integradas en un segundo nivel institucional en el marco del Estado (*ibidem*, 16-17)».

En la perspectiva del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, es pertinente recordar que hay un compromiso en materia de regionalización de la administración de servicios específicos coherente con las distribuciones étnico-lingüísticas de los pueblos originarios en el marco de la descentralización. Este compromiso se aprecia en la siguiente cita:

«Tomando en cuenta que procede una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración, cuya configuración refleje criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales, el Gobierno se compromete a regionalizar la administración de los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad con criterios lingüísticos... (Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, título IV, apartado C)».

De momento no se han abordado las potencialidades de las mancomunidades de municipios para dar cumplimiento a este tipo de compromisos, donde la descentralización adquiere aspectos más sutiles en función de las coordenadas multiculturales. No obstante, la constitución de algunas mancomunidades en función de su identidad étnica, permiten vislumbrar potencialidades para implementar estrategias de regionalización acordes a criterios lingüísticos.

#### **D. Referentes políticos e institucionales para el fortalecimiento de las mancomunidades de municipios**

**1. Balance entre dimensiones técnicas y políticas del fortalecimiento.** El fortalecimiento institucional de las mancomunidades suele enfatizar en las capacidades de tipo técnico, administrativo, financiero y humano que deben ser desarrolladas por los municipios y por la mancomunidad misma para facilitar la prestación de servicios públicos. Sin embargo, dos temas han quedado parcialmente relegados, a saber: la autonomía y la participación. La autonomía es un rasgo definitorio de los municipios, pero emergen interrogantes respecto a si este atributo es transferible a los nuevos espacios territoriales, reconstituidos como resultado de la asociación de municipios. La participación tampoco ha sido abordada en su justa dimensión, y ello explica el porqué los municipios asociados o mancomunados no hayan desarrollado identidades intermunicipales que correspondan a las nuevas territorialidades. No obstante, aún se discute si a medida que se consoliden las asociaciones intermunicipales, en sus diversas modalidades, se generarán identidades que trasciendan el ámbito local o municipal.

El fortalecimiento institucional de las mancomunidades no se refiere solamente a mecanismos que elevan las capacidades institucionales de los municipios y de las mancomunidades propiamente dichas. Ha habido carencias en la no activación de mecanismos políticos que propicien la participación de la ciudadanía en un ámbito intermunicipal. No obstante, ello no quiere decir que lo político, hasta ahora poco enfatizado, pueda sustituir la necesidad de generar capacidades institucionales. La evidencia en el caso nicaragüense apunta a que los municipios fortalecidos institucionalmente propician niveles más altos de consolidación mancomunitaria...

«...se identificó que, en forma predominante, aquellas regiones en las cuales sus municipios están fortalecidos institucionalmente (en cuanto a sus capacidades de

planificación, concertación, aspectos técnicos y financieros, entre otros), poseen buenas experiencias de cooperación intermunicipal y viceversa (Wallace, 2004: 44)».

**2. Fortalecimiento institucional desde el gobierno central.** En el caso guatemalteco no es posible clarificar en un solo estudio la relación que se ha dado entre las diversas formas de cooperación intermunicipal y el gobierno central. Serán necesarias algunas investigaciones de carácter histórico para caracterizar esta interacción antes y durante el conflicto armado, así como en el marco de la transición democrática, en 1985. En la actualidad esta caracterización es posible si se toma como referencia la implementación de algunos programas emprendidos por la cooperación internacional y las entidades del gobierno central, como la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Con el redimensionamiento de los principios de territorialidad e intermunicipalidad en la gestión del gobierno central, se han emprendido procesos tendientes a propiciar un espacio de relacionamiento más directo con las mancomunidades. Entre ellos se mencionan la asignación de un porcentaje del presupuesto, en el seno de los Consejos Departamentales de Desarrollo, para proyectos intermunicipales. Adicionalmente, SEGEPLAN impulsó la elaboración de planes estratégicos territoriales intermunicipales, orientados al desarrollo de un territorio integrado por varios municipios. Ambos procesos son parte de la consolidación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial que se describe más abajo.

**3. Fortalecimiento municipal desde las mancomunidades de municipios para implementar el proceso de descentralización.** Recientemente, el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, impulsado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, también busca reforzar la proyección de las mancomunidades de municipios hacia la población y el gobierno central en el marco de la descentralización de competencias. La mancomunidad es vista como una instancia que propicia la descentralización hacia los municipios, pero también es identificada como una instancia destinataria de la transferencia de competencias. La descentralización, por sí misma, es un referente para el fortalecimiento institucional de las mancomunidades, aunque se deja abierta la interrogante sobre qué instancia fortalecer primero, ¿el municipio o la mancomunidad? En el caso nicaragüense, municipios con capacidades institucionales altas han redundado en la consolidación de las mancomunidades. En el caso de Guatemala el fortalecimiento municipal es un requisito para hacer viable la descentralización, y la mancomunidad se percibe como una instancia que puede propiciarlo. No obstante, es pertinente cuestionar qué viabilidad puede tener un proceso de fortalecimiento municipal impulsado por una mancomunidad sin capacidades institucionales.

En esta evaluación se busca determinar si es pertinente emprender una estrategia bidireccional o paralela de fortalecimiento institucional, dirigida tanto a los municipios como a las mancomunidades. Dado el elevado número de municipios en Guatemala, reducido si se

compara con el de otros países, se considera que el gobierno central no está en la capacidad de fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales, a pesar de que su política de descentralización descansa en este requisito. Ello conduce a identificar otros actores con potencial de impulsar procesos de fortalecimiento municipal, como las mancomunidades. Éstas, sin embargo, basan su sostenibilidad financiera en un aporte proporcionado por los municipios, además de canalizar otros recursos por parte de la cooperación internacional.

En esta perspectiva, si se logra una mayor consolidación de las mancomunidades, es probable que éstas reivindiquen la transferencia de competencias hacia ellas, y no sólo hacia los municipios, principal destinatario de la descentralización de competencias en el caso guatemalteco. En el caso nicaragüense se ha observado que...

«Una de las reivindicaciones más importantes señaladas por los actores de la cooperación intermunicipal es la necesidad de profundizar la eficacia, así como el proceso de desconcentración y descentralización de las estructuras del gobierno central a los territorios [mancomunados] y no únicamente la descentralización hacia los gobiernos municipales (*ibidem*, 47)».

Lo anterior parece indicar que las reivindicaciones de las mancomunidades de municipios se orientarán hacia un mayor involucramiento en procesos claves para la reforma del Estado. No sólo se tratará de reivindicaciones tradicionales, como la autonomía del municipio, redimensionada en el territorio mancomunado, sino emergentes, como la descentralización de competencias.

Junto con lo anterior es pertinente tener en cuenta que la configuración de las mancomunidades de municipios no está orientada solamente por un marco legal y político nacional y regional, sino a los intereses temáticos de la cooperación internacional. En este punto es pertinente contextualizar la intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que si bien es impulsado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, está diseñado por la Unión Europea. Con este programa se impulsa un modelo de intervención en las mancomunidades que rescata dimensiones prioritarias y específicas de la sociedad guatemalteca, como la participación de los grupos vulnerables y la multiculturalidad. En el caso de Guatemala, el apoyo internacional para la reestructuración y fortalecimiento de las mancomunidades, basados en un esquema de sostenibilidad financiera mediante la prestación de servicios públicos intermunicipales, se da en el marco de la descentralización, la planificación estratégica territorial y el fortalecimiento municipal, aunque hay otras temáticas que canalizan dicho apoyo, y que también se registran en Nicaragua:

«Los principales organismos que han incidido en la Cooperación Intermunicipal en Nicaragua han sido aquellos vinculados principalmente a la reforma del Estado, desarrollo municipal y protección de recursos naturales (*ibidem*, 49)».

Puede verse a la mancomunidad de municipios como una instancia en la que se canalizan los procesos de fortalecimiento municipal, que a su vez requieren fortalecimiento y reestructuración de la mancomunidad.

**4. Pautas específicas de fortalecimiento mancomunitario: la Unidad Técnica de Asistencia Municipal.** Hacer viable la Política Nacional de Descentralización en Guatemala requiere impulsar, previamente, un proceso de fortalecimiento municipal para generar capacidades institucionales mínimas. No obstante, ello implica fortalecer, previa o paralelamente, a las mancomunidades de municipios. Se habla entonces de una estrategia bi-direccional de fortalecimiento institucional, dirigida tanto a los municipios como a las mancomunidades. Las experiencias de fortalecimiento en Costa Rica, llevadas a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional, se componen de (Fundación DEMUCA, 1999: 3):

- Modernización administrativa, que consiste en la reactivación de la organización y funcionamiento de la gestión política y administrativa, así como la implementación del marco normativo, organizacional y de funcionamiento.
- Innovación tecnológica, que comprende la implementación de un sistema de información municipal y la adquisición de equipos de cómputo para efectuar el impuesto de bienes inmuebles y mantener el catastro de contribuyentes.
- Promoción de la participación ciudadana.

El fortalecimiento mancomunitario, en esta experiencia, consiste en el establecimiento de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal, que constituye un instrumento técnico de la mancomunidad. El Código Municipal Guatemalteco, cuando alude la formación de las mancomunidades, no hace referencia de ningún instrumento de esta índole. La importancia de estas unidades es que constituyen la principal herramienta para el fortalecimiento municipal en cuanto...

«...brinda apoyo sistemático a los procesos y actividades técnicas y administrativas de las municipalidades que la conforman. Además, se propone como medio para la coordinación y gestión de iniciativas de alcance e interés regional, así como para la consolidación e impulso de una estrategia de desarrollo (ibidem, 4)».

El objetivo específico de esta unidad, en el caso costarricense, fue:

«... fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades que integran la mancomunidad, mediante un ente asociativo supramunicipal que apoye la gestión administrativa y brinde un asesoramiento puntual (ibidem)».

Proyectar el funcionamiento de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal implica situarla en diversos marcos (legal, administrativo, administrativo, financiero y operativo) como se presenta a continuación.

**Cuadro No. 3 – Marcos para la proyección de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal**

<b>Marco</b>	<b>Características</b>
Legal y normativo	Definición de la reglamentación organizativa y administrativa de la unidad.
Administrativo	Integración de equipo técnico y administrativo, resolución de infraestructura y equipamiento y coordinación con otras instancias que operan en el área.
Financiero	Definición de la estrategia de sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta economías de escala, promoción de la cooperación territorial o regional y trabajo conjunto para fortalecer la eficacia y eficiencia de la gestión local.
Operativo	Definición de áreas de atención de acuerdo a objetivo de constitución.

Fuente: Fundación DEMUCA. *Mancomunidades o federeaciones y sus unidades técnicas de asistencia municipal: la experiencia de la Fundación DEMUCA/AECI en las municipalidades de Los Chiles, La Cruz, Guatuso y Upala (zona norte), Sarapiquí, Guácimo, Siquirres, Matina y Talamanca (zona atlántica), Osa, Gólfito y Corredores (zona sur)*. Costa Rica: Fundación DEMUCA, 1999, página 7.

La principal limitante para la implementación de la unidad técnica, en el caso costarricense, fue el sentimiento localista, manifiesto en la falta de cooperación municipal y de solidaridad territorial o regional (*ibidem*, 10). No obstante, al igual que el caso nicaragüense, la falta de concreción a las reivindicaciones de descentralización, junto con una débil relación entre gobierno central y mancomunidad, emergen como obstáculos relevantes, como se manifiesta en la siguiente cita:

«La ausencia de una política clara de cómo operacionalizar el proceso de descentralización y, a la vez, institucionalizar estos espacios e instrumentos mancomunados, aunado a los recelos institucionales y la falta de confianza en las municipalidades, ha derivado en una débil coordinación entre organizaciones propias del Estado para poder implementar políticas de desarrollo local integradas (*ibidem*)».

Una lección importante de este proceso es que no puede impulsarse una estrategia de fortalecimiento institucional aislada de mecanismos políticos de participación. La participación ciudadana en las mancomunidades y las capacidades institucionales no son categorías que ameriten ser abordadas por separado, sobre todo al momento de buscar la viabilidad de una política nacional de descentralización. En este caso...

«... uno de los aspectos importantes al que debemos prestar especial atención, es el involucramiento de la ciudadanía y la activación de los mecanismos de participación; lo cual debiera traducirse en el establecimiento de un foro permanente y amplio que, en definitiva, enriquezca y habilite soluciones a los problemas. En este sentido, también se le da sostenibilidad a todas las acciones que desde las municipalidades o des de sus formas mancomunadas se realicen o promuevan (*ibidem*, 11)».

### **III. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES EN GUATEMALA**

#### **A. Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades en Guatemala**

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, el fenómeno de la cooperación intermunicipal cobró un nuevo impulso con el establecimiento de asociaciones de municipalidades sub-departamentales. De éstas, ADIMAM fue la primera experiencia. También fueron determinantes las reformas aplicadas al Código Municipal, que entraron en vigencia el primero de julio de 2002. En el Código reformado se estipulaba la figura de mancomunidad de municipios. Previamente, en 1985, se había reactivado la ANAM, después de un largo período de inactividad por motivo del conflicto armado. Algunas de las asociaciones departamentales municipales también volvieron a reactivarse. Entre las nuevas características del proceso estuvo la constitución de la AGAAI y la ASMUGON, después de la firma de los Acuerdos de Paz.

En el mes de noviembre 2007, varias asociaciones de municipalidades y mancomunidades de municipios se habían consolidado exitosamente. En total, si se tiene en cuenta la existencia de las asociaciones departamentales de municipalidades, formalmente constituidas, puede afirmarse que existen en Guatemala 47 procesos de cooperación intermunicipal –si se incluyen los casos de ASMUGON y AGAAI. Vale aclarar que en este estudio las asociaciones departamentales de municipalidades no fueron tomados en cuenta, y sólo se consideraron aquellos procesos activos desde 1997. Dado que algunas experiencias no lograron tener continuidad en el tiempo, las mancomunidades y asociaciones de municipalidades pueden agruparse en tres categorías:

- Categoría A: procesos activos y vigentes de cooperación intermunicipal.
- Categoría B: procesos que no se consolidaron.
- Categoría C: procesos de cooperación intermunicipal proyectados sin constitución efectiva de las asociaciones de municipalidades o mancomunidades de municipios.

A la primera categoría corresponden 23 procesos, a la segunda cuatro, y a la tercera dos, sumando un total de 29. En el siguiente cuadro se presentan los casos correspondientes a las últimas dos categorías.

**Cuadro No. 4 – Procesos de cooperación intermunicipal que no se consolidaron (categorías B y C)**

Cat.	#	Nombre	Departamento	Municipios
B	4	Mancomunidad La Laguna	Sololá	San Pedro La Laguna, San Juan La Laguna, San Pablo La Laguna y San Marcos La Laguna
		Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Sostenible de Los Cuchumatanes, AMUDESC	Huehuetenango	Chiantla, Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista, San Miguel Acatán, Santa Eulalia, San Juan Ixcoy, San Rafael La Independencia, San Sebastián Coatán, San Pedro Soloma, Aguacatán y Barillas.
		Mancomunidad Kujij Junan (Avanzando Juntos)	Chimaltenango	Chimaltenango, San Andrés Itzapa, Patzicía, Acatenango y Zaragoza.
		Asociación de Municipalidades del Norte de Quetzaltenango, AMUNOQ	Quetzaltenango	Cabricán, Huitán, Sibilia, Cajolá, San Miguel Sigüilá, San Juan Ostuncalco, Concepción Chiquirichapa, San Carlos Sija,, Palestina de Los Altos y San Francisco La Unión.
C	2	Mancomunidad Metropolitana	Guatemala	Villa Canales, San Miguel Petapa, San Pedro Ayampuc, San Raymundo, San Juan Sacatepéquez, Amatitlán, Palencia, Chuarrancho, Chinautla, San José El Golfo, San Pedro Pinula, Santa Catarina Pinula, San Pedro Sacatepéquez, Mixco, Fraijanes y San Pedro Sacatepéquez.
		Mancomunidad de los municipios de Escuintla	Escuintla	La Gomera, La Democracia, Santa Lucía Cotzumalguapa y Siquinalá.

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de INFOM, 2005.

Estos seis intentos que no se consolidaron suman un total 45 municipios, distribuidos en departamentos de las regiones del nor-occidente (Huehuetenango y Quiché) y la parte alta del sur-occidente (norte de Quetzaltenango). Los otros procesos estaban circunscritos a la parte central y sur del país (Chimaltenango, Escuintla y Guatemala), donde no se han constituido nuevas mancomunidades de municipios.

Con relación a los 23 procesos de cooperación intermunicipal que se mantienen vigentes a octubre de 2007, 16 de ellos son mancomunidades de municipios, seis son asociaciones de municipalidades, y solamente uno forma una empresa municipal de carácter asociativo. Como fenómeno de cooperación intermunicipal, la mancomunidad de municipios ha ganado más relevancia en los últimos, y ha superado en cantidad a las asociaciones de municipalidades. Como se dijo en el capítulo anterior, los motivos que impulsan a la constitución de entidades intermunicipales son diversos. Otro rasgo que ha definido a estas formas de cooperación intermunicipal, que las distingue de las asociaciones departamentales de municipalidades de corte tradicional, es el hecho de que algunas son de tipo *multidepartamental*, es decir, que están formadas por municipios que pertenecen a más de un departamento. Ocho de las 22 mancomunidades de municipios se definen por esta característica, mientras es el resto es de tipo *unidepartamental*, o sea, integradas por municipios de un mismo departamento.

**Cuadro No. 5 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en 2007 de acuerdo a rasgos multidepartamentales o unidepartamentales.**

	<b>Mancomunidad de Municipios</b>	<b>Asociación de Municipalidades</b>	<b>Empresa Municipal</b>
<b>Unidepartamentales</b>	Lago de Güija	ADIMAM	EMAPET
	Cono Sur	ERIPAZ	
	Copán-Chortí	HUISTA	
	DIMU	MAMSOHUE	
	MANCOVALLE		
	Manctzoloj'ya		
	Mankatitlán		
	MANMUNI		
	MANMUNISURP		
	Retalhuleu		
<b>Multidepartamentales</b>	Cuenca del Polochic	Convergencia de Los Ocho	
	MANCUERNA	MUNICOPAZ	
	MANFRONOR		
	MANPOCOMCHÍ		
	Metrópolis de Los Altos		
	NORORIENTE		

Fuente: Elaboración propia.

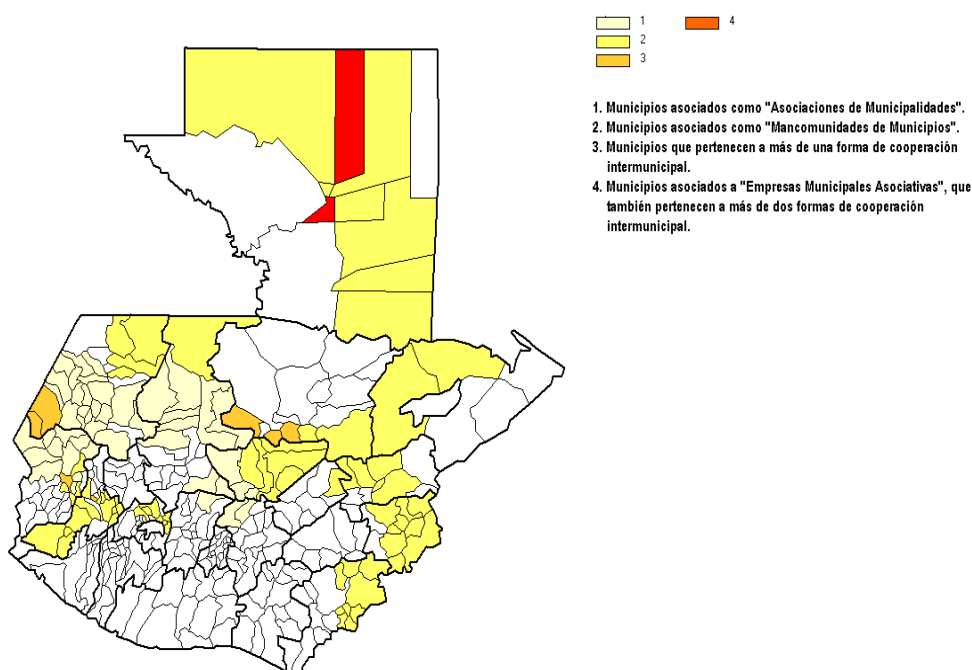
Respecto a su año de constitución, la mayoría se estableció después de las reformas del Código Municipal en el 2002.

**Cuadro No. 6 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas a noviembre de 2007 según año de constitución**

	<b>Nombre</b>	<b>Año de constitución</b>		<b>Nombre</b>	<b>Año de constitución</b>
1	ADIMAM	1997	12	MANMUNISURP	2004
2	EMAPET	1997	13	Cono Sur	2005
3	MAMSOHUE	2001	14	Lago de Güija	2005
4	MUNICOPAZ	2001	15	DIMU	2005
5	Convergencia de Los Ocho	2001	16	Metrópolis de Los Altos	2005
6	ERIPAZ	2001	17	Cuenca del Polochic	2005
7	HUISTA	2002	18	MANFRONOR	2005
8	Copán-Chortí	2003	19	MANPOCOMCHÍ	2005
9	NORORIENTE	2003	20	Manctzoloj'ya	2005
10	MANCUERNA	2003	21	Mankatitlán	2006
11	MANMUNI	2003	22	MANCOVALLE	2007
			23	Retalhuleu	2007

Fuente: elaboración propia.

**Mapa No. 2 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades vigentes a noviembre de 2007**



Realizado con Phlcaro - <http://perso.club-internet.fr/phlgeo>

En total, son 130 municipios agrupados bajo las figuras de asociaciones municipales o mancomunidades de municipios, que constituyen el 39% del total de municipios que integran la República de Guatemala (332). Diez de ellos pertenecen a más de una forma de cooperación intermunicipal, siendo estos Cuilco y Tectitán, en Huehuetenango; El Progreso, en Jutiapa; Flores y San Benito, en Petén; San Cristóbal Verapaz, Tactic y Tamahú en Alta Verapaz; y San Juan Ostuncalco, en San Marcos. El mayor número de municipios (88) integra mancomunidades de municipios, con el 65% del total; las asociaciones de municipalidades están integradas por 52 municipios, que corresponden al 41%, y sólo dos municipios (1%) forman una empresa municipal asociativa.

**Cuadro No. 7 – Municipios asociados según formas de cooperación intermunicipal analizadas**

Forma de cooperación intermunicipal	Número	Porcentaje
Mancomunidad de Municipios	88	65
Asociación de Municipalidades	52	41
Empresa Municipal	2	2
Total de municipios asociados	130*	100
Total de municipios (Guatemala)	332	38

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se restaron al total los 10 municipios pertenecientes a más de dos formas de cooperación intermunicipal. De haberlos incluido, el total sería 140, pues los municipios en mención se habrían contabilizado dos veces.

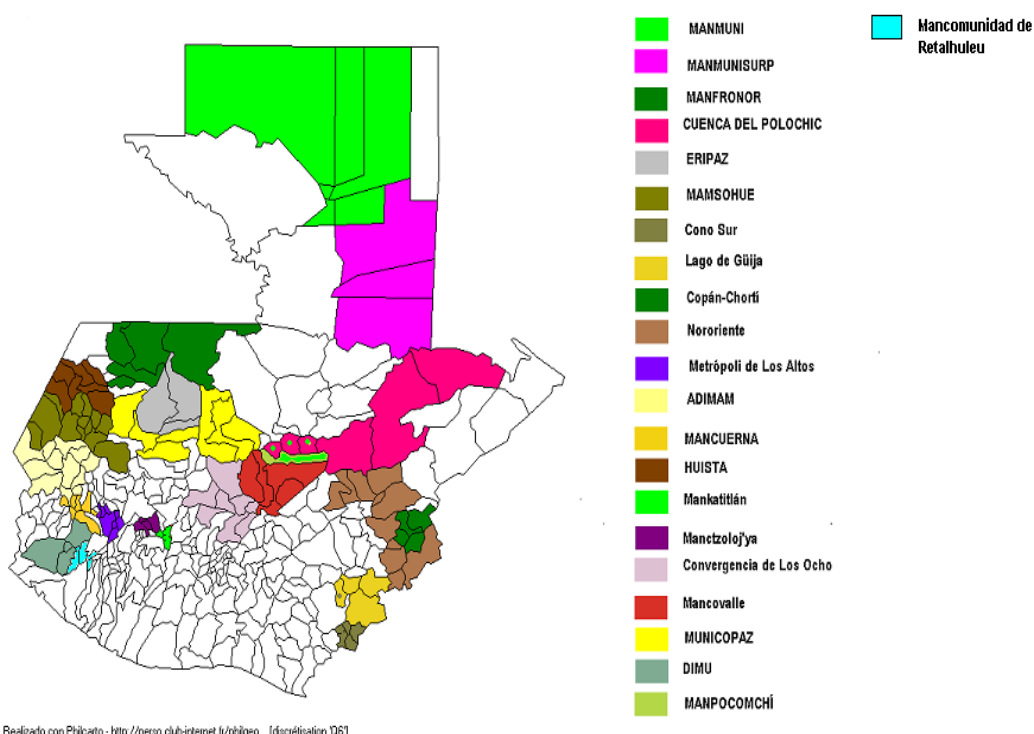
Como información general, se adjunta el siguiente cuadro para dar a conocer el nombre de las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades caracterizadas en este estudio, sus siglas, los municipios que la integran, y el departamento en las que están localizadas.

**Cuadro No. 8 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en Guatemala a noviembre de 2007**

	<b>Mancomunidad de municipios o asociación de municipalidades</b>	<b>Siglas</b>	<b>Municipios</b>	<b>Departamento</b>
1	Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango	MANSOHUE	13	Huehuetenango
2	Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense	ADIMAM	14	San Marcos y Huehuetenango
3	Mancomunidad del Sur de Petén	MANMUNISURP	3	Petén
4	Mancomunidad para el Desarrollo Sostenible de los Municipios de la Cuenca del Lago Petén Itzá	MANMUNI	6	Petén
5	Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca de Copan-Chortí	Copán-Chortí	4	Chiquimula
6	Mancomunidad del Nororiente	NORORIENTE	12	Chiquimula, Zacapa, El Progreso y Jutiapa
7	Asociación de Municipios del Corazón de la Zona Paz	MUNICOPAZ	7	Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz
8	Mancomunidad Huista	HUISTA	7	Huehuetenango
9	Asociación de Municipalidades Convergencia de los Ocho	AMCO	8	Guatemala, Quiché, Chimaltenango y Baja Verapaz.
10	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo	MANCUERNA	8	San Marcos y Quetzaltenango.
11	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Lago de Güija	Lago de Güija	4	Jutiapa
12	Mancomunidad del Cono Sur	Cono Sur	5	Jutiapa
13	Mancomunidad para el Desarrollo Integral de los Municipios	DIMU	4	Quetzaltenango
14	Mancomunidad de la Metrópoli de Los Altos	Metrópolis de Los Altos	9	Quetzaltenango y Huehuetenango.
15	Mancomunidad de la Cuenca del Polochic	Cuenca del Polochic	7	Alta Verapaz e Izabal.
16	Mancomunidad Mankatitlán	Mankatitlán	4	Sololá
17	Mancomunidad Encuentro Regional Ixil por la Paz	ERIPAZ	3	Quiché
18	Mancomunidad de la Frontera del Norte	MANFRONOR	5	Huehuetenango
19	Mancomunidad Manctzoloj'ya	Manctzoloj'ya	3	Sololá
20	Mancomunidad del Valle	MANCOVALLE	4	Baja Verapaz
21	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de San Benito y Flores	EMAPET	2	Petén
22	Mancomunidad Pocomchí	MANPOCOMCHÍ	4	Alta Verapaz y Baja Verapaz.
23	Mancomunidad de Retalhuleu	MANREU	4	Retalhuleu
	Total de municipios asociados		130	

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOM (2005) y SCEP (2006 y 2007).

**Mapa No. 3 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades activas en Guatemala a noviembre de 2007**



**Cuadro No. 9 – Municipios que pertenecen a más de una asociación de municipalidades o mancomunidad de municipios**

	Municipio	Departamento	Mancomunidad o asociación
1	Cuilco	Huehuetenango	MAMSOHUE y ADIMAM
2	Tectitán		
3	Flores	Petén	MANMUNI y EMAPET
4	San Benito		
5	Tactic	Alta Verapaz	Manpocomchí y Cuenca del Polochic
6	Tamahú	Alta Verapaz	
7	El Progreso	Jutiapa	Nororiente y Lago de Güija
8	San Juan Ostuncalco	Quetzaltenango	MANCUERNA y Metrópoli de Los Altos
9	San Cristóbal Verapaz	Alta Verapaz	MUNCOPAZ y MANPOCOMCHÍ
10	San Marcos	San Marcos	ADIMAM y MANCUERNA

Los departamentos con el mayor número de municipios asociados están localizados en las regiones del nor-occidente (Huehuetenango y Quiché) y la parte alta del sur-occidente (San Marcos, Quetzaltenango y Sololá). No obstante, como puede verse en los mapas anteriores, el proceso cooperación intermunicipal también se ha extendido a lo largo de las regiones del norte (Alta Verapaz y Baja Verapaz), nor-occidente (El Progreso, Zacapa, Chiquimula e Izabal) y Petén. El fenómeno pierde intensidad en la parte central y sur del país. Sólo en Jutiapa, en la región sur-oriental, y Retalhuleu, en la parte sur-occidental, es notorio, con la constitución reciente de tres mancomunidades.

**Cuadro No. 10 – Departamentos con municipios asociados a mancomunidades de municipios o asociaciones de municipalidades**

	<b>Departamento</b>	<b>Municipios asociados</b>	<b>Total de municipios</b>
1	Huehuetenango	28	32
2	San Marcos	16	29
3	Quetzaltenango	13	24
5	Quiché	10	21
6	Petén	9	12
7	Chiquimula	9	11
8	Jutiapa	9	17
4	Sololá	7	19
9	Alta Verapaz	6	16
10	Baja Verapaz	6	8
11	Zacapa	5	10
12	Chimaltenango	2	16
13	Guatemala	2	17
14	Izabal	2	5
15	El Progreso	1	8
16	Retalhuleu	4	9
	<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>254</b>

Si bien la configuración unidepartamental de las formas de cooperación intermunicipal ha sido la principal tendencia registrada hasta ahora, no se descarta que este proceso pueda modificarse en el futuro. Debe tenerse en cuenta que muchos municipios, con características identitarias comunes, o intereses compartidos, como la gestión racional de recursos naturales, o administración de cuencas hidrográficas, no necesariamente pertenecen a la misma circunscripción departamental. Como puede verse en el cuadro 11, las mancomunidades de la Cuenca del Polochic y Cuenca del Naranjo (MANCUERNA), agrupan municipios que pertenecen a Alta Verapaz e Izabal, y San Marcos y Quetzaltenango, respectivamente.

Respecto a la identidad étnica, sólo la MANPOCOMCHÍ es parte de las mancomunidades de municipios multidepartamentales. Vale decir que las mismas se agrupan en torno a su filiación a la etnia poqomchi' de origen mayense. ERIPAZ también agrupa a los municipios cuya población pertenece en su mayoría a la etnia ixil, en Quiché, mientras la Copán-Chortí hace lo propio con el grupo ch'orti', en la parte alta de Chiquimula, en el nor-orienté, que ha padecido de episodios de desnutrición crónica y aguda. Algunas mancomunidades o asociaciones unidepartamentales que se agrupan en torno a una cuenca hidrográfica son Lago de Güija y Mankatitlán, alrededor de los lagos de Güija y Atitlán, en Jutiapa y Sololá respectivamente; y MANMUNI y EMAPET, alrededor del lago Petén Itzá. En estos casos, las cuencas se hallan dentro de la circunscripción departamental.

Cuadro No. 11 – Listado de municipios asociados a mancomunidades de municipios o asociaciones de municipalidades.

<b>MANSOHUE</b>	Tectitán	<b>Nororiente</b>	Chiquimula	<b>MANCUERNA</b>	San Cristóbal Cucho	<b>Cuenca del Polochic</b>	Tactic	
	San Sebastián Huehuetenango		Esquipulas		Esquipulas Palo Gordo		Tamahú	
	Santa Bárbara		Quetzaltepeque		San Marcos		Tucurú	
	La Libertad		Concepción Las Minas		San Pedro Sacatepéquez		Panzós	
	San Gaspar Ixchil		San Jacinto		San Antonio Sacatepéquez		La Tinta	
	Malacatanico		Zacapa		Palestina de Los Altos		Livingston	
	San Rafael Petzal		Teculután		San Juan Ostuncalco		El Estor	
	Santiago Chimaltenango		Usumatán		San Martín Sacatepéquez		<b>Mankatitán</b>	San Andrés Semetabaj
	Colotenango		Río Hondo		<b>Cono Sur</b>			Zapotitlán
	<b>ADIMAM</b>		San Marcos				Estantzuela	El Adelanto
San José Ojetenam		San Cristóbal Acasaguastlán	Atescatempa	Jerez	Sololá			
Ixchiquán		<b>MUNICOPAZ</b>	Chiantla	<b>Lago de Güija</b>	Asunción Mita	<b>ERIPAZ</b>	San José Chacayá	
Cuilco			Aguacatán		Santa Catarina Mita		Santa Lucía Utatlán	
Tectitán			Sacapulas		El Progreso		Nebaj	
Tacanán			Cunén		Agua Blanca		Chajul	
San Miguel Ixtahuacán			San Miguel Uspatán	<b>DIMU</b>	Colomba	<b>MANFRONOR</b>	San Mateo Ixtatán	
Sibinal			Chicamán		Génova		San Pedro Soloma	
Tejutla			San Cristóbal Verapaz		Flores Costa Cuca		Santa Eulalia	
Comitancillo			San Miguel Acatán		Coatepeque		Barillas	
Tajumulco	<b>HUISTA</b>		Todos Santos Cuchumatán	<b>Metrópoli de Los Altos</b>	Salcajá	<b>EMAPET</b>	Playa Grande-Ixcán	
Sipacapa			Santa Ana Huista		Quetzaltenango		San Benito	
San Lorenzo		San Antonio Huista	Olintepeque		<b>MANMUNI</b>	Flores		
Concepción Tutuapa		La Democracia	La Esperanza			San Benito		
<b>MANMUNISURP</b>		San Luis	Jacaltenango			Almolonga	Flores	
		Dolores	Concepción Huista			Zunil	San José	
		Poptún	San Juan Sacatepéquez			Cantel	San Andrés	
		<b>Copán-Chortí</b>	Camotán			San Raymundo	San Mateo	San Francisco
Jocotán			San Martín Jilotepeque			San Juan Ostuncalco	Santa Ana	
San Juan Ermita			El Chol			<b>MANPOCOMCHÍ</b>	<b>Mancomunidad de Retalhuleu</b>	San Sebastián
Olopa	Granados		San Cristóbal Verapaz	San Martín Zapotitlán				
<b>Mancovalle</b>	Salamá	Cubulco	Tactic	Nuevo San Carlos				
	San Jerónimo	Joyabaj	Tamahú	El Asintal				
	Rabinal	Pachalum	Purulhá					
	San Miguel Chicaj							

Fuente: Elaboración propia.

## B. Indicadores socioeconómicos

A partir de la integración de indicadores consignados en el nivel municipal fue posible construir estadísticas de tipo intermunicipal. Es pertinente indicar que éstas no se han trabajado en Guatemala, por lo que este estudio es innovador en este aspecto.

**1. Datos demográficos: población total, rural, indígena y económicamente activa.** En 2002, la población que habitaba en los municipios asociados alcanzó una cifra de 3,869,815 personas, que correspondía al 34.4% de la población total (11,237,196). Ninguna forma de cooperación intermunicipal estudiada registró para ese año una población igual o superior al medio millón de personas. Sólo ADIMAM, AMCO y NORORIENTE superaron los 300 mil habitantes.

**Cuadro No. 12 – Datos demográficos de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades**

		Población total	PEA	Población rural (%)	Población indígena (%)	Extensión km <sup>2</sup>	Densidad personas por km <sup>2</sup>
1	ADIMAM	420,803	92,725	88.1	48.7	2,571	163.7
2	Convergencia de Los Ocho	356,748	96,611	75.0	61.9	1,888	189.0
3	NORORIENTE	303,882	98,269	63.7	1.5	2,640	115.1
4	MUNICOPAZ	288,458	79,207	82.3	75.1	4,803	60.1
5	Metrópoli de Los Altos	281,613	95,126	24.0	72.8	398	707.6
6	MANFRONOR	233,294	64,445	81.6	91.2	3,116	74.9
7	Cuenca del Polochic	229,983	57,804	73.6	88.3	5,947	38.7
8	MAMSOSHUE	218,614	59,123	86.1	58.4	2,092	104.5
9	MANCUERNA	205,073	55,786	67.1	35.1	722	284.0
10	DIMU	182,868	52,678	65.0	20.0	1,020	179.3
11	HUISTA	155,608	40,432	65.9	54.7	1,237	125.8
12	MANCOVALLE	119,112	32,444	63.5	53.8	2,044	58.3
13	MANMUNISURP	116,812	33,803	74.3	37.3	7,178	16.3
14	MANMUNI	108,221	35,458	53.8	22.2	16,902	6.4
15	Copán-Chortí	106,857	28,752	91.0	35.3	629	169.9
16	ERIPAZ	105,447	24,140	63.0	95.0	2,313	45.6
17	Lago de Gúija	96,377	27,159	66.3	0.6	1,008	95.6
18	MANREU	94,079	25,906	60	33	236	398.63
19	Manctzoloj'ya	84,429	23,278	73.0	96.0	182	463.9
20	EMAPET	60,823	20,372	32.5	12.0	4,448	13.7
21	Cono Sur	46,928	14,165	62.0	2.9	279	168.2
22	Mankatitlán	33,942	11,219	41.5	89.8	112	303.1
23	MANPOCOMOCHÍ	19,844	30,506	77.3	91.0	637	31.2
	TOTAL	3,869,815	1,099,408	66.8	52.0	62,402	62

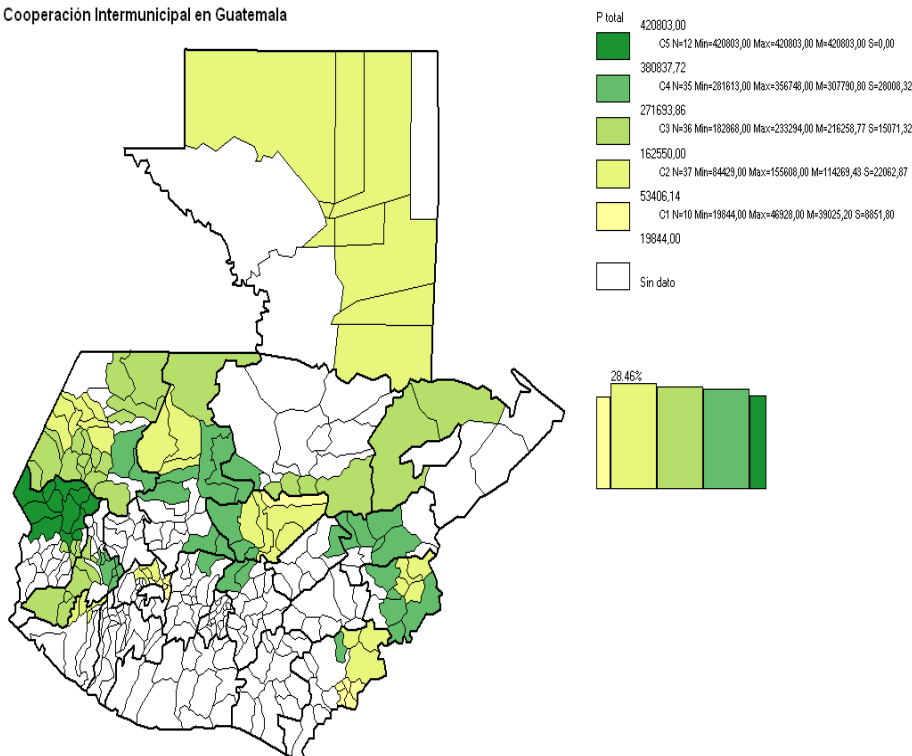
Fuente: Elaboración propia con base a los datos del X Censo de Población, INE (2002).

Las mancomunidades de municipios con mayor población se localizan en el altiplano nor-occidental, el centro y el oriente del país. Las que tienen niveles medios, entre 280 mil y 160 mil personas, se localizan en la región del nor-occidente, en Huehuetenango y Quiché; y al norte, a lo largo del río Polochic, en Alta Verapaz e Izabal. Las mancomunidades con

menor población se localizan en Petén (MANMUNI y MANMUNISURP) y el centro de Quiché (ERIPAZ), y están caracterizadas por largas extensiones de territorio, por lo que su densidad demográfica es baja.

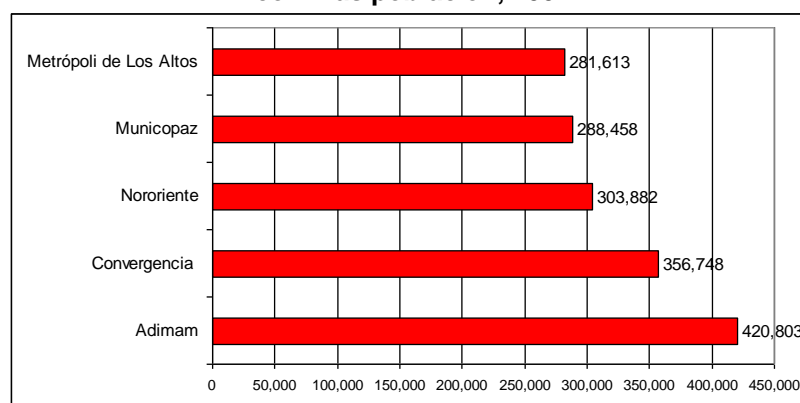
#### Mapa No. 4 – Población total en mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades

Cooperación Intermunicipal en Guatemala



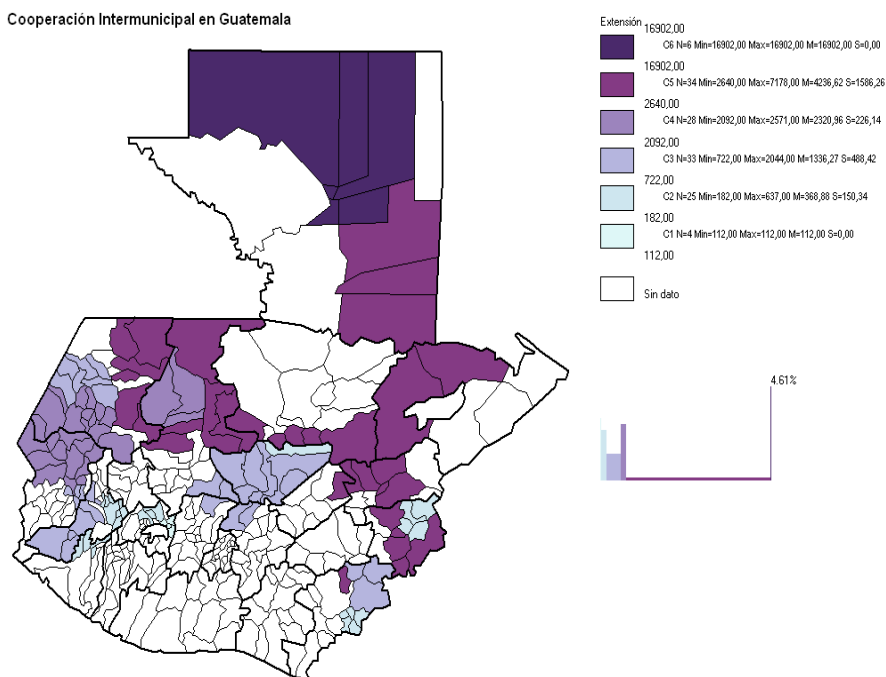
Realizado con Phlucato : <http://perso.club-internet.fr/phlucato> [discrétisation '5']  
 Alfredo E. Bedregal Calvinski

#### Gráfica No. 1 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con más población, 2002



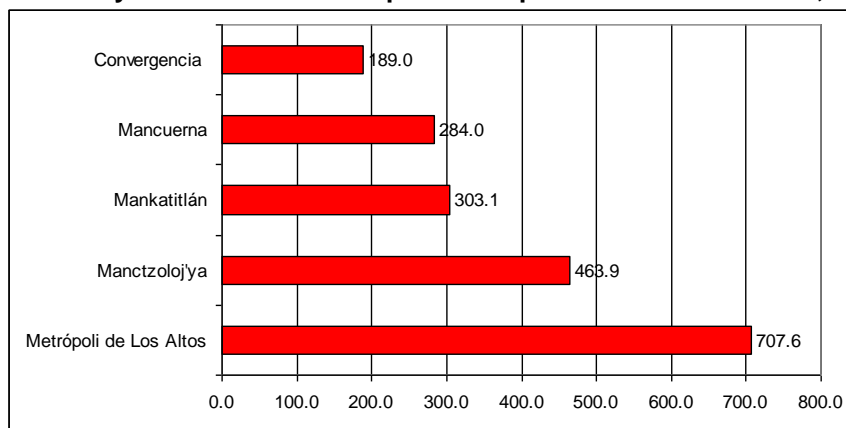
Mankatitlán, Copán-Chortí, Cono Sur y Lago de Güija también tienen bajos niveles de población, pero su extensión territorial es limitada. La Metrópolis de Los Altos tiene la densidad poblacional más alta (707.6 personas por kilómetro cuadrado), y es seguida por las mancomunidades localizadas en Sololá, caracterizadas por altos niveles de población en circunscripciones intermunicipales de pequeña extensión.

### Mapa No. 5 – Extensión territorial de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades



Realizado con Phlcatto : <http://perso.club-internet.fr/phlgeo/> [discrétisation '06']  
 Alfredo E. Godregal Calvrosi

### Gráfica No. 2 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con las mayores densidades de población por kilómetro cuadrado, 2002

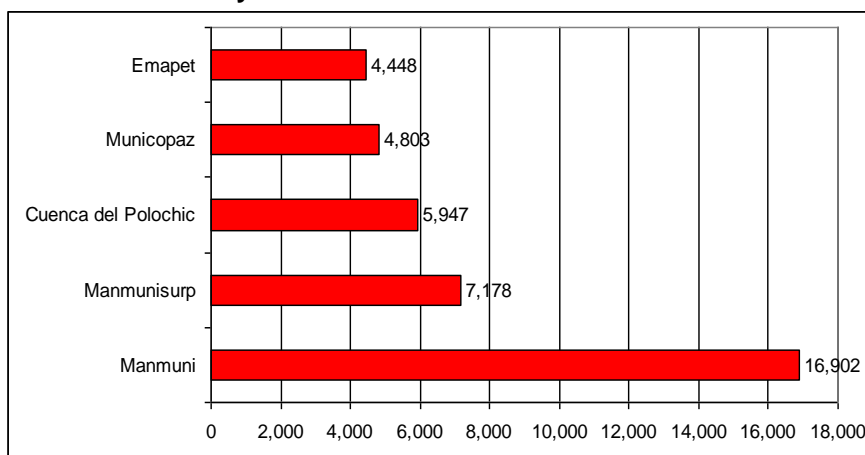


Las mancomunidades de municipios con la mayor extensión territorial se localizan principalmente en el norte, nor-occidente y nor-orientes del país, en los departamentos de Petén (MANMUNI y MANMUNISURP), Huehuetenango (MANFRONOR), Quiché (MUNICOPAZ), Alta Verapaz (Cuenca del Polochic), Chiquimula y Zacapa (NORORIENTE). Otras se caracterizan por estar integradas con municipios de escasa extensión, como Mankatitlán y Manctzoloj'ya, en Sololá; y Lago de Güija y Cono Sur, en Jutiapa.

Respecto a la población rural, 19 de las 23 formas de cooperación intermunicipal tienen una población superior al 50% del total. Algunas mancomunidades incluso tienen cifras cercanas al 90%, como ADIMAM, en San Marcos, y Copán-Chortí, en Chiquimula. Estrategias de desarrollo rural intermunicipal son pertinente en ambas mancomunidades. Las

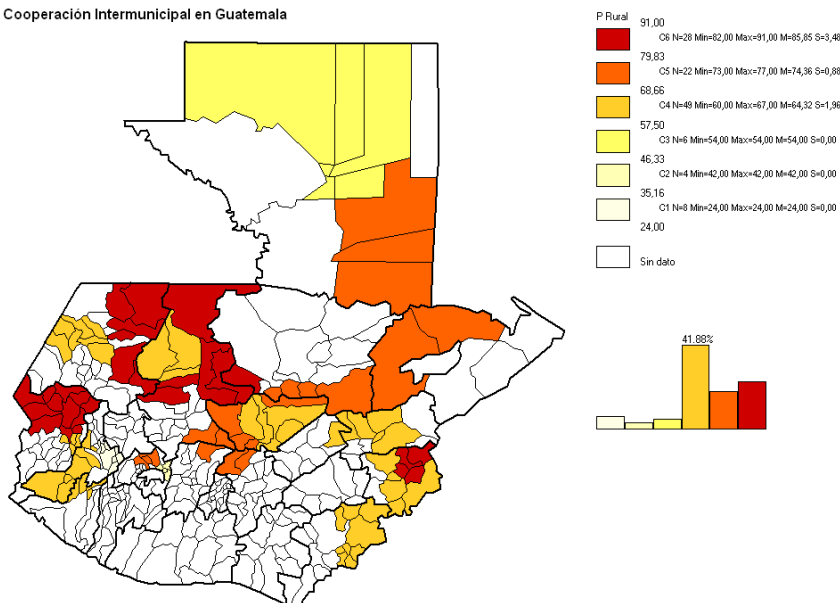
asociaciones de municipalidades del nor-occidente, en los departamentos de Huehuetenango y Quiché, registran porcentajes superiores al 80%. Los porcentajes en la mayoría de los casos oscilan entre el 62% y 79%. Sólo Mankatitlán, EMAPET y Metrópoli de Los Altos tiene porcentajes inferiores al 50%. La media de población rural, en el año 2002, era del 69.9%.

**Gráfica No. 3 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con las mayores extensiones en kilómetros cuadrados**



**Mapa No. 6 – Porcentajes de población rural en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.**

Cooperación Intermunicipal en Guatemala

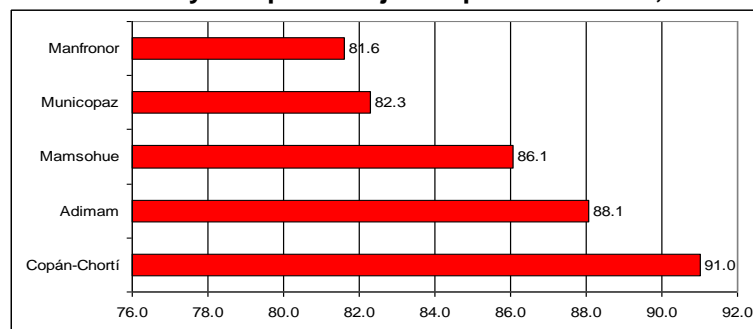


Realizado con Phlucito - <http://perso.club-internet.fr/phlucito> [discrétisation "4M"]  
Allredo E. Bedregal Calvinski

Si bien los altos porcentajes de población residente en el área rural son características demográficas propias de las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades en Guatemala, las poblaciones, en lo que a su pertenencia étnica se refiere, están equilibradas. La media de población indígena fue de 52.9%. En cinco casos, la población es igual o superior al 90%, en las mancomunidades de Sololá, así como en ERIPAZ, MANPOCOMCHÍ y MANFRONOR. Este patrón se mantiene con menor intensidad

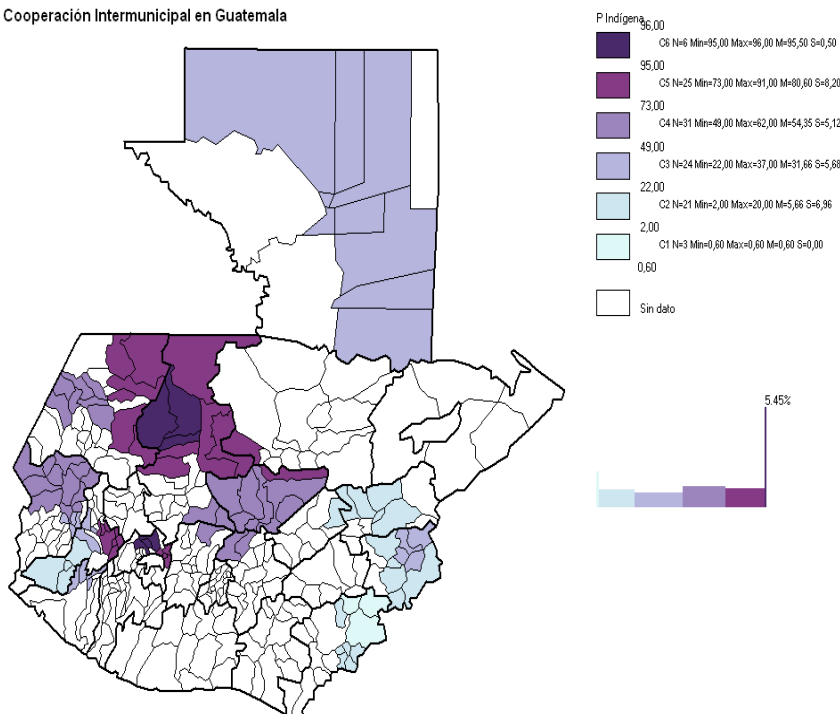
en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz, y disminuye en los departamentos de Petén y oriente (Jutiapa, Chiquimula y Zacapa). Las dos mancomunidades de Jutiapa (Cono Sur y Lago de Güija), así como NORORIENTE, registran los niveles más bajos de población indígena, entre el 1% y el 3%.

**Gráfica No. 4 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de población rural, 2002**



**Mapa No. 7 – Porcentajes de población indígena en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.**

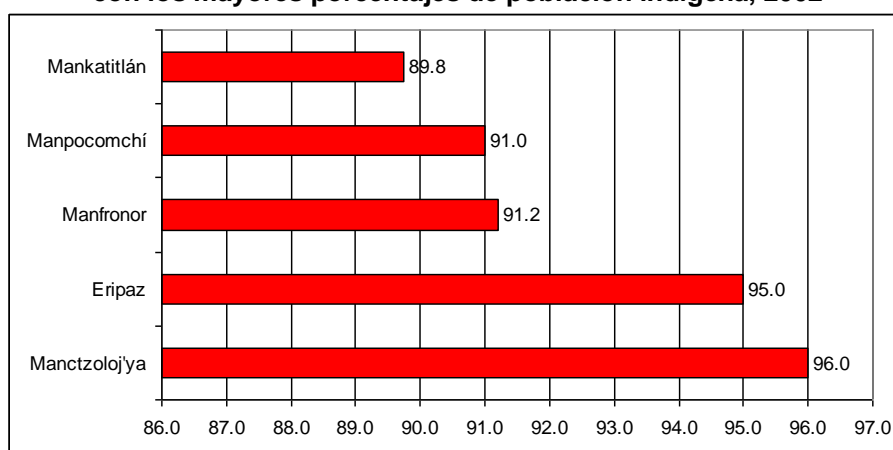
Cooperación Intermunicipal en Guatemala



Realizado con Phlucito - <http://perso.club-internet.fr/phlucito> [discrétisation '06']  
 Alfredo E. Bedregal Calvinski

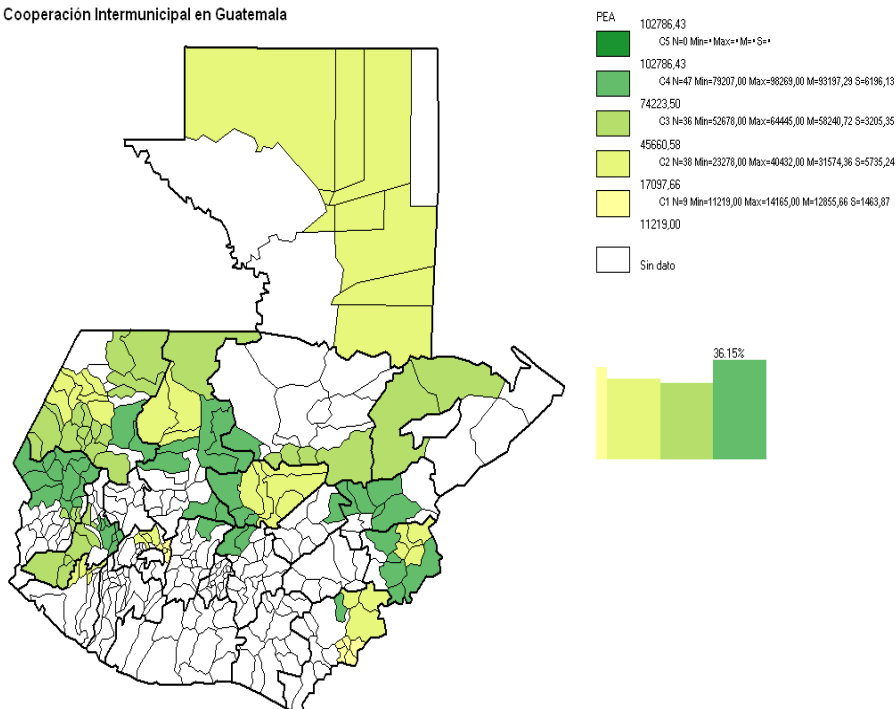
Los porcentajes más altos de PEA se distribuyen en las mancomunidades y/o asociaciones de oriente (NORORIENTE), San Marcos (ADIMAM), el centro del país, (Convergencia de Los Ocho) y Quetzaltenango (Metrópoli de Los Altos). Las otras mancomunidades tienen niveles medios y bajos, como Mankatitlán.

**Gráfica No. 5 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de población indígena, 2002**



**Mapa No. 8 – Porcentajes de PEA en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades.**

Cooperación Intermunicipal en Guatemala

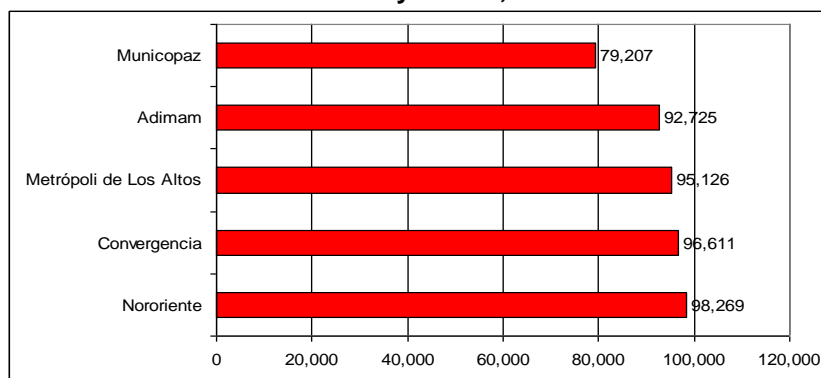


Realizado con Pflucato : <http://perso.club-internet.fr/pflucato> [discrétisation '5']  
Allredo E. Bedregal Calvinski

**2. Pobreza total y extrema.** La pobreza es un fenómeno generalizado en las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades de Guatemala. La media de pobreza total (67.8%) fue superior al porcentaje nacional (57%). Idéntica situación se registra para la pobreza extrema (22.5%), al contrastarla con el indicador nacional (21.5%) para 2002. De las 23 formas de cooperación intermunicipal activas, 18 registran niveles superiores al 50%. En seis casos, más del 80% de la población contaba con un ingreso insuficiente para garantizar sus necesidades mínimas. La mayoría de casos con los porcentajes más altos se localizan en el nor-occidente del país, en los departamentos de

Huehuetenango (MANSOHUE y MANFRONOR), Quiché (ERIPAZ y MUNICOPAZ) y San Marcos (ADIMAM). Los casos con niveles intermedios están en Petén, Alta Verapaz e Izabal, en el norte; Baja Verapaz, y Quetzaltenango.

**Gráfica No. 6 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con la mayor PEA, 2002**



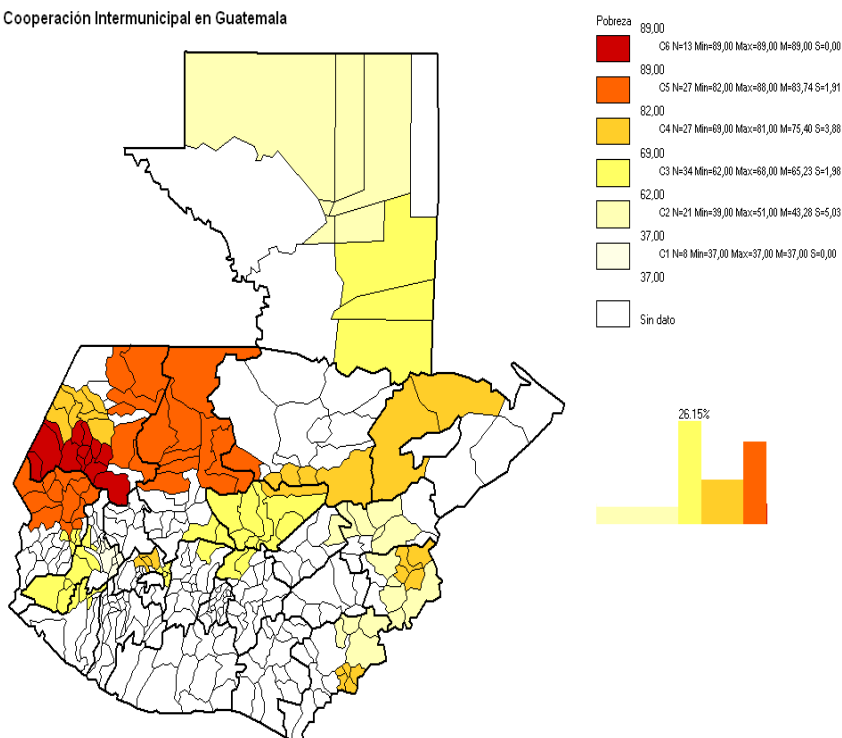
**Cuadro No. 13 – Porcentajes de pobreza total y pobreza extrema en mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, 2002**

		Pobreza total	Pobreza extrema
1	MAMSOSHUE	88.8	43.2
2	ERIPAZ	87.7	33.3
3	MANFRONOR	85.4	33.6
4	MUNICOPAZ	83.6	31.7
5	ADIMAM	82.0	32.4
6	Copán-Chortí	81.3	23.8
7	MANPOCOMOCHÍ	79.5	29.0
8	Cuenca del Polochic	77.0	27.4
9	HUISTA	75.6	26.6
10	Manctzoloj'ya	72.3	22.0
11	Cono Sur	68.8	23.4
12	MANCOVALLE	68.3	21.5
13	MANMUNISURP	67.3	12.3
14	Mankatitlán	66.5	20.3
15	Convergencia de Los Ocho	66.4	21.5
16	MANREU	65	20
17	MANCUERNA	63.4	16.3
18	DIMU	61.8	12.8
19	Lago de Güija	50.8	13.3
20	MANMUNI	48.0	9.5
21	NORORIENTE	39.2	6.1
22	Metrópolis de Los Altos	36.8	5.2
23	EMAPET	35.0	3.0

Los casos de menor intensidad se localizan en Jutiapa (Lago de Güija), Chiquimula, Zacapa y El Progreso (NORORIENTE). La Metrópoli de Los Altos, en Quetzaltenango, también tiene niveles bajos, aunque vale recordar que es una mancomunidad con un porcentaje alto de población que reside en el área urbana (76%).

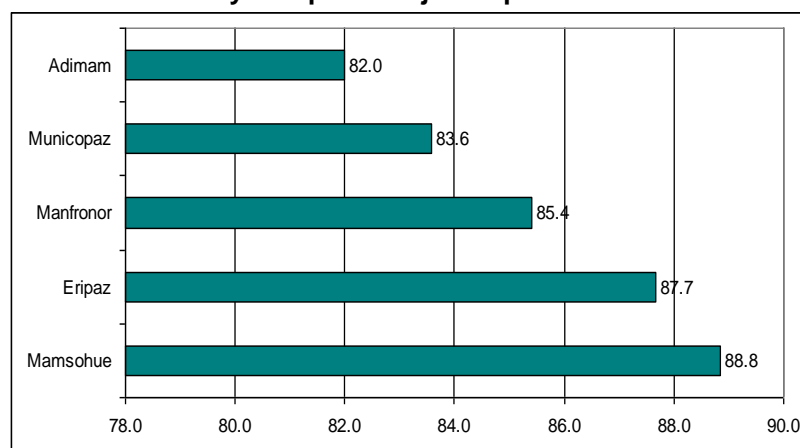
### Mapa No. 9 – Porcentajes de pobreza total en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades, 2002

Cooperación Intermunicipal en Guatemala



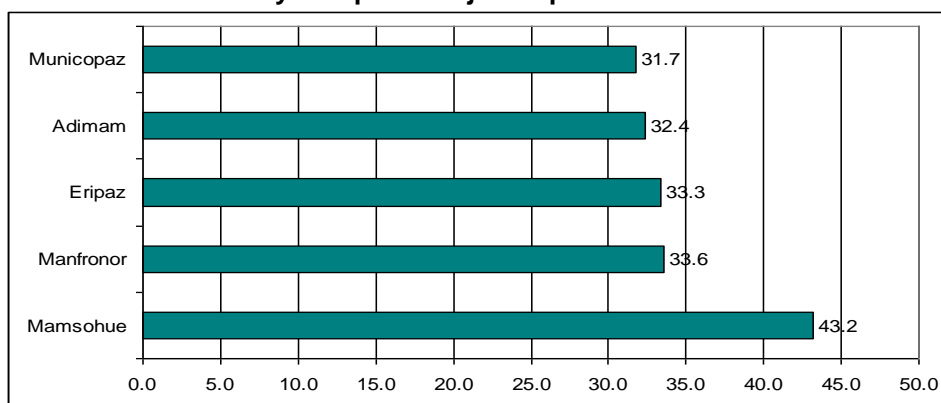
Realizado con Phlucato : <http://perso.club-internet.fr/phlucato> [discretisation '06']  
Allredo E. Bedregal Calviristi

### Gráfica No. 7 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de pobreza total 2002



La tendencia en los casos de extrema pobreza se mantiene constante. La MAMSOHUE, en Huehuetenango, tiene el porcentaje más alto de pobreza. MANFRONOR, también en Huehuetenango, ocupa el segundo lugar, y es seguida por ERIPAZ, en Quiché, ADIMAM y MUNICOPAZ. Puede afirmarse que la pobreza es un fenómeno que afecta con más intensidad a la zona formada por Huehuetenango, Quiché y San Marcos.

**Gráfica No. 8 – Mancomunidades de municipios y/o asociaciones de municipalidades con los mayores porcentajes de pobreza extrema 2002**



### 3. El Índice de Desarrollo Humano

En el año 2002, Guatemala tuvo un índice de desarrollo humano, IDH, de 0.649. Las mancomunidades y asociaciones de municipalidades tuvieron un índice promedio más bajo, de 0.579. Los índices de desarrollo humano más altos están en mancomunidades y asociaciones de Petén (EMAPET y MANMUNI) y oriente (Lago de Güija y NORORIENTE), cuya población tiene porcentajes bajos de población indígena. La Metrópoli de Los Altos, en Quetzaltenango, vuelve a ser una entidad asociativa con un índice alto.

**Cuadro No. 14 – Índices de desarrollo humano, salud, educación e ingreso para mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, 2002 (en orden ascendente: de los niveles más bajos a los más altos)**

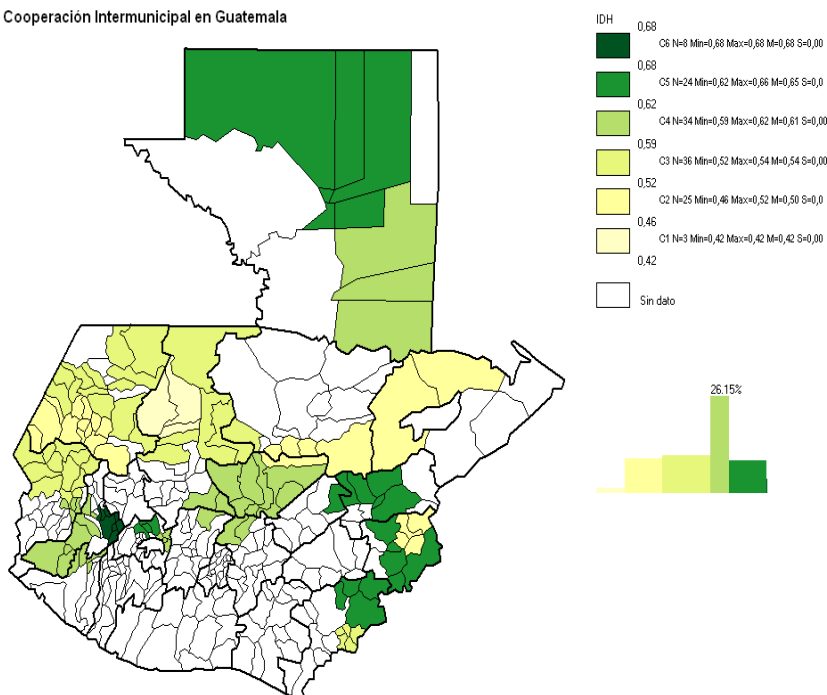
		IDH	Salud	Educación	Ingreso
1	ERIPAZ	0.420	0.404	0.343	0.512
2	Copán-Chortí	0.464	0.487	0.357	0.550
3	MANPOCOMOCHÍ	0.501	0.584	0.393	0.527
4	Cuenca del Polochic	0.501	0.587	0.392	0.525
5	MAMSOSHUE	0.520	0.639	0.422	0.499
6	MUNICOPAZ	0.522	0.667	0.398	0.503
7	HUISTA	0.536	0.599	0.477	0.531
8	Cono Sur	0.544	0.498	0.592	0.542
9	ADIMAM	0.548	0.600	0.520	0.523
10	MANFRONOR	0.548	0.749	0.404	0.490
11	MANMUNISURP	0.598	0.747	0.526	0.520
12	MANCOVALLE	0.605	0.662	0.595	0.558
13	DIMU	0.608	0.669	0.594	0.559
14	Convergencia de Los Ocho	0.609	0.761	0.505	0.561
15	MANCUERNA	0.621	0.715	0.584	0.565
16	Mankatitlán	0.622	0.738	0.556	0.573
17	Manctzoloj'ya	0.626	0.770	0.546	0.561
18	Lago de Güija	0.652	0.741	0.641	0.574
19	NORORIENTE	0.655	0.720	0.634	0.612
20	MANMUNI	0.662	0.797	0.632	0.555
21	Metrópoli de Los Altos	0.685	0.776	0.665	0.615
22	EMAPET	0.704	0.792	0.723	0.596

Fuente: PNUD, 2002.

Junto con ERIPAZ, localizada en los municipios del Triángulo Ixil, en Quiché, las mancomunidades con los niveles más bajos de desarrollo humano están en el norte y nor-oriente del país, en los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz, Chiquimula e Izabal (MANPOCOMCHÍ, Copán-Chortí y Cuenca del Polochic).

**Mapa No. 10 – Índices de desarrollo humano en las mancomunidades de municipios y en las asociaciones de municipalidades, 2002**

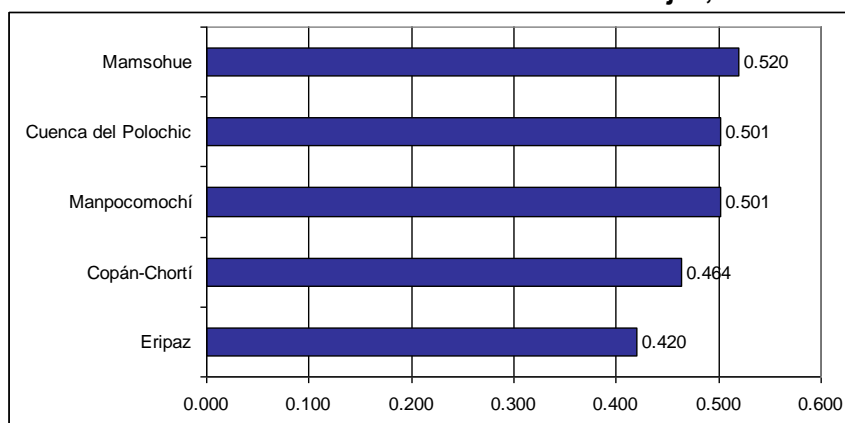
Cooperación Intermunicipal en Guatemala



Realizado con Phlucgeo - <http://perso.club-internet.fr/phlucgeo/> [discrétisation '06']  
Alfredo E. Bedregal Esquivel

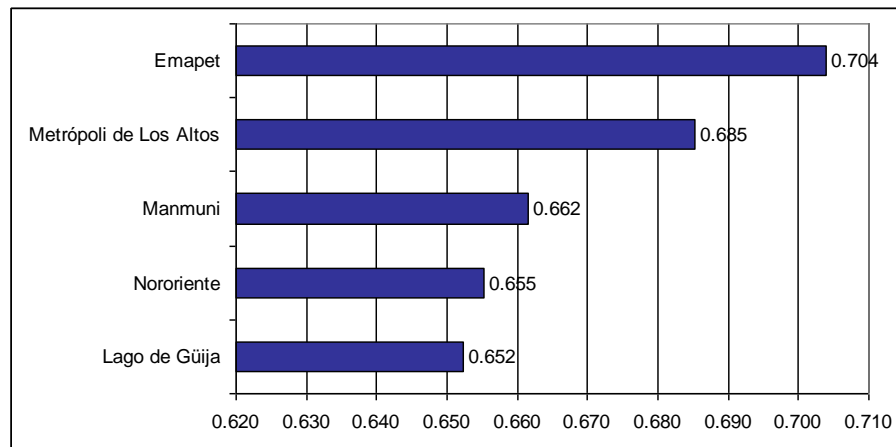
Como ya se dijo, ERIPAZ, en Quiché, es la mancomunidad con el IDH más bajo. Le siguen MANPOCOMCHÍ y Copán-Chortí, en Chiquimula, así como la Mancomunidad Cuenca del Polochic, en Izabal. Estas mancomunidades se caracterizan por altos porcentajes de población indígena, de las etnias ch'orti' y poqomchi', que como ya se dijo, padecen recurrentemente de episodios de hambruna.

**Gráfica No. 9 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los índices de desarrollo humano más bajos, 2002**



Los índices de desarrollo humano más altos corresponden a mancomunidades de municipios caracterizadas por tener una población mayoritariamente no indígena. La Metrópoli de los Altos es la única excepción, y ocupa el segundo lugar (0.685) después de EMAPET (0.704). Vale recordar que EMAPET es un fenómeno de cooperación intermunicipal activo bajo la figura de empresa municipal.

**Gráfica No. 10 – Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades con los índices de desarrollo humano más altos, 2002**



## IV. LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL SUR OCCIDENTE DE HUEHUETENANGO, MAMSOHUE

### A. La cooperación intermunicipal en el departamento de Huehuetenango

#### 1. Caracterización del departamento y sus mancomunidades

Huehuetenango es un departamento que se caracteriza por su complejidad en materia cultural, étnica y lingüística. En su territorio conviven, junto con el grupo no indígena, etnias de habla popti', chuj, akateka, q'anjob'al, awakateko, chalchiteko y mam (Richards, 2003). Está formado por 32 municipios, uno de los cuales se constituyó recientemente (Unión Cantinil), y cuya población eligió, por vez primera, sus autoridades ediles en las elecciones de noviembre de 2007. Sus índices de desarrollo, empero, continúan siendo bajos. Entre 1994 y 2002, su índice de desarrollo humano apenas pasó de 0.508 a 0.560, un nivel bajo si se le compara con el índice a nivel nacional en los mismos años: de 0.583 a 0.640. Lo anterior también aplica para los índices de salud, educación e ingresos (PNUD, 2005: 312).

**Cuadro No. 15 – Huehuetenango: Índices de desarrollo humano, salud, educación e ingresos, 1994 -2002**

	IDH		Índice de salud		Índice de educación		Índice de ingresos	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
País	0.583	0.640	0.615	0.690	0.555	0.613	0.578	0.617
Huehuetenango	0.508	0.560	0.658	0.686	0.400	0.471	0.467	0.523

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, 2004 y 2005.

El departamento también se caracteriza por un alto nivel de pobreza, que para 2002, fue del 78.3%. La pobreza extrema alcanzó una cifra de 30.3%. El 65.1% de la población es indígena, y la mayoría habita en el área rural (77.3%). Otro elemento propio del departamento ha sido la disposición de los gobiernos municipales a formar mancomunidades de municipios. En 2007 se registraba la existencia de tres mancomunidades en Huehuetenango, a saber:

- Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango, MAMSOHUE;
- Mancomunidad de la Región Huista; y
- Mancomunidad de la Frontera del Norte, MANFRONOR.

Las tres mancomunidades se constituyeron como asociaciones civiles no lucrativas. Recientemente se disolvió la AMUDESC, que fue una de las primeras asociaciones de municipalidades en constituirse, el 19 de enero de 2001, seguida por la MAMSOHUE, el 11 de diciembre de 2001; la Mancomunidad de la Región Huista, el 20 de febrero de 2002; y MANFRONOR, de consolidación reciente.

**Cuadro No. 16 – Extensión territorial de las mancomunidades en Huehuetenango y municipios que las integran**

	<b>MAMSOHUE</b>	<b>Región Huista</b>	<b>MANFRONOR</b>
Extensión	1,776 km <sup>2</sup>	1,919 km <sup>2</sup>	3,990 km <sup>2</sup>
Municipios	Malacatancito San Sebastián Huehuetenango San Rafael Petzal Santa Bárbara Colotenango San Gaspar Ixchil San Idelfonso Ixtahuacán Santiago Chimaltenango San Pedro Necta La Libertad Cuilco Tectitán San Juan Atitán	San Miguel Acatán Todos Santos Cuch. Concepción Huista Jacaltenango San Antonio Huista Santa Ana Huista Nentón La Democracia Unión Cantinil	San Mateo Ixtatán Barillas San Pedro Soloma Santa Eulalia Ixcán (Quiché)

Fuente: MAMSOHUE, Mancomunidad Región Huista y MANFRONOR.

**2. Fortalezas y debilidades de la cooperación intermunicipal en Huehuetenango.** Los resultados del taller *Reflexión crítica sobre las mancomunidades en Huehuetenango: Oportunidades y desafíos para el futuro*, realizado a instancias del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG, en mayo de 2007, revelaron algunas de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que caracterizan a la cooperación intermunicipal en el departamento. Con base a los resultados obtenidos se logró entrever qué procesos están siendo consolidados por las mancomunidades para su institucionalización.

Entre las principales fortalezas se menciona la obtención de personalidad jurídica para las mancomunidades, que se constituyen como asociaciones no lucrativas. En el aspecto político, el proceso de institucionalización de las mancomunidades ha estado apuntalado por la voluntad política de los alcaldes de darle continuidad a los procesos de asociación intermunicipal, que no se han visto deteriorados por las diversas afiliaciones partidarias. La conformación de equipos técnicos-administrativos se ve como otra fortaleza, lo cual ha redundado en el desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos financiados por la cooperación internacional. Los participantes detectaron, como principal logro de las mancomunidades estudiadas, la obtención de un préstamo del Banco Mundial para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales en la MAMSOHUE y la Mancomunidad de la Región Huista. Ello demuestra que las mancomunidades podrían contar, en el futuro, con los recursos necesarios para implementar sus respectivos planes estratégicos de desarrollo. La existencia de estos planes pone en evidencia que las mancomunidades han buscado implementar paradigmas específicos de desarrollo, coherentes con las problemáticas y especificidades de sus territorios.

También se ve como fortaleza que las mancomunidades hayan logrado cierto nivel de sostenibilidad financiera para garantizar la estabilidad laboral de sus cuadros técnicos y administrativos. En esta línea, MAMSOHUE, ha avanzado en el establecimiento de procesos de auditoría interna e intermunicipal que permitirán garantizar transparencia y eficiencia en el gasto de los recursos.

Las oportunidades para las mancomunidades se enmarcan en tres direcciones:

1. Impulsar reformas en la estructura organizacional de las mancomunidades para propiciar la participación de la sociedad civil en general, y de grupos específicos y notorios por su vulnerabilidad (mujeres, indígenas y jóvenes).
2. Hacer que el modelo mancomunitario sea un instrumento de descentralización y de fortalecimiento municipal.
3. Canalizar recursos para la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo.

Respecto a las debilidades de las mancomunidades, dos son de suma relevancia. La primera, la falta de articulación de las mancomunidades con la sociedad civil, y que parece evidenciar que el proceso mancomunitario, como una estrategia organizacional alternativa para la resolución de problemáticas comunes, corresponde más bien a las iniciativas personales de los alcaldes. Ello ha incidido en la inhibición de un liderazgo ciudadano, que esté referido a las comunidades, y que proporcione direccionalidad, sostenibilidad y continuidad a los procesos de cooperación intermunicipal. Las mancomunidades estudiadas, al mantener un enfoque basado en la Asamblea General, formada por los Concejos Municipales, y la Junta Directiva, compuesta por los alcaldes de los municipios mancomunados, han propiciado su “*invisibilización*” en las localidades. La población, y entre ellas personas que ejercen liderazgo comunitario, no están conscientes de su existencia, su rol y sus potencialidades para impulsar el desarrollo. Lo anterior no aplica para la Mancomunidad de la Frontera del Norte, donde hay representantes de la sociedad civil que forman parte de la Asamblea General y Junta Directiva de la mancomunidad.

La otra gran debilidad tiene que ver con la inexistencia de propuestas de sostenibilidad financiera y mecanismos que garanticen la sostenibilidad y la transparencia del gasto, que de momento sólo corresponde al rubro de funcionamiento. En este aspecto vale decir que la MAMSOHUE trabaja en la actualidad una propuesta de sostenibilidad financiera, y ha implementado una Oficina de Auditoría Intermunicipal, que presta los servicios de auditoría a los municipios mancomunados, para maximizar los recursos. Las amenazas enfatizan en la vulnerabilidad de los procesos de cooperación intermunicipal, dado que su continuidad no está asegurada ante el inminente relevo político como resultado de las próximas elecciones.

Con relación a los logros de la cooperación intermunicipal en Huehuetenango, éstos también fueron sistematizados en el taller *Reflexión crítica sobre las mancomunidades en Huehuetenango: oportunidades y desafíos*, realizado el 12 de mayo de 2006, a instancia del CEDFOG. De acuerdo a Juan Rony Castillo y Carmen Salguero, Presidente y Gerente de la MAMSOHUE respectivamente, la MAMSOHUE ha tenido logros en:

- Integración de los municipios que forman la región (mancomunidad);
- Integración del equipo técnico y gerencial de la mancomunidad;
- Mayores capacidades de gestión de proyectos con organismos gubernamentales e internacionales como el Banco Mundial, en materia de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales; IBIS, para estudiar el impacto de la tormenta tropical Stan en las comunidades de la MAMSOHUE; y con el Ministerio de Economía, MINECO, en lo referente a las pequeñas y medianas empresas, PYMES;
- Posicionamiento territorial de la mancomunidad frente al gobierno central;
- Intercambio de experiencias que favorecen a los alcaldes de la mancomunidad, que han viajado a España para conocer el proceso mancomunitario;
- Consolidación de un modelo mancomunitario que puede servir de referente para otras mancomunidades; y
- Consolidación de la mancomunidad como un espacio para la participación ciudadana.

En el caso de la Mancomunidad de la Región Huista, los logros han sido:

- Integración de los municipios que forman la región (mancomunidad) a pesar de las diferencias partidarias, económicas y sociales;
- Mayores capacidades de gestión de proyectos con organismos internacionales, como e caso del Banco Mundial, en el tema de caminos rurales;
- Integración del equipo técnico y gerencial de la mancomunidad; e
- Implementación de programas de capacitación a funcionarios municipales y OMP's de los municipios mancomunados.

Los actores externos que participaron en el taller de CEDFOG concuerdan que el principal logro de las mancomunidades estudiadas fue haber obtenido el préstamo del Banco Mundial para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales. Sin embargo, las mancomunidades deben aprovechar sus capacidades para obtener otros préstamos o apoyos financieros que les permitan diversificar su carpeta de proyectos hacia áreas de economía productiva, salud, educación y ambiente.

Un logro que merece calificarse de pírrico es que si bien las mancomunidades están siendo reconocidas a nivel nacional e internacional, logrando con ello que los alcaldes

conozcan otras experiencias de desarrollo mancomunitario, la mayoría de la población desconoce su existencia. Las dificultades a las que se enfrentan las mancomunidades son diversas, desde financieras hasta políticas, y entre ellas se mencionan:

- Sobre-determinismo de la infraestructura como línea estratégica de desarrollo;
- Falta de recursos financieros para diversificación de proyectos, así como de otros para comunicación y movilización de su personal;
- La intervención de programas gubernamentales puede distorsionar la orientación estratégica de las mancomunidades;
- Falta de rigurosidad de la cooperación internacional al monitorear los recursos asignados a las mancomunidades;
- Señalamientos de corrupción a algunos alcaldes pueden impactar negativamente en la dinámica mancomunitaria;
- Oposición solapada de diputados y gobernadores a las mancomunidades; y
- Intereses personales de cada alcalde para busca su reelección o continuar su carrera política hacia gobernaciones departamentales o diputaciones.

## **B. Creación de la MAMSOHUE y estatutos de constitución**

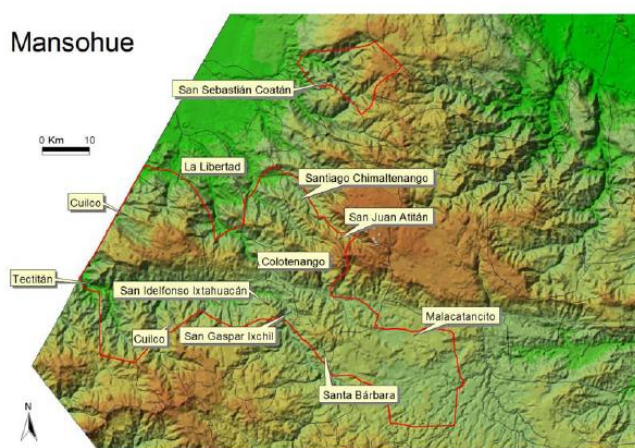
La MAMSOHUE está integrada por trece municipios: Cuilco, Malacatancito, San Pedro Necta, San Idelfonso Ixtahuacán, Santa Bárbara, La Libertad, San Juan Atitán, Colotenango, San Sebastián Huehuetenango, Tectitán, San Rafael Petzal, San Gaspar Ixchil y Santiago Chimaltenango. Al igual que otras asociaciones de municipalidades, como ADIMAM, la MAMSOHUE se constituye antes de las reformas realizadas al Código Municipal, el 11 de diciembre de 2001 (MAMSOHUE, 2003: 1). Está inscrita en el Registro Civil de la Municipalidad de San Sebastián Huehuetenango. La base legal para su inscripción fue el artículo 60 del Código Municipal, el artículo 15 del Código Civil, y el Reglamento para la Inscripción de Asociaciones Civiles, Acuerdo Gubernativo 512-98. La MAMSOHUE se constituyó como Asociación Civil no lucrativa. Su sede actual está en la cabecera departamental de Huehuetenango.

**1. Objetivos y actividades principales.** De acuerdo a sus estatutos, los objetivos de la MAMSOHUE son (MAMSOHUE, 2001: 7):

- Lograr el desarrollo integral de los habitantes de los municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango;
- Promover y ejecutar proyectos con el apoyo técnico y económico de instituciones gubernamentales y no gubernamentales;

- Establecer sistemas de coordinación entre las organizaciones de desarrollo y comités reconocidos en los municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango;
- Lograr el desarrollo integral sostenible de los municipios del sur occidente de Huehuetenango;
- Velar por las vías de comunicación terrestre para el desarrollo de las comunidades de los municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango.

**Mapa No. 11 MAMSOHUE: Municipios que la integran**



Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Como puede verse, los objetivos de la mancomunidad están orientados al desarrollo integral de la población de los municipios asociados, la adquisición de capacidades técnicas de planificación y ejecución de programas y proyectos, y el énfasis en las vías de comunicación terrestre como base para el desarrollo. Con relación a las actividades principales, se mantiene un énfasis hacia la generación de capacidades para impulsar estrategias, programas y proyectos de desarrollo integral. Entre estas actividades se mencionan (*ibidem*, 7-8):

- Gestionar y ejecutar programas y proyectos de inversión concurrente y para la prestación de servicios;
- Constituirse los Concejos Municipales de sus asociados en Asamblea General de la MAMSOHUE y celebrar sesiones conjuntas de Concejos para estudiar y debatir en su seno todos los aspectos de su gestión que afecten intereses comunes del territorio de la MAMSOHUE o necesiten soluciones basadas en la cooperación intermunicipal asumida en el seno de la misma;
- Coordinar desde la perspectiva del territorio de la MAMSOHUE, la planificación, ejecución y control de los servicios públicos locales en la forma y con las facultades y

límites que se establezcan en los acuerdos y convenios que suscriban sus municipios miembros;

- Apoyar técnica, administrativa y jurídicamente a los municipios integrantes de la MAMSOHUE en el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios que hacen por sí mismos;
- Contratar personal, medios y servicios que puedan ser utilizados por más de uno de los municipios integrantes de la MAMSOHUE;
- Desarrollar proyectos tendientes a elevar el nivel de vida de la población de los municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango;
- Realizar obras de infraestructura de beneficio para los municipios del sur occidente del departamento de Huehuetenango;
- Gestionar mancomunadamente recursos financieros, aceptar donaciones internas y externas, contratar préstamos y empréstitos y celebrar convenios con instituciones nacionales e internacionales para el logro de los fines de la MAMSOHUE.

Al analizar los principales componentes de las actividades de la MAMSOHUE, emergen dos elementos de suma importancia: el primero, el principio de cooperación intermunicipal como una guía para la resolución de problemas de gestión en la mancomunidad; y el territorio, reconstituido a partir de la constitución de la mancomunidad, como unidad funcional para «la planificación, ejecución y control de los servicios públicos locales... (*ibidem*)». También se constituye el nivel político de la mancomunidad, mediante la Asamblea General, formada por los Concejos Municipales de los municipios en pleno.

La MAMSOHUE se ha organizado en torno al principio de cooperación intermunicipal, que al analizar sus actividades principales, comienza a revelar algunos elementos de relevancia. Entre ellos se identifican el apoyo integral, es decir, de índole técnica, administrativa y jurídica, que la mancomunidad se compromete en brindar a cualquiera de los municipios miembros como prestadores de servicios públicos municipales. Respecto a los servicios intermunicipales, se enfatiza en la contratación de personal, medios y servicios que puedan utilizarse por todos los municipios que integran la mancomunidad; y por último, la realización de proyectos y obras de infraestructura que beneficien a más de un municipio, es decir, proyectos con una proyección intermunicipal.

**2. Órganos de la mancomunidad.** Como se verá más adelante, la MAMSOHUE se compone de dos niveles: uno político y otro técnico. El segundo ha sufrido varias modificaciones de acuerdo al énfasis dado a sus ejes de trabajo, contenidos en su Plan Estratégico de Desarrollo. El nivel político se constituye con órganos cuyas atribuciones están definidas en los estatutos de constitución de la mancomunidad, a saber:

- Asamblea General;

- Junta Directiva; y
- Comité de Vigilancia.

Cada órgano será descrito en un apartado específico para facilitar su presentación.

**a. Asamblea General de la MAMSOHUE.** La asamblea se integra «con los miembros reunidos de los Concejos [Municipales] de los municipios asociados activos debidamente convocados (*ibidem*, 10)». Es pertinente distinguir entre las reuniones que puede celebrar esta asamblea: las ordinarias, definidas cada seis meses; y extraordinarias, a solicitud de la Junta Directiva o del Comité de Vigilancia. Dada la índole de la sesión, se especifican atribuciones específicas (*ibidem*, 11):

- Elegir a los miembros de la Junta Directiva y a los integrantes del Comité de Vigilancia;
- Establecer las cuotas de ingreso, ordinarias y extraordinarias que deben pagar los asociaciones;
- Conocer y resolver acerca de los informes de actividades realizadas, estados contables y financieros, planes de trabajo y presupuestos que le presente la Junta Directiva;
- Aprobar los reglamentos que [sean] necesarios para la gestión y de los asuntos de la mancomunidad; y
- Adoptar las decisiones que sean necesarias y oportunas para la realización de los fines de la MAMSOHUE.

Las sesiones extraordinarias de la asamblea, dirimen otras temáticas, entre las que vale mencionar:

- Autorizar la enajenación o gravamen de cualquier bien o derecho de la mancomunidad;
- Acordar la reforma de los presentes estatutos y reglamentos;
- Decidir todo lo relativo a la integración de la mancomunidad con otras organizaciones o entidades de desarrollo;
- Acordar la disolución y liquidación de la mancomunidad;
- Llenar las vacantes que se produzcan entre los vocales de la Junta Directiva, designado a los asociados que deben ocuparlas.

**b. Junta Directiva de la mancomunidad.** La Junta Directiva es una instancia de carácter administrativo y ejecutivo, integrada por los siguientes cargos: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, y vocales I, II y III (*ibidem*, 12). Aunque no está especificado, sólo los alcaldes pueden ejercer este cargo. Una característica de la junta

directiva es el bajo nivel de rotación de sus autoridades, dado que quien ocupa cualquiera de estos cargos lo hará por dos años. Entre sus principales atribuciones están (*ibidem*, 12-13):

- Promover actividades para mantener y ampliar los programas de la mancomunidad;
- Administrar los patrimonios de la mancomunidad;
- Autorizar los gastos de funcionamiento de la mancomunidad;
- Preparar el plan de trabajo, el presupuesto anual, los informes sobre las actividades realizadas, y los estados financieros y contables de la entidad de la entidad, para someterlos a consideración de la Asamblea General; y
- Crear las comisiones necesarias, nombrando a las personas que deben ingresarlos.

**c. Comité de Vigilancia de la mancomunidad.** Se integra por tres personas de los Concejos Municipales asociados (*ibidem*, 14). Tienen la potestad de participar en las reuniones ordinarias y extraordinarias de la asamblea general.

Como puede notarse, la autoridad de las mancomunidades se define en función de los Gobiernos Municipales, ejercidos por los Concejos Municipales, que integran la asamblea general. Éste órgano es la instancia de decisión en esta forma de cooperación intermunicipal. No puede determinarse en qué modelo se basaron los alcaldes que establecieron los estatutos de constitución de la MAMSOHUE; no obstante, es pertinente indicar que se sigue parcialmente el esquema organizativo del gobierno municipal en lo que respecta a las comisiones de trabajo. Este esquema, como se verá más abajo, se aplicó para avanzar en la implementación del Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad, pero no resultó viable.

**d. Régimen económico de la mancomunidad.** La mancomunidad constituye su patrimonio con bienes, derechos y acciones adquiridos por cualquier título legal (*ibidem*, 15). Su principal fuente de financiamiento es el aporte de sus miembros y otros que reciba, y podrán ser fiscalizados por el Comité de Vigilancia.

## **C. Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad MAMSOHUE, 2003-2013**

**1. Contexto y diagnóstico de la mancomunidad.** En marzo de 2003, la MAMSOHUE elaboró su Plan Estratégico de Desarrollo con apoyo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE. Una de las principales características de este plan es que se proyecta la mancomunidad como una instancia *regional*, y no *local*, basada a su vez en los contenidos del Código Municipal reformado en 2002, como se presenta en la siguiente cita:

«El Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango –MAMSOHUE- contiene las directrices para el trabajo que se desarrolle en la Región [sic]... (MAMSOHUE, 2003: 2)».

Es pertinente aclarar que la base legal de la mancomunidad, de acuerdo al acta de constitución, hace referencia a la versión no reformada del código. Respecto a la característica regional de la mancomunidad, se indica que en Guatemala parece estar emergiendo un debate respecto a la regionalización y la dimensión territorial que ésta debe tener. Si bien la *Constitución Política* hace alusión de las regiones como espacios multi-departamentales; en la perspectiva de este plan la región alude a un espacio intra-departamental, es decir, la región como un espacio circunscrito a la extensión de los departamentos, y multi-municipal, en el marco de la asociación de los municipios. La profundización de este debate, que empero no se realizará en esta evaluación, implicará dimensionar las reivindicaciones autonómicas, esgrimidas en lo local, como referente de lo municipal, y no de lo regional. En todo caso, parece evidenciarse el hecho que lo intermunicipal alude a lo regional, como una característica que trasciende a lo local.

La mancomunidad parece orientarse desde sus inicios hacia el desarrollo integral de los municipios que la integran, el fortalecimiento municipal, el mejoramiento de la red vial y el fortalecimiento mismo de la mancomunidad, de carácter organizativo y operativo. Para ello remarca el apoyo de la COPRE, como se presenta en los antecedentes de su plan:

«Para constituirse legalmente como asociación la Junta Directiva logró el apoyo de la Comisión Presidencia para la Reforma del Estado, Descentralización y Participación Ciudadana –COPRE-, obteniendo así su personería jurídica el -11 de diciembre de 2001, desde entonces [sic] han [sic] estado trabajando por el desarrollo de los municipios que conforman la mancomunidad; siguiendo con la gestión de los proyectos con lo que se inició la asociación, entre estos proyectos se puede mencionar el asfalto para los municipios donde todavía no lo tienen y el apoyo al fortalecimiento municipal. [...] Asimismo con el fin de seguir trabajando por la promoción del desarrollo de sus municipios, la Mancomunidad ha visto la necesidad de fortalecerse en su proceso organizativo y operativo... (*ibidem*, 3-4)».

La elaboración de este plan estratégico constituye de hecho una actividad realizada en el marco de fortalecimiento de la mancomunidad (*ibidem*, 4). Como se verá más adelante, varias instancias, tanto gubernamentales como internacionales, han procurado el fortalecimiento de la mancomunidad. En este caso, fue la COPRE la primera instancia que convergió en este proceso, por lo que se requiere tener en cuenta los componentes del plan para determinar qué concepción manejaba la COPRE sobre esta forma de cooperación intermunicipal. Como se anotara anteriormente, la mancomunidad se proyecta, para fines de desarrollo, como una región. Esto parece indicar que la asociación de municipios crea un nuevo espacio territorial, que oscila entre las dimensiones intermunicipal y regional. La MAMSOHUE, de hecho, se caracteriza como un contexto regional (*ibidem*, 9), formado por municipios.

Posteriormente se realiza un «diagnóstico de la región MAMSOHUE (*ibidem*, 13)» en dos direcciones: como asociación de municipios y organización. En esta segunda línea de diagnóstico, se tomaron áreas temáticas específicas, a saber (*ibidem*, 17-19):

- Fortalecimiento institucional;
- Formación y capacitación de recursos humanos;
- Fortalecimiento de organización y participación social; y
- Coordinación y alianzas estratégicas.

Para cada área temática se realizó un diagnóstico de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). En esta evaluación sólo se presentan los aspectos más relevantes de los mismos.

**2. Fortalecimiento institucional.** En esta área, que es una de las más importantes para la realización de esta evaluación, se determinó que la principal fortaleza era el apoyo de diversas instituciones en temáticas específicas. Entre ellas se enumeran el Banco Mundial, en caminos rurales; la COPRE, en temas políticos y técnicos; y el Programa Regional para la lucha contra la pobreza y la exclusión en América Central, APPI, en diagnóstico de pobreza (*ibidem*, 17). Las capacidades institucionales de cada municipio también se tomaron en cuenta. En marzo de 2003 se estimaba que la mayoría de los municipios de la mancomunidad tenían planes estratégicos de desarrollo, Oficinas Municipales de Planificación, y recaudaban impuestos (*ibidem*). La reforma a la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* despertó expectativas en cuanto propiciaban nuevos espacios para la participación. No obstante, en la legislación no se contempló la participación directa de las mancomunidades de municipios.

Las debilidades de la mancomunidad se localizaron en su mayoría a nivel de los municipios. Era notorio la carencia de mobiliario y equipo de cómputo, que como se verá posteriormente, fue una de las principales líneas de fortalecimiento en las que insistió la MAMSOHUE, la cual concibió como *modernización de las municipalidades* (*ibidem*, 17). Otro referente de debilidad era la falta de capacidades humanas y económicas para atender las demandas de la población. A dos años después de su constitución, la MAMSOHUE indicaba que una de sus principales debilidades era la falta de «un equipo técnico de apoyo al trabajo de la mancomunidad, debido a que no se tiene un fondo de soporte (*ibidem*, 18)».

Finalmente, en el discurso de reivindicación autonómica, propio de los municipios, se detectó como una amenaza la «falta de autonomía municipal para ampliar fuentes de ingreso (*ibidem*)». No obstante, también se identificaron como amenazas el retiro de la COPRE y la inestabilidad del personal de las corporaciones municipales, ante la cercanía de las elecciones.

**3. Formación y capacitación de recursos humanos.** Algunos de los componentes son muy generales. Empero, se evidencia el rechazo a diversos procesos de capacitación, emprendidos por diversas organizaciones, tanto nacionales como internacionales. Al

respecto, se indicó que se «ha engañado a la población (ya no quieren capacitación (*ibidem*))». Se enfatizó en la necesidad de institucionalizar la carrera municipal, es decir, de funcionarios municipales, para que ya no quedaran sujetos a la inestabilidad propia de cada relevo de autoridades ediles.

**4. Fortalecimiento de la organización y participación social.** Al igual que otros autores, la emisión de las nuevas leyes en materia de participación (*Código Municipal reformado, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*) despertó expectativas para la MAMSOHUE. Sin embargo, uno de los principales déficit señalados por los actores locales es que la mancomunidad no ha propiciado nuevos espacios de participación. Se registran dificultades para articular la participación comunitaria y de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes e indígenas) en los espacios intermunicipales. Programas de apoyo institucional, emprendidos en el marco de la Política Nacional de Descentralización, enfatizarán en estos rezagos.

**5. Coordinación y alianzas estratégicas.** Ya se insistió en alianzas con diversas organizaciones para impulsar actividades en áreas específicas, entre las que se mencionaron la COPRE, el Banco Mundial, y la APPI. No obstante, la mancomunidad también detectó debilidades en lo que respecta a la poca experiencia en coordinación de trabajo intermunicipal y la irrupción de los diputados en la autonomía municipal.

**6. Referentes específicos para el fortalecimiento institucional de la MAMSOHUE.** En este diagnóstico organizacional, realizado por la MAMSOHUE, se proyectan las dimensiones de fortalecimiento institucional para la mancomunidad, así como sus aspectos más relevantes. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de estas dimensiones.

Como puede verse, el fortalecimiento institucional, en la perspectiva de la MAMSOHUE, llevaba implícito un principio de integralidad, en cuanto enfatizaba dimensiones no sólo técnicas, sino políticas, entre las que vale mencionar la autonomía municipal y la participación de la población en los procesos impulsados.

#### **D. Visión y misión de la MAMSOHUE**

La dimensión política, que implica activar un discurso reivindicativo de la autonomía municipal y de la participación de grupos vulnerables, es parte de un proceso amplio e integral de fortalecimiento institucional, que no se reduce a procesos de modernización o desarrollo de capacidades institucionales, de carácter humano, técnico o financiero. Como ya se indicara al inicio de este capítulo, el referente de la MAMSOHUE es el desarrollo integral, en diversas dimensiones espaciales, y en varias temáticas, como se muestra a continuación con su visión:

«La mancomunidad del Sur Occidente de Huehuetenango constituida en una instancia consolidada que promueve la participación ciudadana desde un enfoque étnico cultural, de género, generacional y ambiental, logrando así un nuevo marco de relaciones entre gobiernos locales y sociedad civil que permiten el empoderamiento, vinculación y posicionamiento acerca del papel que les corresponde desempeñar en la construcción del desarrollo local, regional y nacional. Con capacidad autogestiva fortalecida que promueve el desarrollo económico, social, cultural, político dentro del marco del respeto a la naturaleza (*ibidem*, 22)».

**Cuadro No. 17 - Dimensiones de fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE**

<b>Dimensión</b>	<b>Aspectos relevantes</b>
Fortalecimiento institucional	-Apoyo de organizaciones varias en áreas de caminos rurales, fortalecimiento municipal, pobreza, agua y saneamiento, y educación. -Desarrollo de capacidades institucionales de los municipios en áreas de planificación. -Modernización, entendida como dotación de mobiliario y equipo de cómputo para la automatización de procesos. -Inestabilidad laboral de personal técnico en las corporaciones municipales. -Falta de autonomía municipal para establecer nuevas fuentes de ingresos.
Formación y capacitación de recursos humanos	-Institucionalización de la carrera de servidor público municipal en las áreas administrativas y técnicas. -Superar la inestabilidad laboral y la alta rotación de cuadros técnico-administrativos con el revelo de las autoridades ediles.
Fortalecimiento de organización y participación social	-Propiciar nuevos espacios de participación para grupos vulnerables (mujeres, indígenas y jóvenes). -Articulación de la participación, a nivel comunitario, en espacios intermunicipales.
Coordinación y alianzas estratégicas	-Búsqueda de alianzas estratégicas para impulsar temáticas priorizadas en materia de desarrollo. -Poca experiencia en coordinación intermunicipal.

Fuente: Elaboración propia con base al diagnóstico institucional de la MAMSOHUE, contenido en su Plan Estratégico de Desarrollo de la MAMSOHUE, 2003-2013.

La articulación de la misión y la visión es importante en cuanto define la razón esencial por la que existe la mancomunidad. Una misión debe, por incluir tres elementos: *propósito* (lo que se busca con la existencia de la organización); *medios* (usados para alcanzar el propósito); y valores. La misión de la MAMSOHUE contiene estos elementos, como se muestra a continuación:

«La mancomunidad del Sur Occidente de Huehuetenango como una instancia autónoma y solidaria que contribuye a fortalecer los procesos de gobernabilidad de la región, fomentando la participación ciudadana desde sus diversas formas de expresión, la capacidad y autonomía de los gobiernos locales, estableciendo redes estratégicas dentro de la región que permitan, mediante la capacidad técnica y política, la formulación y gestión de proyectos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que contribuyan a elevar los niveles de vida de la población y

por ende al desarrollo integral de la región dentro de la perspectiva etnocultural, de género, ambiental, generacional y política (*ibidem*)».

En el siguiente cuadro se presentan los elementos mínimos que debe tener una misión.

**Cuadro No. 18 - Elementos de la misión de la MAMSOHUE**

Propósito	Elevar niveles de vida de la población y el desarrollo integral, fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad de la región, participación y autonomía municipal.
Medios	Redes estratégicas y capacidades técnicas y políticas para gestión de proyectos.
Valores	Autonomía y solidaridad institucional.

Es pertinente indicar que en la misión gana relevancia la reivindicación de autonomía por parte de la MAMSOHUE. También gana notoriedad un nuevo elemento: la gobernabilidad de la región. Como puede notarse, hay un énfasis ambiguo hacia la dimensión espacial que debe imperar en la gestión de los territorios intermunicipales. En un extremo hay una orientación hacia lo local, en cuanto se enfatiza en la autonomía, un corolario del municipio; y por otro, lo regional, como un nuevo espacio de índole territorial, que emerge de la asociación de municipios. La participación de la ciudadanía es también uno de los medios para concretar el propósito de la MAMSOHUE. No obstante, se verá que éste es uno de los principales aspectos en los que se señalan carencias por parte de la mancomunidad.

La visión de la MAMSOHUE corresponde a un nuevo marco institucional para el relacionamiento entre los gobiernos municipales y la sociedad civil, en una perspectiva, local-regional, para la construcción del desarrollo local, regional y nacional. Agrega además la promoción de la participación ciudadana.

### **E. Objetivos estratégicos y ejes de trabajo**

El objetivo superior, contenido en el Plan Estratégico de la MAMSOHUE, enfatiza en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la región, mediante la prestación, en forma mancomunada, de servicios públicos de su competencia (*ibidem*, 23). Como puede verse, se mantiene la concepción de la mancomunidad como una instancia regional, que presta servicios de índole intermunicipal, es decir, mancomunados. La gobernabilidad democrática es un elemento que emerge en esta propuesta, y que se acopla al de participación ciudadana. En los objetivos generales se hallan contenidos otros elementos ya identificados en los estatutos de consolidación o en los FODAS realizados a la mancomunidad, como el desarrollo integral; el fortalecimiento e institucionalización de la mancomunidad; establecimiento de procesos de participación y concertación entre la

sociedad civil y los gobiernos locales; promoción y ejecución de proyectos; y mejoramiento de las vías terrestres de comunicación (*ibidem*, 23-24).

Un elemento que suele increpársele a este plan es el amplio espectro de líneas estratégicas de trabajo. En total, contiene nueve ejes, que son (*ibidem*, 24):

- Organización social;
- Educación y salud;
- Comunicaciones e infraestructura;
- Economía productiva;
- Fortalecimiento municipal;
- Género;
- Seguridad ciudadana; y
- Medio ambiente.

Cada uno de estos ejes, en teoría, se implementaría como un programa, con sus proyectos respectivos. En esta evaluación sólo se enumerarán los objetivos de cada eje de trabajo, y se hará más énfasis en el eje de fortalecimiento municipal, por ser uno de los temas de relevancia para este trabajo. Ello no implica, empero, que estos ejes sean ignorados ulteriormente, pues algunos contienen aspectos que deben tomarse en cuenta en materia de fortalecimiento institucional.

Como puede notarse, hay una alusión constante de la mancomunidad como un espacio regional, formado por la asociación de municipios. Lo intermunicipal, por ende, puede concebirse como un nivel regional, que emerge de lo local, y trasciende las circunscripciones municipales. También se tomaron en cuenta cuatro ejes transversales, a saber (*ibidem*, 35):

- Descentralización;
- Etnicidad y pluriculturalidad;
- Derechos humanos; y
- Ordenamiento territorial.

Respecto a la descentralización, la mancomunidad se define como un ente estratégico para impulsarla hacia los gobiernos municipales. La adopción de este eje transversal en su plan estratégico evidencia apropiamiento, por parte de la mancomunidad, de la Política Nacional de Descentralización.

«El tema de la descentralización como parte de la democracia inspirada en los movimientos de modernización que promueven la legitimación de las funciones y roles del Estado. Por lo que dentro del proceso intermunicipal [que] la MAMSOHUE realiza se debe promover lo referente a la descentralización. [...] Por lo que la

estructura de la mancomunidad podría garantizar la fuerza e impulso que requiere la descentralización [hacia las] entidades de gobierno local (ibidem)».

**Cuadro No. 19 - Ejes estratégicos de la MAMSOHUE y objetivos respectivos**

<b>Eje estratégico</b>	<b>Objetivos</b>
Organización social	-Promover y fortalecer los procesos organizativos de las comunidades que forman parte de la mancomunidad, para lograr la participación de los vecinos a manera de que se involucren en los diferentes procesos que se impulsen dentro de la mancomunidad, y así fortalecerla.
Educación	-Mejorar la calidad educativa en la región. -Reducir los índices de analfabetismo existentes en la región. -Lograr la puesta en práctica de la reforma educativa. -Mejorar los niveles de cobertura de la educación a nivel superior universitaria. -Ejecutar proyectos para contar con infraestructura básica en todas las comunidades de la región (primaria y secundaria).
Salud	-Incrementar la cobertura en salud a toda la región Sur Occidente de Huehuetenango, y así disminuir los índices de morbi y mortalidad infantil, y mejorar el promedio de vida de la población.
Comunicaciones e infraestructura	-Facilitar el acceso y comunicación entre las comunidades y municipios que integran la mancomunidad para mejorar los niveles de vida de la población de la región. -Mejorar los servicios de energía eléctrica en los municipios que integran la mancomunidad.
Economía productiva	-Fortalecer la economía local mediante el incremento y diversificación agrícola, textil y avícola que permiten mejorar los precios de los productos para aumentar los ingresos. -Promover el turismo de la región. -Evitar uso de transgénicos en la producción agrícola. -Promover el conocimiento de tratados internacionales de comercio.
Fortalecimiento municipal	-Fortalecer el proceso de la mancomunidad a través de los gobiernos municipales que la conforman. -Contribuir a la economía municipal mediante la modernización en el cobro de arbitrios.
Género	-Impulsar la participación de las mujeres de los municipios que conforman la mancomunidad, desde los gobiernos locales.
Seguridad ciudadana	-Mejorar y fortalecer los procesos de seguridad ciudadana, a través de la mancomunidad.
Medio ambiente	-Preservar el medio ambiente de la región del Sur Occidente de Huehuetenango, a través de acciones ejecutadas por la mancomunidad.

Nota: Elaboración con base a citas textuales de los ejes de trabajo y objetivos contenidos en el Plan Estratégico de Desarrollo de la MAMSOHUE.

## **F. El fortalecimiento municipal**

Una de las características que definirá el proceso de fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE será su aplicación bidireccional hacia la mancomunidad y los municipios. Como se vio en el cuadro anterior, el fortalecimiento del proceso mancomunitario o intermunicipal se da a través del fortalecimiento de los gobiernos municipales. Uno de los principales referentes de este eje estratégico será la modernización, que como ya se anotó, se concibe como una serie de procesos principalmente orientados a la dotación de mobiliario y equipo electrónico de cómputo, así como la automatización de procesos municipales, sobre todo en lo que respecta al cobro de arbitrios. No se descartan otras dimensiones de fortalecimiento, como las que se presentan en las siguientes acciones esbozadas en el plan de la MAMSOHUE (ibidem, 31):

- Elaboración de diagnósticos institucionales municipales de los municipios de La Libertad, San Sebastián Huehuetenango, San Juan Atitán y San Pedro Necta.
- Ejecución y revisión de planes de intervención institucional.
- Capacitación constante a funcionarios y mandatarios en diferentes temáticas.
- Formación de cuadros políticos municipales.
- Creación y fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Planificación en los municipios que no los tengan.
- Modernización de las municipalidades en la gestión pública.
- Intercambio de experiencias exitosas.
- Creación de instituciones que den soporte técnico a las municipalidades según el *Código Municipal*.
- Instalación de la Oficina Técnica de la Mancomunidad.
- Reglamento y ordenanzas municipales sobre tasas y arbitrios en temas de ambiente y urbanización.
- Divulgación y capacitación sobre el nuevo *Código Municipal* y *Leyes de Descentralización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*.

De todas estas actividades, la de mayor relevancia en materia de fortalecimiento institucional para la mancomunidad es la instalación de la Oficina Técnica de Asistencia Municipal. Como se verá en el siguiente apartado, el desarrollo de un nivel operativo en la estructura organizacional de la MAMSOHUE, además del político, constituyó un esfuerzo relevante para implementar esta unidad técnica.

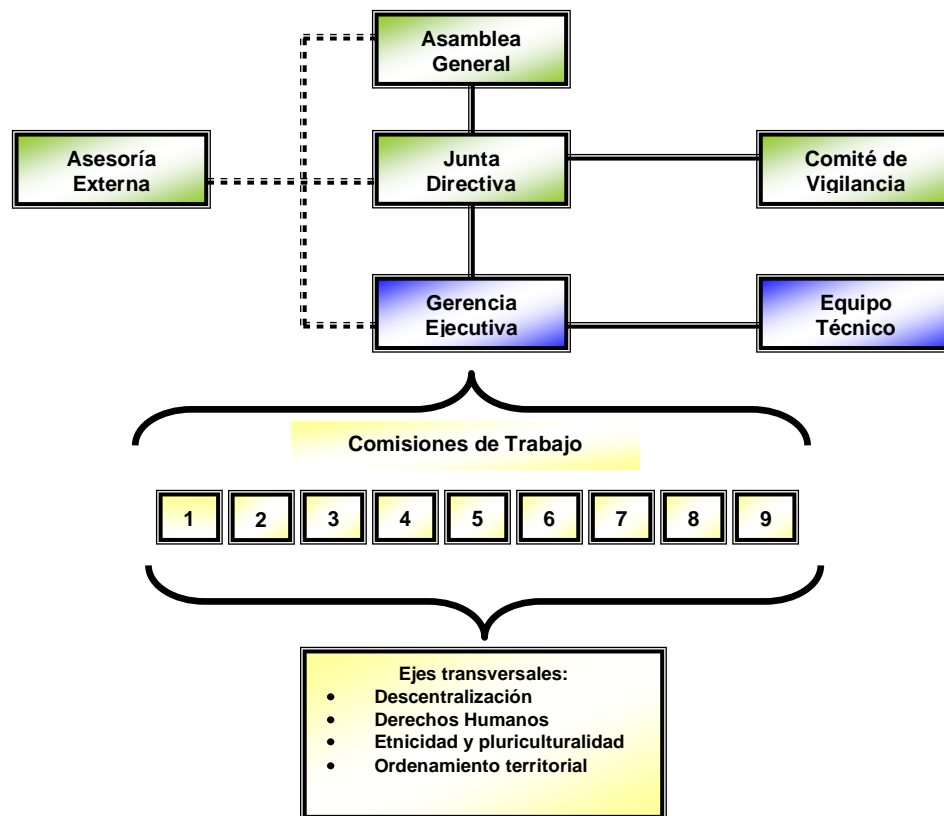
### **G. Estructura operativa de la mancomunidad**

El principal efecto del plan estratégico de desarrollo en la MAMSOHUE fue la implementación de un nivel operativo para dar cumplimiento a los objetivos y actividades de los ejes estratégicos de desarrollo. Los estatutos de constitución de la mancomunidad aluden solamente a un nivel de carácter político y administrativo, constituido por la Asamblea General, la Junta Directiva, y el Comité de Vigilancia. En los mismos, no obstante, hay una disposición que faculta a la Junta Directiva para constituir comisiones de trabajo. En coherencia con este plan, en la mancomunidad se implementó un nivel operativo compuesto de una Gerencia Ejecutiva; comisiones de trabajo para cada uno de los ejes estratégicos de desarrollo; equipo de apoyo técnico; y equipo asesor. Como respuesta, la MAMSOHUE se estructuró en dos niveles, uno político y otro operativo, tal como aparece en la siguiente figura.

La anterior estructura organizacional, si bien era coherente con lo dispuesto en el plan estratégico de desarrollo, reveló ser demasiado compleja en materia de requerimientos humanos, técnicos y financieros para hacerla funcionar. Entre 2003 y 2005 fueron suprimidas

las comisiones de trabajo. Adicionalmente, se generó, en el marco de los estatutos de constitución de la mancomunidad, una directriz por parte del nivel político para que la mancomunidad implementara un área de administración financiera, y otra de auditoría interna, para que apoyara en los procesos internos de las corporaciones municipales.<sup>3</sup>

**Figura No. 1 - Estructura organizativa de la MAMSOHUE, en coherencia con sus estatutos de constitución y Plan Estratégico de Desarrollo, 2003-2013.**



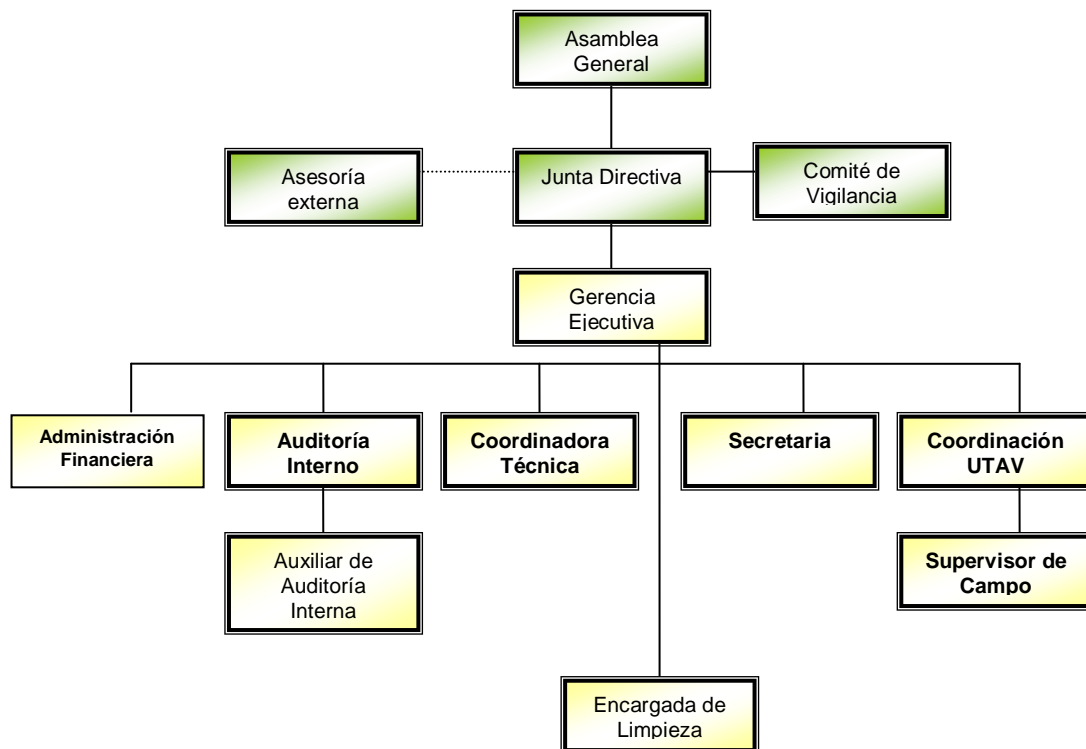
Fuente: MAMSOHUE. *Plan Estratégico de Desarrollo 2003-2013*.

Nota: Cada comisión corresponde a uno de los ejes estratégicos de desarrollo.

Otra reforma de relevancia, que modificó la primera estructura de la mancomunidad, fue la introducción de una Unidad Técnica de Administración Vial (UTAV), como resultado de la implementación del Programa de Caminos Rurales y Carreteras Principales, por parte del Instituto de Fomento Municipal y el Banco Mundial. Hubo resistencias por parte de los alcaldes a modificar significativamente la estructura, para adaptarse a los requerimientos técnicos de este programa. Finalmente, se llegó a una postura intermedia, y la UTAV fue incorporada a la estructura de la MAMSOHUE, como parte de la unidad técnica. La estructura que evidencia los cambios descritos se presente a continuación:

<sup>3</sup> Entrevista con Celia Hernández, Gerente de la MAMSOHUE.

**Figura No. 2 – Organigrama de la MAMSOHUE a partir de la implementación del Programa de Caminos Rurales y Carreteras Principales**



Fuente: MAMSOHUE. *Manual de Funciones y atribuciones.*

Con base a este organigrama, se elaboró el Manual de Funciones y Atribuciones de MAMSOHUE, que especifica los objetivos y funciones de cada una de las dependencias. Vale aclarar, empero, que en el caso de las funciones del administrador financiero y del auditor interno, ambas quedaron agrupadas en la Unidad Administrativa y Financiera. La institucionalización de procesos en la MAMSOHUE ha avanzado en lo que concierne a la elaboración de diversos reglamentos para organizar las atribuciones de cada oficina de la unidad técnica, así como sus respectivos perfiles. Existen manuales y reglamentos en las siguientes áreas:

- Manual de funciones y atribuciones, que divide la estructura de la mancomunidad en un nivel político y otro operativo. Establece el organigrama de funcionamiento de la mancomunidad, y da una descripción de cada dependencia, sus objetivos, actividades principales, y perfil de la persona a ser contratada para desempeñar el cargo en cada una de las dependencias.
- Reglamento de viáticos, cuyo objetivo es regular la asignación, ejecución y registro de los gastos efectuados en conceptos de viáticos por actividades de trabajo

realizadas por el personal técnico y administrativo de la mancomunidad. El reglamento consta de tres anexos: tarifas de alimento, hospedaje, pasaje y combustible; boleta de liquidación de viáticos; y constancia de viáticos.

- Procedimiento para la constitución, manejo y control del fondo rotativo o caja chica, que contempla el procedimiento de liquidación y reembolso de caja chica y el formulario para elaborar la caja chica.
- Reglamento para uso de vehículos, mobiliario y equipo de oficina de la mancomunidad MAMSOHUE.

#### **H. Fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE (primera etapa 2003-2006)**

El fortalecimiento institucional de la MAMSOHUE puede dividirse en dos grandes etapas. La primera etapa, expuesta en lo que resta de este capítulo, se dio en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la MAMSOHUE. La segunda etapa, expuesta en el siguiente, abarca los procesos de fortalecimiento impulsados por parte del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, implementado en el marco de la Política Nacional de Descentralización, por parte de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y la Unión Europea. Este programa también incorpora componentes de planificación estratégica territorial municipal e intermunicipal, propios del Sistema de Planificación Estratégica Territorial, SINPET, de SEGEPLAN.

Esta primera etapa, comprendida entre enero de 2003 y mayo de 2006, estuvo caracterizada por la elaboración de varias propuestas de proyectos, por parte de la MAMSOHUE, para el fortalecimiento institucional de la mancomunidad y de los municipios que la integran. Los referentes de este fortalecimiento fue la automatización de los procesos en las Oficinas Municipales de Planificación, en el caso de las municipalidades, y en la Unidad Técnica de Asistencia Municipal, en el caso de la mancomunidad. A dos años de su creación, en la MAMSOHUE se consideraba importante impulsar un proceso de fortalecimiento que le permitiera superar la falta de aplicaciones tecnológicas. Como justificación a los proyectos de apoyo, la MAMSOHUE se presentaba como...

«...una asociación en proceso de construcción, actualmente con formas artesanales para su funcionamiento, situación que limita la eficiencia en el trabajo. Esto se evidencia en la falta de la capacidad técnica instalada de la Oficina Técnica de la Mancomunidad y Capacitación Técnica a la gerencia de la Mancomunidad (MAMSOHUE, 2004: 8)».

En el marco del proyecto de *Fortalecimiento institucional y gobernabilidad democrática de la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango*, elaborado en enero de 2004, se buscaba fortalecer técnicamente a la mancomunidad con la

instalación de la gerencia ejecutiva, la oficina técnica y el desarrollo de un proceso de capacitación para el personal esta unidad (*ibidem*). Todo ello con la finalidad de construir capacidades técnicas, financieras y humanas para la gestión y ejecución de los proyectos enmarcados en el Plan Estratégico de Desarrollo (*ibidem*, 9). Los componentes de este fortalecimiento abarcaban la instalación de equipo de cómputo y mobiliario; adquisición de vehículos para la movilización del personal; contratación de personal para la Gerencia Ejecutiva de la mancomunidad; y capacitación del personal para la elaboración de planes operativos anuales y de proyectos coherentes con los ejes de trabajo del Plan Estratégico de Desarrollo (*ibidem*, 10-11).

En la línea de fortalecer a las municipalidades, y enmarcado en el proyecto anteriormente descrito, la MAMSOHUE diseñó el proyecto de *Equipamiento de las municipalidades que integran la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango*, que comprende acciones para...

«...disminuir la falta de capacidad para el cobro de arbitrios, carencia de mobiliario y equipo de cómputo (falta de modernización en varias municipalidades), falta de presupuesto y pocos recursos que no responden a las demandas de la población, falta de capacitación permanente al personal (no hay carrera municipal), la mayoría de empleados municipales no son profesionales, poca participación de los miembros del Concejo Municipal, y manipulación de las Nuevas Leyes [Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural] (MAMSOHUE, 2005: 4)».

En este proyecto se identifica la orientación bi-direccional del fortalecimiento institucional impulsado por la MAMSOHUE, hacia su estructura y las municipalidades, orientado a la modernización y automatización de procesos mediante la dotación de equipo de cómputo. Esta dimensión de fortalecimiento recibió prioridad partir de los resultados del diagnóstico institucional de la MAMSOHUE, contenido en su Plan Estratégico de Desarrollo. La orientación bi-direccional del fortalecimiento es evidente en el siguiente párrafo, que corresponde a la justificación del proyecto en cuestión:

«...el proyecto se plantea equipar a cada una de las dependencias de las municipalidades con el equipo de cómputo que sea necesario para su mejor funcionamiento y desempeño laboral. Además se pretende crear y equipar la Oficina Técnica de la MAMSOHUE la cual permitirá coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo que permitan el cumplimiento del Plan Estratégico (*ibidem*, 5)».

Paralelo a la automatización de procesos mediante la instalación de equipo de cómputo a las municipalidades, el enfoque de fortalecimiento impulsado por la MAMSOHUE también iba orientado a la implementación de las oficinas municipales que aún no existían en los municipios que integran la mancomunidad. Ambos componentes de fortalecimiento quedan evidenciados en los objetivos específicos de este proyecto (*ibidem*, 6):

- Equipar e implementar sistemas de cómputo en las distintas dependencias de las municipalidades que integran la MAMSOHUE.
- Establecer lineamientos para la creación de oficinas que no existen y son necesarias para el mejor funcionamiento y desempeño laboral de las municipalidades.

**1. Modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE.** A partir de estas primeras propuestas se consolidó un paradigma de fortalecimiento institucional, construido por la propia mancomunidad, coherente con la Política Nacional de Descentralización, y orientado a la modernización y automatización de procesos tales como la planificación y el cobro de arbitrios. Hasta ese momento, todas las propuestas de proyectos se habían caracterizado por su generalidad, y no se fundamentaban con datos financieros y de otra índole. Lo anterior cambió con la elaboración del estudio *Modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE*, en febrero de 2005. En el mismo se realizaron diagnósticos específicos en cada uno de las municipalidades de la mancomunidad, y en función de ellos se elaboraron propuestas de modernización, de acuerdo a las características de cada municipalidad.

Entre algunos de los hallazgos más relevantes se enumeran los siguientes (MAMSOHUE, 2005a: 5-8):

- En 2005 las trece municipalidades de la mancomunidad tenían 127 personas en sus dependencias técnicas para atender a una población de 243,945, lo que arrojaba un promedio de un trabajador municipal para 1,921 habitantes.
- En todas las municipalidades están instaladas las dependencias de alcaldía, secretaría municipal, tesorería y registro civil.
- A excepción de Tectitán, en todas las municipalidades está instalada la Oficina Municipal de Planificación.
- En las municipalidades de Cuilco y San Sebastián Huehuetenango se implementaron las dependencias de recepción y oficina de la mujer, pero las mismas se limitan al mobiliario básico.
- Se cuenta solamente con las oficinas básicas para atender las necesidades mínimas de la población, por lo que se presentan serias limitantes «si se considera la posibilidad de implementar el proceso de descentralización (*ibidem*, 7)».
- Todas las municipalidades tienen por lo menos una línea telefónica, pero no una planta para comunicarse entre sus dependencias.
- Sólo la municipalidad de San Pedro Necta tiene servicio de Internet, que está conectado únicamente a la computadora del Secretario.
- Sólo tres municipalidades de la mancomunidad tiene un sistema de red que conectan las computadoras, de las cuales sólo se utiliza en Santa Bárbara. En La Libertad no funciona, mientras que en Malacatancito no se usa por falta de capacitación.

**Cuadro No. 20 – Oficinas implementadas en las municipalidades de la MAMSOHUE**

Departamento o dependencia	Municipios												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Alcaldía	x	X	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x
Secretaría	x	X	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x
Recepción		X								x			
Tesorería	x	X	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x
Registro Civil	x	X	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x
OMP	x	X	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	
Registro de Vecindad	x	X		x			X			x			
Oficina Forestal	x	X		x		x		x	x	x	x	x	x
Oficina de la Mujer										x			

Fuente: Estudio “Modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE”, Huehuetenango, febrero de 2005.

1: Colotenango; 2: Cuilco; 3: La Libertad; 4: Malacatancito; 5: San Gaspar Ixchil; 6: San Idefonso Ixtahuacán; 7: San Juan Atitán; 8: San Pedro Necta; 9: San Rafael Petzal; 10: San Sebastián Huehuetenango; 11: Santa Bárbara; 12: Santiago Chimaltenango; y 13: Tectitán.

Con base a estos hallazgos, el diagnóstico concluyó en lo siguiente:

«...la necesidad de la modernización y automatización de las municipalidades es urgente, para poder satisfacer las necesidades de la población, a través del uso de la tecnología como herramienta para el desarrollo (*ibidem*, 8)».

A partir de lo anterior se esbozó una propuesta de intervención (fortalecimiento institucional) dirigida a las municipalidades (fortalecimiento municipal) y la mancomunidad (implementación de equipo técnico y automatización de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal). La misma se concebía como una estrategia de reingeniería en cuanto implicaba automatización de procesos para generar capacidades para el cobro de arbitrios y la prestación de servicios públicos municipales. La misma también se basó en un fuerte componente de capacitación al personal técnico y administrativo, para asegurar la utilización eficiente de la tecnología a ser instalada. En la siguiente cita se presentan las coordenadas de la intervención sugerida para la MAMSOHUE:

«...se plantea la propuesta de equipar a cada una de las dependencias de las municipalidades con el equipo de cómputo que sea necesario para su mejor funcionamiento y desempeño laboral y tiene como objetivo implementar en forma sistemática principios gerenciales de reingeniería para lograr una mejor prestación de servicios municipales... [...] Además se propone la necesidad [sic] de impulsar acciones que contribuyan a disminuir la falta de capacidad para el cobro de arbitrios y la prestación de servicios [...] lo cual se plantea que se haga a través de la adquisición de equipo de cómputo y el equipo técnico que es indispensable para la modernización de las municipalidades. [...] Por otra parte se recomienda crear un proceso con acciones inmediatas como la ejecución y revisión de planes de intervención institucional, y capacitación constante a funcionarios y mandatarios del municipio...(*ibidem*, 9)».

Se indica que esta estrategia de fortalecimiento es bi-direccional en cuanto está dirigida a las dependencias de las municipalidades y la Unidad Técnica de la mancomunidad. Para cada instancia se definieron niveles específicos de intervención, que se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 21 - Niveles de intervención propuestos para la MAMSOHUE en fortalecimiento institucional**

Nivel de intervención	Modalidad de intervención	
	Municipal	Mancomunaria
Institucional	-Suministro de equipamiento tecnológico. -Creación de dependencias técnicas faltantes.	-Suministro de equipamiento tecnológico.
Dependencias	-Provisión de equipo de cómputo, equipo técnico, software y hardware a ser utilizado por el personal de todas las dependencias. -Instalación de un sistema de red y una planta telefónica para optimización de recursos.	-Provisión de equipo de cómputo, equipo técnico, software y hardware a ser utilizado por el personal de todas las dependencias. -Instalación de un sistema de red y una planta telefónica para optimización de recursos.
Capacitación al personal	-Dotación de conocimientos para el uso eficiente del equipo.	-Dotación de conocimientos para el uso eficiente del equipo.

Fuente: MAMSOHUE, 2005a.

En este punto es importante indicar que a inicios del 2005 aún no se había implementado formalmente la Unidad Técnica de la mancomunidad. No obstante, ya se desarrollaban algunos procesos técnicos de forma dispersa, que requerían de una gestión integradora. También era necesario garantizar la prestación de servicios técnicos a las municipalidades, que por carecer de recursos, no podían realizar. Todo lo anterior implicaba...

«...la creación de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE, la cual se encargará de dar el apoyo técnico a las oficinas municipales de planificación en la coordinación y consolidación de los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo de los municipios; permitiendo de esta manera reducir los costos de inversión, establecer sistemas de control de calidad en los servicios que se prestan en cada municipalidad y producir la información precisa y de calidad requerida para la formación y gestión de políticas públicas municipales (*ibidem*, 10)».

**2. Dimensiones de fortalecimiento municipal.** La propuesta de fortalecimiento analizada, si bien es bi-direccional, está caracterizada por identificar los mismos niveles y modalidades de fortalecimiento hacia las municipalidades y la mancomunidad. En el caso de las municipalidades, que será analizado a continuación, se notará que la intervención propuesta tiene un nivel elevado de homologación respecto a las dimensiones de fortalecimiento municipal seleccionadas y sus respectivos montos de inversión. Vale indicar nuevamente que esta propuesta se basa en la dotación de mobiliario y equipo de cómputo, y aunque se indicara la pertinencia de implementar un componente de capacitación, el mismo no fue diseñado ni cuantificado en esta propuesta.

Las dimensiones de fortalecimiento municipal identificadas en esta propuesta fueron:

- Inversión para la automatización institucional
- Inversión para la automatización de las dependencias existentes
  - Alcaldía
  - Secretaría
  - Tesorería
  - Registro Civil
  - Vecindad
  - Oficina Municipal de Planificación
  - Oficina Forestal
- Inversión para la automatización de los nuevos departamentos o dependencias
  - Sindicalía
  - Recepción
  - Oficina de la Mujer
  - Escuela de computación e Internet.

La inversión en automatización, estimada para cada municipalidad, varía entre Q618,551.00 y Q712,314.50. En el año 2005, como resultado del diagnóstico a las municipalidades de la MAMSOHUE, se estimó un monto total de Q8,692,746.00 para impulsar el proceso fortalecimiento municipal.

**Cuadro No. 22 - Inversión en automatización para las municipalidades de la MAMSOHUE, 2005**

Municipalidad	Monto en Quetzales
Colotenango	690,625.00
Cuilco	673,108.50
La Libertad	712,314.50
Malacatancito	672,102.00
San Gaspar Ixchil	651,662.00
San Idelfonso Ixtahuacán	680,668.00
San Juan Atitán	656,687.50
San Pedro Necta	692,654.00
San Rafael Petzal	650,717.50
San Sebastián Huehuetenango	643,551.50
Santa Bárbara	690,228.50
Santiago Chimaltenango	618,551.00
Tectitán	659,876.00
Total	8,692,746.00

Fuente: MAMSOHUE, 2005a.

**3. Dimensiones de fortalecimiento institucional en la MAMSOHUE.** La propuesta de fortalecimiento institucional para la MAMSOHUE se enmarca parcialmente en el diagnóstico institucional contenido en su Plan Estratégico de Desarrollo. Varios aspectos identificados no fueron considerados durante la implementación de estrategias de intervención, que enfatizaron principalmente en la dotación de mobiliario y equipo de cómputo. En el caso de las municipalidades, ello implicaba crear capacidades institucionales para el cobro de arbitrios y la provisión de servicios públicos. No obstante, se consideraba que la

automatización de procesos era un paso previo para propiciar la descentralización de competencias. En el caso de la mancomunidad, el primer paso para su fortalecimiento institucional era la implementación efectiva de una Unidad Técnica. En el estudio citado se concibió la Oficina Técnica de la MAMSOHUE en función de las actividades que deberían ser realizadas por la Oficina Municipal de Planificación. En este caso privó el enfoque funcional de la cooperación intermunicipal, es decir, la mancomunidad como una instancia auxiliar de las corporaciones municipales en materia de planificación, el cual es coherente con el marco de referencia centroamericano, proporcionado por la FEMICA. La Unidad Técnica a ser implementada en la MAMSOHUE llenaba el vacío funcional de las corporaciones municipales en diversos procesos, que éstas no podían implementar por sí mismas dada la falta de recursos. No obstante, los mismos podrían llevarse a cabo de forma asociativa, es decir, basados en un esquema de cooperación intermunicipal.

La base de este paradigma de fortalecimiento institucional está contenida en lo prescrito en el artículo 96 del *Código Municipal*, que permite a las corporaciones municipales contratar «en forma asociativa los servicios de un coordinador de sus oficinas municipales de planificación». La Unidad Técnica fue proyectada como una instancia auxiliar de las Oficinas Municipales de Planificación; empero, también se le concibió como el ente funcional que coadyuvaría a la implementación del proceso de descentralización. La MAMSOHUE, por sí misma, había desarrollado un paradigma de cooperación intermunicipal de tipo funcional, orientado hacia la descentralización, y coherente con las lógicas centroamericanas y nacionales en la materia. El mismo reunía componentes técnicos, en lo que respecta al apoyo que sería brindado por la Unidad Técnica a las municipalidades; pero también llevaba implícitos componentes políticos, en cuanto apuntaba a la descentralización como uno de sus horizontes de fortalecimiento. Ambos componentes están contenidos en la siguiente cita, tomada de la propuesta de intervención en la MAMSOHUE:

«Por lo tanto, un componente [de fortalecimiento institucional] muy importante que tiene este proyecto es la creación de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE, la cual se encargará de dar el apoyo técnico a las oficinas municipales de planificación en la coordinación y consolidación de los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo de los municipios; permitiendo de esta manera reducir los costos de inversión, establecer sistemas de control de calidad en los servicios que se prestan en cada municipalidad y producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de políticas públicas municipales. [también] permitirá hacer efectiva la descentralización, la cual implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos... (ibidem, 135)».

La Unidad Técnica que se buscaba implementar estaba compuesta por una serie de coordinaciones con funciones específicas en las áreas de gerencia, finanzas y ciclo de proyectos, las cuales se describen en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 23 - Estructura organizativa de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE**

<b>Coordinación</b>	<b>Funciones</b>
Gerencia Ejecutiva	-Implementar las decisiones definidas por la Junta Directiva. -Tomar decisiones de carácter estratégico y operativo para el funcionamiento de la mancomunidad. -Propiciar el fortalecimiento intermunicipal e incidencia de la mancomunidad.
Asistente de la Gerencia Ejecutiva	-Apoyar a la Gerencia Ejecutiva y las coordinaciones de la mancomunidad.
Coordinación de Planificación	-Brindar apoyo técnico a las oficinas municipales de planificación. -Elaborar perfiles técnicos de los proyectos infraestructura para ser ejecutados en los municipios de cobertura de la mancomunidad.
Coordinación Financiera	-Elaborar el presupuesto, su cronograma de ejecución y los mecanismos de ejecución presupuestaria. -Administrar la gestión financiera del presupuesto. -Administrar la ejecución física de obras de infraestructura.
Coordinación de Proyectos	-Brindar apoyo técnico a las Oficinas Municipales de Planificación en investigación, desarrollo y gestión de proyectos de desarrollo de los municipios. -Elaborar los perfiles de los proyectos de desarrollo a ser ejecutados en la mancomunidad.

Fuente: MAMSOHUE, 2005a.

El monto para la implementación de la Unidad Técnica, referida solamente a la dotación de equipo de cómputo, ascendía a Q371,335.00, distribuido de la siguiente manera en cada coordinación.

**Cuadro No. 24 – Montos de inversión para la automatización de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE**

<b>Coordinación</b>	<b>Monto en Quetzales</b>
Nivel institucional	203,125.00
Gerencia Ejecutiva	12,190.00
Asistente de Gerencia	12,190.00
Coordinación Financiera	27,080.00
Coordinación de Planificación	93,170.00
Coordinación de Proyectos	23,580.00
Total	Q371,335.00

Fuente: MAMSOHUE, 2005a.

**4. Propuestas posteriores de fortalecimiento.** El estudio analizado en apartado anterior evidencia que la MAMSOHUE consolidó un paradigma de fortalecimiento institucional de tipo bi-direccional, orientado a la implementación y automatización de su Unidad Técnica y de las corporaciones municipalidades. Hubo especial interés en fortalecer las Oficinas Municipales de Planificación, en cuanto ello permitiría impulsar la descentralización de competencias

hacia las municipalidades. En el mismo prevalecía un enfoque funcional, en el que la cooperación intermunicipal obedecía a la necesidad de llenar los vacíos funcionales de las municipalidades, sobre todo en lo que a Oficinas Municipales de Planificación se refiere. Sus principales referentes eran la modernización, que comprendía las dimensiones de automatización de procesos para el cobro de arbitrios, prestación de servicios públicos municipales y capacitación del personal para el uso eficiente del equipo de cómputo a ser instalado; así como la descentralización. Lo anterior demuestra que era un enfoque con aspectos técnicos y políticos. Si bien este estudio permitió a la MAMSOHUE contar con fundamentos objetivos y financieros para diseñar su estrategia de fortalecimiento institucional, la misma no pudo ser implementada por falta de recursos. En el 2005 la MAMSOHUE identificó al Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, como su principal aliado estratégico en materia de fortalecimiento.

En la línea de obtener los recursos necesarios para la automatización de las municipalidades, la MAMSOHUE definió tres proyectos de fortalecimiento municipal, los que se presentan a continuación con sus características respectivas (MAMSOHUE, 2005b):

- Proyecto *Oficinas Administrativas*, que consiste en el equipamiento de las municipalidades y la mancomunidad en su nivel institucional, un proceso de capacitación al personal encargado de manejar el equipo de cómputo.
- Proyecto *Oficinas Técnicas*, orientado a las Oficinas Municipales de Planificación y la Unidad Técnica de la mancomunidad, con el respectivo proceso de capacitación.
- Proyecto *Tele Centros e Internet* que busca crear academias municipales de computación.

En abril de 2005 la MAMSOHUE elaboró un proyecto específico de *Fortalecimiento de la Unidad Técnica de la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango*. Esta propuesta se elaboró con base a la propuesta de intervención definida en el estudio descrito en el apartado anterior. Hasta ese momento, la mancomunidad contaba con algún personal contratado con recursos proporcionados por los municipios, sin embargo, había serias deficiencias de equipo de cómputo. El proyecto se justificaba por la urgencia de contar con capacidades institucionales mínimas que permitieran avanzar en la implementación del Plan Estratégico de Desarrollo de la mancomunidad mediante la puesta en marcha de la Unidad Técnica. Lo anterior queda evidenciado en los siguientes párrafos, extraídos de la justificación del proyecto:

«Pese a que la mancomunidad con sus propios recursos contrata a la Gerente Ejecutiva, al Auditor Interno, y cuenta con un espacio físico para oficinas; aún carece de equipo y mobiliario para la ejecución del trabajo técnico que está bajo la responsabilidad de estos profesionales. [...] La creación y fortalecimiento de la Unidad Técnica de la MAMSOHUE se considera prioritario, pues ello contribuirá a su institucionalidad. Es tiempo ya de contar con una sede que sirva de referencia a las

diferentes entidades que se relacionan con los municipios y mancomunidad (MAMSOHUE: 2005b, 6-7)».

En mayo de 2006, la MAMSOHUE aún trataba de encontrar financiamiento para avanzar en la implementación de la Unidad Técnica y de proveer del equipo de cómputo a las corporaciones municipales que integran a la mancomunidad (MAMSOHUE, 2006).

## V. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A LAS MANCOMUNIDADES EN LA PERSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

### A. La Política Nacional de Descentralización

Como se anotó anteriormente, en la Ley General de Descentralización, las mancomunidades no fueron definidas como instancias con potencial para impulsar el proceso de transferencia de competencias del Organismo Ejecutivo a las municipalidades. Este papel se ha ido perfilando, progresivamente, con la emisión del reglamento de la Ley General de Descentralización, la Política Nacional de Descentralización, y el diseño de una estrategia metodológica para operativizar la descentralización de competencias. No obstante, es pertinente recordar que la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, a inicios de la década de los noventa, había proyectado la cooperación intermunicipal como un proceso clave para descentralizar competencias y recursos a las municipalidades. Con ello se sentaban las bases de una descentralización de orientación municipalista.

En el contexto nacional, durante la celebración del I Encuentro Nacional de Mancomunidades de Municipios en Guatemala, en julio de 2005, se definió de forma más clara el papel de las mancomunidades para implementar algunos elementos de la Política Nacional de Descentralización. Se registra, en primera instancia, la ratificación del principio de *cooperación intermunicipal* como herramienta para implementar procesos de fortalecimiento municipal y desarrollo local. Como se indicó anteriormente, es pertinente aclarar que la cooperación intermunicipal en Centroamérica se orientó a apoyar procesos de descentralización de carácter municipalista. El marco legal y político que lleva a la práctica la descentralización en Guatemala mantiene estos referentes: el municipio es identificado como el destinatario, por excelencia, de la descentralización de competencias...

«Es preciso enfatizar que el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia de la descentralización de competencias, recursos y poder (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2005: 3-4)».

El municipalismo que se ha registrado en los procesos de descentralización en Guatemala también está determinado por la estructura política del Estado guatemalteco, que como se indicó anteriormente, es de tipo unitario, es decir, formada por un nivel central, y otro municipal, de tipo subnacional. Esta orientación municipalista de la descentralización reafirma la necesidad de fortalecer la autonomía municipal, en cuanto, en su vertiente política, la descentralización refuerza las dimensiones de autonomía municipal y empoderamiento local (Finot, 2001: 54). No obstante, como puede verse en la siguiente cita, la Ley General de Descentralización identifica dos actores institucionales con potencial de ser

destinatarios de la transferencia de competencias además de las municipalidades (*Ley General de Descentralización*, artículo 2):

«Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades...».

La mancomunidad de municipios no está definida en la *Ley General de Descentralización* como un destinatario de la misma, aunque podría considerarse que está implícita en las otras instancias. No obstante, las mancomunidades fueron identificadas como destinatarias de la descentralización en el reglamento de la *Ley General de Descentralización*.

En coherencia con lo anterior, y en la línea de implementar la *Política Nacional de Descentralización*, la SCEP, asumió la rectoría del proceso, y creó dentro de su estructura una Subsecretaría para la Descentralización. Esta instancia diseñó e implementó una *Estrategia Metodológica para Operativizar la Descentralización de Competencias*. En dicha estrategia se otorgó prioridad a 34 municipios y cuatro mancomunidades para la transferencia de competencias.

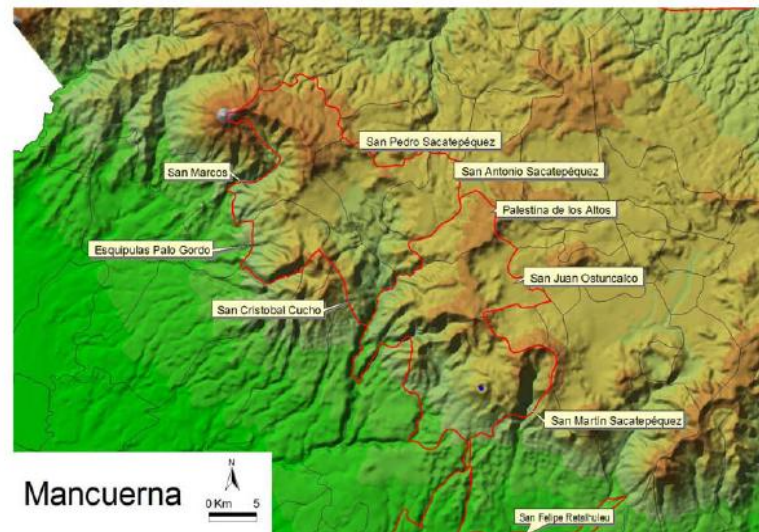
**Cuadro No. 25 - Mancomunidades de municipios con prioridad para la descentralización de competencias**

<b>Mancomunidad</b>	<b>Municipios que la integran</b>
Mancomunidad de la Cuenca del Río el Naranjo, MANCUERNA	San Martín Sacatepéquez, San Juan Ostuncalco, Palestina de Los Altos, San Antonio Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, San Cristóbal Cucho y Esquipulas Palo Gordo.
Mancomunidad Huista	Concepción Huista, Jacaltenango, Nentón, Santa Ana Huista, San Antonio Huista, San Miguel Acatán, Todos Santos Cuchumatán y La Democracia.
Mancomunidad Copán Chortí	Olopa, Camotán, Jocotán y San Juan La Ermita.
Mancomunidad de Municipios del Sur de Petén, MANMUNISUR	San Luis, Poptún y Dolores.

Fuente: Estrategia Metodológica para Operativizar la Descentralización de Competencias 2006, Subsecretaría para la Descentralización.

Nota: No fue posible determinar qué criterios se tomaron en cuenta para establecer qué mancomunidades de municipios tenían potencialidades para ser destinatarias de la descentralización.

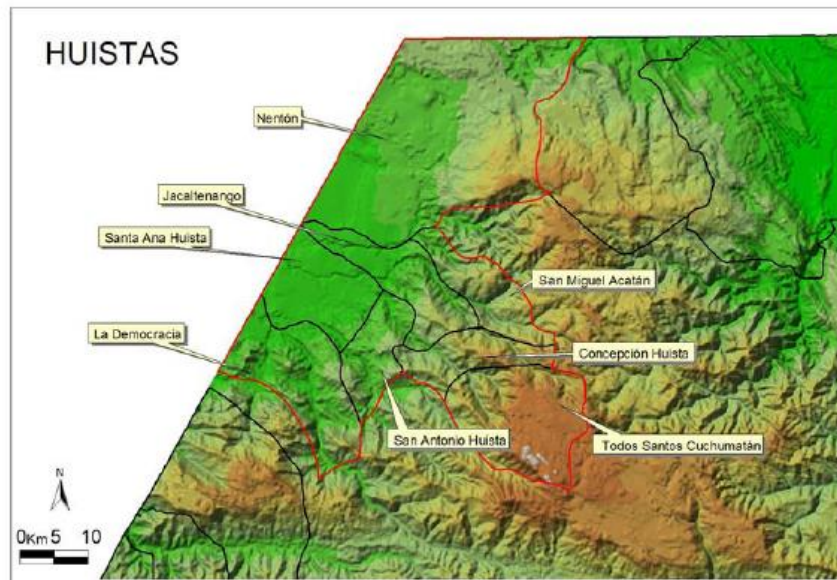
**Mapa No. 12 – MANCUERNA: municipios que la integran**



Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007.

Esta priorización, empero, no impide que la mancomunidad de municipios sea concebida más en una dimensión funcional, que apoye la implementación de procesos de fortalecimiento municipal, con lo cual los municipios adquirirían paulatinamente capacidades institucionales para recibir competencias transferidas en el marco de la descentralización.

**Mapa No. 13 – Mancomunidad Huista: municipios que la integran**



Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007.

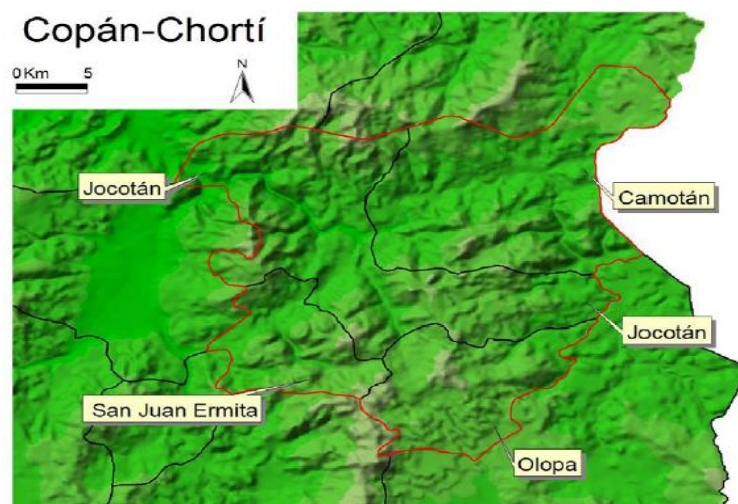
## B. El Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal

En el marco del Convenio de financiamiento suscrito entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Guatemala (ALA/2000/3062 DTAGUA/B7-310/00/0020) se implementó el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, PDFM. En el tema de las mancomunidades de municipios, este programa impulsa, en su estrategia de intervención, el componente de *apoyo al asociativismo y la cooperación intermunicipal*. Si bien ha habido apoyo de algunas instituciones a la creación y planificación estratégica de las mancomunidades, por parte de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, durante el período 2000-2003, y del Banco Mundial, para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales, la intervención del PDFM marca una nueva etapa en el fortalecimiento institucional de las mancomunidades de municipios, en cuanto su diseño corresponde a los criterios de la Política Nacional de Descentralización y del Sistema de Planificación Estratégica Territorial. Además, el mismo enfatiza en el desarrollo de mecanismos de participación de los grupos vulnerables en el nivel municipal.

El PDFM, si bien es cofinanciado en buena parte por la Unión Europea, es un proyecto tutelado por el Gobierno de Guatemala a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Las mancomunidades de municipios, en esta perspectiva, son vistas como entidades intermunicipales a ser apoyadas institucionalmente, de acuerdo a una estrategia de implementación que...

«...se enmarca en una ejecución facilitadora e incentivadora de procesos de fortalecimiento institucional del sector público local. En ese sentido, de una forma flexible y progresiva se espera promover y generar alianzas, particularmente con el sector municipal y mancomunado (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007)».

### Mapa No. 14 – Mancomunidad Copán-Chortí: municipios que la integran



Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Pocos paradigmas de fortalecimiento institucional a entidades públicas locales han sido especificados tanto como el contenido en el PDFM. En esta línea, el programa impulsa procesos de reestructuración institucional para adecuar a las mancomunidades en su nuevo rol de instancias facilitadoras para el fortalecimiento municipal, la planificación estratégica territorial intermunicipal y la prestación de servicios públicos municipales e intermunicipales. Vale aclarar que este programa también está orientado hacia otras áreas, tales como la participación de grupos vulnerables, interculturalidad y gestión del territorio. Su modalidad de intervención en diferentes temáticas se da a través de once contratos operativos.

**Cuadro No. 26 – Áreas temáticas abordadas de acuerdo a los contratos administrativos del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal**

No. de contrato	Título de contrato
1	Logro de una visión compartida de descentralización
2	Marco normativo y jurídico para mejorar la gestión municipal y territorial del Estado
3	Apoyo a los partidos políticos en promover la descentralización y el fortalecimiento municipal
4	Participación ciudadana y social de las mujeres y los jóvenes
5	Planificación municipal e intermunicipal
6	Formación y capacitación en la gestión municipal e intermunicipal
7	Fortalecimiento de ANAM, AGAAI y ASMUGON
8	Participación indígena en la gestión municipal
9	Mejorar la gestión municipal y territorial del Estado en temas ambientales
10	Fortalecimiento y seguimiento de las capacidades institucionales en la gestión municipal e intermunicipal en sus entidades asociativas nacionales
11	Integración de jóvenes universitarios a la gestión pública municipal del territorio

Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

El PDFM ha establecido su área de intervención en 6 sub-regiones. En cada una de ellas ha seleccionado a diversas mancomunidades de municipios. En total son 18 mancomunidades, formadas por 100 municipios. En el siguiente cuadro se enumeran todas ellas, con sus nombres y municipios respectivos.

**Cuadro No. 27 – Mancomunidades diagnosticadas en materia de planificación municipal e intermunicipal por Municipios Democráticos**

	<b>Mancomunidad de municipios</b>	<b>Municipios que la integran</b>
1	Metrópoli de Los Altos	Salcajá, Olinstepeque, La Esperanza, San Mateo, San Juan Ostuncalco, Quetzaltenango, Almolonga y Zunil
2	Mancomunidad para el Desarrollo Integral de Municipios, MANDIMU	Colomba Costa Cuca, Génova Costa Cuca, Flores Costa Cuca y Coatepeque
3	Mancomunidad de la Cuenca del Río Naranjo, MANCUERNA	San Martín Sacatepéquez, San Juan Ostuncalco, Palestina de Los Altos, San Antonio Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, San Cristóbal Cucho y Esquipulas Palo Gordo.
4	Frontera Norte	Playa Grande Ixcán, Santa Cruz Barillas y San Mateo Ixtatán
5	Covergencia de los Ocho	Cubulco, Granados, Santa Cruz El Chol, Pachalum, Joyabaj, San Martín Jilotepeque, San Juan Sacatepéquez, San Raymundo
6	Asociación de Municipios del Corazón de la Zona Paz, MUNICOPAZ	Chiantla, Aguacatán, Sacapulas, Cunén, San Miguel Uspantán, Chicamán y San Cristóbal Verapaz
7	Encuentro Regional Ixil por la Paz, ERIPAZ	San Juan Cotzal, Santa María Nebaj y Chajul
8	Mancomunidad La Laguna	San Pedro La Laguna, San Juan La Laguna, San Pablo La Laguna y San Marcos La Laguna.
9	Manctzoloj'ya	Sololá, San José Chacayá y Santa Lucía Utatlán
10	Mankatitlán	San Andrés Semetabaj, Panajachel, Santa Catarina Palopó y San Antonio Palopó
11	Mancomunidad Huista	Nentón, Jacaltenango, La Democracia, San Miguel Acatán, Todos Santos Cuchumatán, San Antonio Huista, Santa Ana Huista y Concepción Huista.
12	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Integral del Altiplano Márquense, ADIMAM	Tacaná, Sibinal, San José Ojetenam, Tajumulco, Tejutla, Sipacapa, Concepción Tutuapa, Ixchiguan, San Miguel Ixtahuacán, Comitancillo, San Lorenzo, Tectitán, Cuilco y San Marcos
13	Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango	Colotenango, Cuilco, La Libertad, Malacatancito, San Gaspar Ixchil, San Idelfonso Ixtahuacán, San Juan Atitán, San Pedro Necta, San Sebastián Coatán, San Rafael Petzal, Santa Bárbara, Santiago Chimaltenango y Tectitán.
14	Mancovalle	Salamá, San Jerónimo, Rabinal y San Miguel Chicaj
15	Manpocomchí	San Cristóbal Verapaz, Tactic, Tamahú y Purulhá
16	Polochic-Izabal	Tactic, Tamahú, San Miguel Tucurú, Panzós, Santa Catarina La Tinta, Livingston y El Estor
17	Mancomunidad del Nororiente	Chiquimula, Esquipulas, Quetzaltepeque, Concepción Las Minas, San Jacinto, Zacapa, Teculután, Usumatlán, Río Hondo, Estancuela, San Cristóbal Acasaguastlán y El Progreso
18	Mancomunidad Copán Chortí	San Juan Ermita, Olopa, Jocotán y Camotán

Fuente: Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación municipal e intermunicipal en 100 municipios mancomunados* (Guatemala: SCEP-UN, enero de 2007), iii.

**Mapa No. 15 – Mancomunidades de municipios diagnosticadas por el Programa de Municipios Democráticos**



Fuente: Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación municipal e intermunicipal en 100 municipios mancomunados* (Guatemala: SCEP-UN, enero de 2007), iii.

**C. Intervención del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en la MAMSOHUE**

El 18 de enero de 2007 se estableció un Contrato Administrativo (No. 01-2007) entre la MAMSOHUE y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, a través del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Como antecedentes de este contrato, la SCEP y la MAMSOHUE habían suscrito un convenio de cooperación (No. 18-2006) cuyo objetivo era...

«...contribuir al fortalecimiento de la planificación y la gestión municipal e intermunicipal de los gobiernos locales que conforman la “MAMSOHUE”, a través de la unificación de iniciativas, esfuerzos y de recursos que permitan el fortalecimiento institucional, tanto de la mancomunidad, como de los municipios que la conforman, para poder ser eficientes en la gestión pública y en la articulación del desarrollo local (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007: 3)».

En este marco, y de acuerdo a los contratos operativos del PDFH, se establecen áreas de intervención para el fortalecimiento de la MASMOHUE, las cuales serán descritas a continuación.

**1. Planificación municipal e intermunicipal (contrato no. 5).** El fortalecimiento de la cooperación intermunicipal obedece a la necesidad de sentar las capacidades institucionales, en las mancomunidades y municipios miembros, para planificar el desarrollo local municipal e intermunicipal mediante la implementación de metodologías de planificación estratégica territorial, así como la introducción del enfoque de género y étnico como ejes transversales en dichos procesos. Se inserta el objetivo general de esta dimensión de fortalecimiento para apreciar los alcances del mismo en materia de reestructuración y fortalecimiento institucional de las mancomunidades:

«Desarrollar la capacidad de planificación para el desarrollo local municipal e intermunicipal, a través de diversas modalidades de asociativismo intermunicipal; mediante la formación del personal y autoridades municipales e intermunicipales, combinando abordajes teóricos y prácticos, propiciando el fortalecimiento y consolidación de la cooperación intermunicipal por medio de figuras asociativas municipales (mancomunidades, asociaciones intermunicipales, convenios intermunicipales, etc.), introduciendo el enfoque de género y étnico como elementos transversales de la intervención, agregando elementos que permitan a los gobiernos locales propiciar y establecer una mejor relación y participación de su población (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007)».

La planificación estratégica territorial del desarrollo y la participación de grupos vulnerables constituyen dos elementos claves en las estrategias de fortalecimiento institucional a ser impulsadas por parte del PDFM en la MAMSOHUE. No obstante, esta intervención debería tener en cuenta que algunas mancomunidades cuentan con planes estratégicos de desarrollo elaborados previamente, que de hecho, contiene elementos que definen el paradigma que orientó la constitución de la mancomunidad y la implementación de procesos respectivos, como los de fortalecimiento institucional, coherentes con los elementos de la Política Nacional de Descentralización. El objetivo del PDFM es elaborar, en aras de fortalecer la planificación municipal e intermunicipal, Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales, PETI, y Planes Estratégicos Territoriales Municipales, PET-M. Estos probablemente conllevarán la sustitución del Plan Estratégico de Desarrollo de la MAMSOHUE.

En el marco de este contrato las mancomunidades adquieren relevancia en cuanto se constituyen en plataformas políticas, administrativas y operativas para la planificación y gestión de programas y proyectos de carácter intermunicipal, es decir, que abordan problemáticas comunes a los municipios mancomunados.

Respecto a las actividades específicas, el contrato impulsa las siguientes:

- Establecer un sistema estándar de información municipal e intermunicipal;
- Fortalecer el sistema de planificación basada en el territorio y de gestión catastral municipal;
- Fortalecer capacidades municipales e intermunicipales para la elaboración e implementación de planes de desarrollo;
- Estimular la planificación y el desarrollo de mancomunidades asociativas; y
- Otras actividades de carácter logístico y administrativo.

Los productos específicos para las mancomunidades y sus municipalidades pueden apreciarse en el siguiente cuadro:<sup>4</sup>

**Cuadro No. 28 - Nuevas herramientas para el fortalecimiento institucional de las mancomunidades de municipios, elaboradas en el marco de fortalecimiento institucional del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal**

Producto	Proyección	Destinatarios
Plan Estratégico Territorial Intermunicipal (PETI)	12 años	Mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades
Plan Estratégico Municipal (PET-M)	12 años	Municipios que integran las mancomunidades
Plan de Inversión Municipal (PIM)	4 años	
Plan Operativo Anual (POA)	1 año	

Nota: Este proceso se aplica en las mancomunidades abordadas por Municipios Democráticos en todo el país.

Para la elaboración de estos productos se ha seguido una estrategia participativa, que inició con la realización de un Foro Político en las distintas áreas de intervención. Vale aclarar que esta metodología no es propia del PDFM, sino tomada de los procesos anteriores que impulsó la SEGEPLAN en la planificación estratégica territorial en las mancomunidades de San Marcos y Sololá. Se contemplan otras fases de información y participación de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil organizada. Vale decir que los PET-M, los PIN y los POA no serán implementados en su totalidad por el PDFM, teniendo en cuenta su disponibilidad de recursos. En todas las mancomunidades se dará prioridad a tres municipios para impulsar estos productos como proyectos pilotos. El potencial que entraña el PETI es que podría constituirse como una plataforma para impulsar la pre-inversión y la inversión de proyectos de desarrollo intermunicipal en el CODEDE. Ya se indicó que el CODEDE no establece la participación directa de la mancomunidad, a no ser a través de sus alcaldes. Sin embargo, en su seno se dispone de un porcentaje de recursos destinados a los proyectos de carácter intermunicipal.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Entrevista con Víctor Manuel González Vásquez, enlace del proceso PET, contrato 5, Municipios Democráticos, MRH.

<sup>5</sup> Entrevista con Amílcar Herrera Alvarado, enlace del proceso de PET, contrato 5, Municipios Democráticos, dMAMSOHUE.

**2. Formación y capacitación de la gestión municipal e intermunicipal (contrato no. 6).** En el marco del fortalecimiento institucional impulsado por el PDFM, orientado hacia la profesionalización del recurso humano en planificación municipal e intermunicipal, se implementa el contrato 6. Su objetivo es:

«Impulsar y fortalecer formas e instrumentos de cooperación intermunicipal, así como mecanismos de coordinación y de asociación para la defensa y promoción de la autonomía, el desarrollo democrático y la gestión territorial de la interculturalidad (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2006)».

**3. Otros contratos relevantes en el fortalecimiento de la MAMSOHUE.** Si bien los contratos 5 y 6 son los más relevantes en materia de fortalecimiento institucional, otros contratos han apoyado en diversas materias. Estos son:

- Contrato No. 4: Participación ciudadana y social con enfoque de género y juventud.
- Contrato No. 11: Integración de jóvenes universitarios a la gestión pública municipal del territorio

El contrato 4 busca apoyar a las organizaciones de mujeres y jóvenes con la finalidad de ganar la apertura de espacios institucionales de participación activa en procesos de planificación, para que los mismos, así como sus productos (políticas públicas) sean sensibles a las condiciones de género, y tengan una orientación municipal e intermunicipal. Respecto al contrato 11, las mancomunidades han recibido ya el apoyo de estudiantes de la Universidad de San Carlos que realizan su práctica profesional supervisada en las áreas de comunicación social, trabajo social, arquitectura e ingeniería civil. Con ello se persigue...

«...promover la integración de jóvenes universitarios en procesos de gestión pública municipal e intermunicipal para coadyuvar en la generación de capacidades técnicas y especializadas en las distintas áreas de la administración pública, y propiciar una mayor oferta de empleo en el ámbito territorial (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2006)».

#### **D. Situación institucional de los municipios mancomunados**

La definición de las modalidades y criterios de intervención del PDFM se basó en los hallazgos de diversos diagnósticos realizados para este fin. Entre algunos de ellos, para fines de la presente evaluación, se mencionan los siguientes:

- Diagnóstico de la situación municipal e intermunicipal en el área de intervención de Municipios Democráticos (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2007a).
- Reglamento Modelo de Servicios Públicos Municipales (ibidem, 2007b).

- Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación en 100 municipios mancomunados (ibidem, 2007c).

**1. Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación en 100 municipios mancomunados.** Este diagnóstico se elaboró con la finalidad de determinar qué acciones eran pertinentes para el fortalecimiento institucional de los municipios mancomunados. Contempla además algunas acciones de fortalecimiento institucional para las mancomunidades. De las mancomunidades de municipios enumeradas más arriba, se evaluaron 12 de forma cuantitativa, y el resto (6) de forma cualitativa. El diagnóstico se centró en las capacidades técnicas de cada municipalidad, en lo que respecta a existencia y funcionamiento de la Oficina Municipal de Planificación, OMP, así como la capacidad para diseñar e implementar otros instrumentos de planificación del desarrollo. También se tomó en cuenta si existían organizaciones de cooperación para apoyar procesos de planificación integral y/o planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Las mancomunidades estudiadas fueron divididas en dos grupos. El primero se formó por las mancomunidades que ya cuentan con una estructura organizativa previa, o cuyos alcaldes están en la disposición de fortalecer a sus municipalidades en materia de planificación. El segundo grupo se compuso de todas aquellos municipios donde es necesario emprender un proceso de sensibilización previo a cualquier proceso de fortalecimiento institucional. El indicador para determinar si ha habido un proceso de sensibilización es la contratación de personal para la mancomunidad y para las oficinas técnicas de la municipalidad, especialmente la OMP.

**Cuadro No. 29 – Mancomunidades de municipios del primer y segundo grupo para fortalecimiento en materia de planificación municipal e intermunicipal por parte del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal**

<b>Primer Grupo</b>	<b>Segundo Grupo</b>
Asistencia y equipamiento inmediato para iniciar procesos de planificación municipal e intermunicipal	Fase 1: Elaboración, aprobación y socialización de un plan de acción con las autoridades mancomunarias para desarrollar capacidades de planificación municipal e intermunicipal. Fase 2: Asistencia técnica en los temas del contrato no. 5, con la dotación de herramientas y equipo mínimo para las mancomunidades y municipalidades.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metrópoli de Los Altos</li> <li>• MANCUERNA</li> <li>• Frontera del Norte</li> <li>• Mancomunidad HUISTA</li> <li>• Manpocomchí</li> <li>• Mancomunidad del Nororiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MANDIMU / Convergencia de Los Ocho</li> <li>• MUNICOPAZ / ERIPAZ</li> <li>• Mancomunidad La Laguna / Mancctzoloj'ya</li> <li>• MANKATITLÁN</li> <li>• MAMSOHUE</li> <li>• ADIMAM</li> <li>• MANCOVALLE</li> <li>• Polochic-Izabal</li> <li>• Copán-Chortí</li> </ul>

Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación municipal e intermunicipal en 100 municipios mancomunados* (Guatemala: Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, 2007), xi y xii.

De las áreas evaluadas, se presentan a continuación los hallazgos sobre el nivel de las mancomunidades y sus municipios en lo que respecta a la existencia y funcionamiento de Oficinas Municipales de Planificación, OMP, así como sus instrumentos de planificación. En general, puede decirse que la mayoría de los municipios y mancomunidades se caracterizan por no tener una OMP, o si la tienen, que ésta no esté coordinada por profesionales con un perfil idóneo para ello.

**Cuadro No. 30 – Indicadores para el establecimiento de la capacidad técnica de las OMP en municipios mancomunados, 2006**

Capacidad Técnica de las Oficinas Municipales Planificación								
No.	Mancomunidad	Municipios en los que se obtuvo información	Municipios con OMP	Mancomunidad con municipios sin OMP o con municipios que teniendo OMP no tienen coordinador y/o técnico	Mancomunidades que sólo el 25% de los municipios tienen OMP con coordinador y/o técnico	Mancomunidades donde el 50% de los municipios tienen OMP con coordinador y dos técnicos	Mancomunidades donde más de la mitad tienen OMP con coordinador y más de dos técnicos	Mancomunidades donde más de la mitad de los municipios tienen OMP con coordinador y más de 5 técnicos, con reglamento de construcción,
				Nivel Bajo	Nivel Medio Bajo	Nivel Medio	Nivel Medio Alto	Nivel Alto
1	Metrópoli de Los Altos	8	8			X		
2	MANDIMU	4	4		X			
3	Frontera Norte	3	3			X		
4	Convergencia de Los Ocho	8	8				X	
5	Mancomunidad La Laguna	4	4		X			
6	Mactzoloj'ya	3	3			X		
7	HUISTA	5	5		X			
8	ADIMAM	9	6	X				
9	Pocomochí	4	2	X				
10	Mancovalle	2	2	X				
11	Nororiente	9	5		X			
12	Copan Chortí	4	1	X				

Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación municipal e intermunicipal en 100 municipios mancomunados* (Guatemala: Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, enero de 2007), vii.

De las 12 mancomunidades estudiadas, más del 50% de halla en los niveles bajo y medio-bajo. Esto indica que los municipios, o no tienen OMP, o que ésta no tiene coordinador, o que sólo la cuarta parte de los municipios de una mancomunidad específica tienen OMP con un coordinador o técnico. Ninguna de las mancomunidades está en un nivel alto, lo cual indicaría que más del 50% de los municipios mancomunados tiene una OMP con coordinador, más de cinco técnicos, con reglamento de construcción, Unidad de Gestión Ambiental, y otra encargada del levantamiento catastral. En el caso de la

MAMSOHUE, el diagnóstico realizado por el PDFM fue de carácter cualitativo. No obstante, como se identifica en el estudio de 2005, sólo el municipio de Tectitán carecía de Oficina Municipal de Planificación.

**Cuadro No. 31 – Indicadores para el establecimiento de la existencia de instrumentos de planificación en municipios mancomunados, 2006**

Instrumentos de Planificación								
No.	Mancomunidad	Municipios en los que se obtuvo información	Municipios con OMP	La mancomunidad no tiene Plan Estratégico, y sólo el 25% de los municipios lo tiene / La mancomunidad tiene plan estratégico, pero menos del 25% de municipios lo tiene	La mancomunidad no tiene plan estratégico, pero si más del 50% de sus municipios / La mancomunidad tiene plan estratégico, y un porcentaje comprendido entre el 25% y el 50% de los municipios.	La mancomunidad tiene plan estratégico, así como el 50% de los municipios	La mancomunidad tiene plan estratégico, así como un porcentaje de municipios comprendido entre el 50% y el 75%.	La mancomunidad tiene un plan estratégico, así como más del 75% de los municipios.
				Nivel Bajo	Nivel Medio Bajo	Nivel Medio	Nivel Medio Alto	Nivel Alto
1	Metrópolis de Los Altos	8	8			X		
2	MANDIMU	4	4		X			
3	Frontera Norte	3	3	X				
4	Convergencia de Los Ocho	8	8	X				
5	Mancomunidad La Laguna	4	4		X			
6	Mactzoloj'ya	3	3		X			
7	HUISTA	5	5		X			
8	ADIMAM	9	6	X				
9	Pocomochí	4	2		X			
10	Mancovalle	2	2		X			
11	Nororiente	9	5		X			
12	Copan Chortí	4	1			X		

Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación municipal e intermunicipal en 100 municipios mancomunados* (Guatemala: Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, enero de 2007), vii.

Por la forma como están agrupadas las mancomunidades, no es posible determinar qué mancomunidades tienen o carecen de un plan estratégico. Diez de las doce mancomunidades estudiadas están en un nivel bajo o medio-bajo, lo cual parece indicar que la utilización de instrumentos de planificación para el desarrollo es mínima o nula. La intervención de este contrato en las mancomunidades, en términos temáticos, es amplia. A partir del diagnóstico, el PDFM estableció una estrategia de fortalecimiento institucional de tipo municipal, dirigida a los municipios, e intermunicipal, dirigida a las mancomunidades. Las áreas en las que proyecta dicho fortalecimiento son:

- Sistema municipal de planificación;
- Línea base de indicadores municipales;
- Mejora de la gestión catastral;
- Sistemas de información territorial municipal e intermunicipal;
- Recursos humanos;
- Comunicación e información; y
- Sondeo participativo.

En este punto se considera pertinente hacer algunas aclaraciones respecto a esta estrategia de fortalecimiento institucional. Como se ha visto en capítulos anteriores, la cooperación intermunicipal es un fenómeno de larga data en Guatemala, con el establecimiento de asociaciones nacionales, regionales y departamentales de municipalidades entre la décadas de los sesenta y setenta. El PDFM tiene planificado fortalecer este tipo de cooperación intermunicipal mediante su contrato 7, dirigido a la ANAM, la AGAAI y la ASMUGON. No obstante, las mancomunidades de municipios, y algunas asociaciones de municipalidades en las que habrá intervención de este programa, emergen en un contexto de suma debilidad institucional por parte de los municipios que la integran. Muchas de estas instancias, antes de impulsar procesos de fortalecimiento municipal, requieren fortalecimiento al interior de sus estructuras organizacionales. Si bien la MAMSOHUE elaboró e implementó parcialmente un Plan Estratégico de Desarrollo, su principal limitación para darle cabal cumplimiento fue la falta de recursos humanos, técnicos y financieros para implementar su Unidad Técnica de Asistencia Municipal.

La lógica de intervención del PDFM va en coherencia con los elementos de la Política Nacional de Descentralización en materia de fortalecimiento institucional. La concepción que se maneja de las mancomunidades de municipios corresponde a la proyección que se dio a los procesos de cooperación intermunicipal por parte del Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, a inicios de la década de los noventa, para apoyar procesos de descentralización y fortalecimiento municipal que coadyuvarán al régimen de autonomía municipal. A medida que las mancomunidades contribuyan a la generación de capacidades institucionales en las municipalidades mediante la prestación de servicios públicos intermunicipales que no pueden ser costeados por éstas, se avanzará en la línea de cumplir con los requisitos estipulados para el procedimiento de transferencia de competencias a las municipalidades, estipulado en el capítulo III del Reglamento de la Ley General de Descentralización. A pesar de lo anterior, es pertinente abordar un nuevo elemento en materia de fortalecimiento institucional: el territorio. Como se verá, en la perspectiva del PDFM, y del SINPET, el territorio deja de ser una categoría referida a la circunscripción municipal; siendo más bien el correlato de un espacio intermunicipal, que puede llegar a ser gestionado eficientemente por las mancomunidades de municipios para

impulsar programas y proyectos estratégicos de desarrollo, como se expresa en la siguiente cita:

«Hablar de mancomunidades significa reconocer la importancia de este reciente factor de trabajo intermunicipal, que se coloca como uno de los espacios privilegiados para desarrollar este nuevo modelo de fortalecimiento municipal. Este nuevo actor se sitúa como elemento potenciador del municipio, de sus necesarias interrelaciones en el territorio y de la interpretación genuina de sus necesidades e intereses con una visión de futuro (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, 2006: 2)».

En la lógica de intervención del PDFM, se marca un interés hacia la planificación estratégica territorial intermunicipal, en la cual se conciben proyectos de pre-inversión e inversión enmarcados en un territorio, y por ende estratégicos, que sobrepasan la circunscripción y las capacidades financieras municipales. No obstante, es pertinente indicar que lo anterior implica desafíos de carácter técnico y financiero para las mancomunidades de municipios. El fortalecimiento institucional del PDFM va en la línea de capacitar al recurso humano en materia de planificación municipal e intermunicipal, basada en el territorio, con un enfoque de género e interculturalidad. También se otorga prioridad a la coordinación intermunicipal por parte de las mancomunidades para la prestación de servicios públicos intermunicipales, que por su elevado costo, no pueden ser asumidos por las municipalidades. Los planes estratégicos siguen siendo un referente guía para este tipo de coordinación, no obstante, los mismos se basan en una concepción del territorio que se desmarca de su concepción tradicional, como espacio circunscrito al municipio.

«Un primer paso en la línea de fortalecer el proceso de las mancomunidades, debe pasar, indiscutiblemente, por el fortalecimiento de las capacidades de coordinación entre los municipios que las integran, así como por la formulación de sus respectivos planes estratégicos de desarrollo. En este caso, un factor fundamental para la sostenibilidad de las mancomunidades, aún y cuando existan otras *tentaciones* lo constituye el reconocimiento que su objetivo fundamental de creación debe ser la presentación [prestación] conjunta de servicios (ibidem)».

El elemento de mayor novedad en el paradigma de fortalecimiento del PDFM, incorporado del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, impulsado por SEGEPLAN, es la coordinación y planificación intermunicipal basada en un territorio reconstituido a partir de la asociación de municipios. A primera vista podría indicarse, erróneamente, que esta intervención se desmarca de la autonomía municipal como principal referente para los procesos de cooperación intermunicipal. No obstante, a medida que en este territorio, de carácter intermunicipal, se prestan servicios públicos con mayor eficiencia y se implementan programas y proyectos cuyos impactos trascienden el ámbito municipal, la autonomía municipal queda reforzada. Para ello, empero, también se requiere impulsar procesos de participación que contribuyan a generar un referente identitario intermunicipal, que trascienda las tendencias localistas, que han determinado una noción limitada de identidad en Guatemala.

**2. Diagnóstico de la situación municipal e intermunicipal en el área de intervención de Municipios Democráticos.** En materia de capacitación se detectaron los siguientes temas, en los cuales las mancomunidades de municipios buscan apoyo.

**Cuadro No. 32 - Municipios Democráticos: Necesidades de capacitación en las mancomunidades de municipios**

<b>Necesidad</b>	<b>%</b>
Desechos sólidos	86
Planificación y ordenamiento territorial	29
Turismo	29
Medio Ambiente	29
Políticas Públicas	29
Certificación de calidad	29
Agricultura sostenible y con abonos orgánicos	29
Capacitación en uso de Software	14
Capacitación al personal técnico	14
Institucionalización de la gerencia de la mancomunidad	14
Reglamentos adecuados al funcionamiento de la mancomunidad e integración de los alcaldes	14
Gestión de proyectos a nivel internacional	14
Administración	14
Creación de la Unidad Técnica Intermunicipal	14
Fortalecimiento de OMP's	14
Relación con gobiernos locales	14
SIAF	14
Formulación y gestión de proyectos	14
Certificación de hortalizas	14

Fuente: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Diagnóstico de la situación municipal e intermunicipal en el área de intervención de Municipios Democráticos (Guatemala, febrero 2007), 44.

Las necesidades de capacitación de las mancomunidades son diversas. Sin embargo, hay un fuerte énfasis en el manejo de los desechos sólidos. La planificación y ordenamiento territorial, el turismo, el medio ambiente, las políticas públicas y las certificaciones de calidad son otros temas que también interesan a las mancomunidades. Como puede verse, los motivos que conducen a la constitución de una mancomunidad de municipios o una asociación de municipalidades son varios, y no necesariamente quedan comprendidos en los procesos de fortalecimiento institucional impulsados en la actualidad. Sin embargo, se mantiene el énfasis hacia las áreas municipales, tales como normatividad y regulación municipal, creación, implementación y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Planificación, juzgados de asuntos municipales, auditoría interna municipal y unidad de administración de servicios municipales.

#### **E. La Planificación Estratégica Territorial en el marco de la cooperación intermunicipal**

Así como las mancomunidades de municipios se han concebido como instancias estratégicas para impulsar el proceso de descentralización, las mismas también evidencian posibilidades de impulsar un nuevo paradigma de planificación en materia de políticas

públicas, basado en el territorio. El Sistema Nacional de Planificación, SINPET, está siendo impulsado por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, como un proceso «para articular las políticas de desarrollo de los niveles departamental y regional, los planes estratégicos territoriales y los programas de inversión público municipal (SEGEPLAN, 2006:3)». Al igual que los procesos de participación local, Consejos de Desarrollo, descentralización, y cooperación intermunicipal, la Planificación Estratégica Territorial, PET, es parte de las dinámicas que en la actualidad están reformulando el quehacer del Estado en materia formulación y coordinación de políticas públicas para el desarrollo. Como puede verse, no es pertinente caracterizar todos estos procesos de forma separada, ya que sus dimensiones están articuladas funcionalmente, como en el caso del SINPET, el cual es...

«...un elemento para la gestión desconcentrada y descentralizada de la planificación del desarrollo, desde los distintos niveles de la administración. La Planificación Estratégica Territorial (PET) es el modelo de planificación cuya metodología permite una amplia participación y considera el qué hacer [sic] de las instancias locales como una visión de futuro alcanzable, a través de una oportuna y adecuada integración de acciones, que impliquen el mejoramiento de las condiciones de vida y de participación social (*ibidem*)».

Como se ha deducido, la cooperación intermunicipal, en la actualidad, se articula con procesos de descentralización, fortalecimiento municipal y planificación estratégica territorial. Varias políticas y planes convergen en los municipios y en sus modalidades de cooperación intermunicipal. En la primera parte de este capítulo se caracterizó la Política Nacional de Descentralización como una de estas políticas. No obstante, por parte de SEGEPLAN, el SINPET es un proceso de planificación auxiliar de un proceso de mayor envergadura, como lo supone la Estrategia de Regionalización y Desarrollo Urbano, ERDU. En la perspectiva de SEGEPLAN, cumplir de los Acuerdos de Paz, en materia de desarrollo integral, se dirime en el impulso de tres procesos estructurales contenidos en (*ibidem*, 6):

- Política Nacional de Descentralización;
- Política de Desarrollo Rural Integral; y
- Estrategia de Regionalización y Desarrollo Urbano.

El SINPET resulta de la articulación operativa del Sistema Nacional de Preinversión, SINPARE; el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP; y el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, SNCI. Se obtiene de esta manera « un modelo de gestión territorial desconcentrado y descentralizado para el corto, mediano y largo plazo, en apoyo al Sistema de Consejos de Desarrollo (*ibidem*, 11)».

La característica más relevante del SINPET, para fines de esta evaluación, es su articulación a las modalidades de cooperación intermunicipal, específicamente a la

asociación de municipalidades y mancomunidades de municipios, para darle viabilidad a los proyectos detectados durante la implementación de la PET. SEGEPLAN, de hecho, impulsó la PET en el nivel intermunicipal, como un espacio intermedio entre el municipio y el departamento, donde la dimensión del territorio no queda desdibujada. Al respecto:

«La SEGEPLAN ha iniciado el proceso en algunos territorios del país, para identificar programas y proyectos estratégicos, de índole intermunicipal, cuya ejecución se dificulte en el nivel municipal, y para lo cual es necesaria la asociación de municipios (ibidem)».

No sólo la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, como instancia rectora de la Política Nacional de Descentralización, rescata la importancia de las mancomunidades de municipios en los procesos de reformulación del diseño, la coordinación y la implementación de las políticas públicas en Guatemala. También lo hace SEGEPLAN en materia de PET; y en ello maneja una concepción del territorio que trasciende la circunscripción del municipio, tradicionalmente vista como el referente territorial por excelencia, y la remite a una dimensión intermunicipal, caracterizada concretamente en las mancomunidades de municipios. Lo anterior queda fundamentado en la siguiente cita:

«[En la perspectiva del SINPET...] Un territorio no es solamente un municipio, lugar poblado o conjunto de lugares poblados teóricamente, sino pueden ser varios municipios colindantes que comparten propósitos porque poseen características similares, ya sea la cultural, la económica, la ambiental, o la social».

Si bien SEGEPLAN alude a una concepción intermunicipal del territorio, como base para su planificación estratégica, es pertinente indicar que en Guatemala los procesos actuales de cooperación intermunicipal, impulsados como mancomunidades de municipios, podrían carecer de un elemento determinante para adquirir rasgos propiamente territoriales: la identidad. En la perspectiva de Schejtman y Berdegué (2003)...

«...el territorio no es un espacio objetivamente existente, sino, una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados».

Lo anterior no descalifica la perspectiva de SEGEPLAN en materia de PET; más bien, valida una observación recurrente en esta evaluación respecto a la necesidad de que se consoliden procesos participativos para la construcción de referentes identitarios para los territorios reconstituidos en una dimensión intermunicipal. En la perspectiva de SEGEPLAN, reforzar los mecanismos de participación, ya existentes en lo local y en los Consejos de Desarrollo, para implementar procesos de planificación estratégica, tendría la potencialidad de propiciar una masa crítica de relaciones sociales que coadyuvarían a la generación de una identidad intermunicipal, lo cual daría viabilidad al nuevo espacio territorial. No obstante todo lo anterior, el modelo de SEGEPLAN, es decir el SINPET, tiene una seria deficiencia: no

articula formalmente el nivel intermunicipal en el Sistema de Consejos de Desarrollo, lo cual, vale aclarar, requiere hacer reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En la perspectiva de SEGEPLAN, el espacio constituido a partir de la asociación de municipios es de carácter territorial. El SINPET, para su implementación, se estructura en dos subsistemas, para los cuales hay niveles específicos, a saber (*ibidem*, 19):

- Primer subsistema (en orden ascendente):
  - Nivel urbano o comunitario, para la mejora de la calidad de vida mediante la urbanización o desarrollo comunitario en función de prioridades establecidas por la población;
  - Nivel municipal, donde las iniciativas de desarrollo se articulan a un programa municipal y se busca generar capacidades de gestión e inversión para las municipalidades; y
  - Nivel territorial, que cumple con la función de asociatividad y cooperación (intermunicipal) para formular un plan estratégico territorial.
- Segundo subsistema:
  - Nivel departamental y regional: que cumple la función de coordinación y correlación, y genera planteamientos de políticas públicas regionales y departamentales; y
  - Nivel nacional, que desempeña funciones de asesoría y orientación de los procesos de planificación mediante normativas, metodologías, lineamientos y guías específicas de acción para la formulación e implementación efectiva de políticas y estrategias de desarrollo adecuados a cada territorio.

En la dimensión sistémica de intervención o implementación se logra detectar la existencia del nivel intermunicipal, que como ya se dijo, es concebido por SEGEPLAN como un nivel territorial, reconstituido en función de procesos de cooperación intermunicipal. No obstante, se mantienen los niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el cual no hay un nivel entre lo municipal y lo departamental. Como se detectó en la MAMSOHUE, el financiamiento a los proyectos estratégicos, es decir, los que están contenidos en el Plan Estratégico Territorial Intermunicipal, vendrá de un rubro de proyectos intermunicipales, establecido en el presupuesto del CODEDE.<sup>6</sup>

**1. Implementación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial.** El SINPET inició formalmente en mayo de 2006, en los departamentos de San Marcos y Sololá, en la Mancomunidad de la Cuenca del Río Naranjo, MANCUERNA; Asociación de Desarrollo Integral de Municipios del Altiplano Marquense, ADIMAM; y Mankatitlán, respectivamente.

---

<sup>6</sup> Entrevista con Celia Hernández, Gerente de la MAMSOHUE; y Julio César Cruz, Director del Consejo de Desarrollo Departamental de Huehuetenango.

Dado que no en todos los departamentos existen mancomunidades de municipios, SEGEPLAN ha impulsado la elaboración de los Planes Estratégicos Territoriales de acuerdo a los territorios que integran cada uno de los departamentos. En algunos casos, a un territorio corresponde una mancomunidad de municipios o asociación de municipalidades. En caso contrario, SEGEPLAN determina que a un conjunto de municipios, en un departamento específico, corresponde una dimensión territorial. Lo anterior merece algunas consideraciones, en cuanto podría estimarse que en el futuro, si se consolida el SINPET, se podría estar contribuyendo al desarrollo de la cooperación intermunicipal, en cuanto algunos municipios, actualmente no asociados, pero diseñando e implementando programas y proyectos en la perspectiva de la planificación estratégica territorial intermunicipal, optarían por constituirse como mancomunidades de municipios o asociaciones de municipalidades.

**Cuadro No. 33 - Implementación del SINPET de acuerdo a características de cada departamento**

<b>Departamento</b>	<b>Modalidad de implementación del PET</b>
Sololá	La unidad de planificación fue la Cuenca del Lago de Amatitlán, compuesta por 15 municipios. El proceso se desarrolló de mayo a agosto de 2006. Se han elaborado Planes de Desarrollo Municipal, los PDM, para los municipios de la mancomunidad Mankatitlán (San Andrés Semetabaj, Panajachel, Santa Catarina y San Antonio Palopó). Los PDM están articulados con el Plan Estratégico Territorial y con el Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural.
San Marcos	El departamento fue dividido en cuatro territorios: altiplano, valle, boca costa y costa. Al territorio del altiplano corresponde la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo (MANCUERNA), y al del valle la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM). Para ambos territorios existen versiones preliminares de los Planes Estratégicos Territoriales. Con la Cooperación Sueca se están impulsando procesos de planificación en los territorios restantes (boca costa y costa).
Suchitepéquez	El departamento fue dividido en cuatro territorios, para los cuales ya existen versiones preliminares del Plan Estratégico Territorial.
Mancomunidad de Nororiente	Esta mancomunidad se integra por los municipios de San Cristóbal Acasaguastlán (El Progreso); Estancuela, Zacapa, Teculután, Río Hondo y Usumatlán (Zacapa), y Esquipulas, Chiquimula, Quetzaltepeque, Concepción Las Minas y San Jacinto (Chiquimula). La mancomunidad ya formuló su Plan Estratégico Territorial.
Retalhuleu	El departamento fue dividido en dos territorios, sin mancomunidades de municipios que le correspondan. Sólo se han impulsado actividades de capacitación.
Alta Verapaz	Se dio inicio a las actividades de planificación estratégica mediante un foro. La cooperación sueca está impulsando el proceso en los territorios del departamento.
Escuintla	La elaboración de planes estratégicos territoriales se llevará a cabo en dos mancomunidades de municipios: la MANCOSUR y la MANSUR.
Chimaltenango	Se han presentado los alcances de la PET. La Cooperación Sueca participará en el proceso.
Jutiapa	La Cooperación Noruega apoya procesos de planificación estratégica territorial en las mancomunidades del Cono Sur y Lago de Güija. Esta última también forma parte de la mancomunidad trinacional de la Cuenca del Río Lempa.
Jalapa	El proceso ha sido oficializado mediante un foro. Se están estableciendo los territorios que forman el departamento. El primero de estos territorios es el conformado por los municipios de Jalapa, Mataquescuintla y San Carlos Alzatate. Se cuenta con el apoyo de la Cooperación Noruega.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de SEGEPLAN, 2007.

En el caso de las mancomunidades de Huehuetenango (MAMSOHUE, Región HUISTA y MANFRONOR), la elaboración de los planes estratégicos territoriales, con base a la metodología de SEGEPLAN, estará bajo la responsabilidad del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, mediante su contrato operativo No. 5.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

1. La cooperación intermunicipal en Guatemala es un proceso de larga data, cuyo desarrollo inició entre las décadas de los sesenta y setenta mediante la constitución de asociaciones nacionales y regionales de municipalidades, con el objeto de fortalecer los regímenes de autonomía municipal.
2. A partir de la década de los noventa, el proceso de cooperación intermunicipal recibe un nuevo impulso en una perspectiva centroamericana, con la declaración de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, en Tegucigalpa, en la cual se definió el fortalecimiento del régimen de la autonomía municipal, la descentralización de competencias y recursos hacia las municipalidades, y el fortalecimiento municipal como objetivos de la cooperación intermunicipal.
3. En 2002 la cooperación intermunicipal en Guatemala avanzó hacia nuevas modalidades de gestión, con las reformas al Código Municipal, en la cual se introduce la figura de mancomunidades de municipios.
4. La mancomunidad de municipios, como una de las formas de cooperación intermunicipal con mayor desarrollo en Guatemala, fue diseñada para apoyar los procesos de fortalecimiento municipal, la formulación de políticas, programas y proyectos municipales, la prestación de servicios públicos y la descentralización de competencias y recursos a las municipalidades.
5. Para la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y la Secretaría General de Planificación y Programación, las mancomunidades de municipios han ganado relevancia en cuanto exhiben potencialidades para impulsar algunos componentes de la Política Nacional de Descentralización (fortalecimiento municipal y desarrollo local), e implementar metodologías de planificación estratégica territorial, para impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET).
6. La concepción de territorio de la MAMSOHUE como un espacio regional o intermunicipal, y no local, comienza a esgrimirse en su Plan Estratégico de Desarrollo 2003-2013. Con ello la noción de territorio es reconstituida en una nueva dimensión, que trasciende la circunscripción tradicional del municipio.

7. Los procesos de participación han sido escasamente desarrollados en una perspectiva de cooperación intermunicipal, y siguen estando referidos principalmente a las dimensiones local y comunitaria.
8. El principal referente de fortalecimiento institucional para las mancomunidades de municipios es la implementación de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal que apoye a las municipalidades en la prestación de servicios públicos municipales e intermunicipales, como la auditoría interna en el caso de la MAMSOHUE, cuyos costos no pueden ser asumidos por las municipalidades. También se busca que esta unidad desempeñe las funciones propias de la Oficina Municipal de Planificación.
9. La relevancia que SEGEPLAN y la SCEP, mediante el PDFM, han otorgado a las mancomunidades de municipios, en materia de planificación estratégica territorial intermunicipal, hace evidente la necesidad de establecer una dimensión territorial entre el municipio y el departamento con un correlato técnico-administrativo, que puede ser asumido por las modalidades de cooperación intermunicipal existentes en Guatemala (mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades).
10. La MAMSOHUE impulsó un proceso de fortalecimiento institucional coherente con los criterios de la *Política Nacional de Descentralización*, ya que en 2003, en su Plan Estratégico de Desarrollo, manifestó apoyar la descentralización hacia las municipalidades en un marco de cooperación intermunicipal.
11. El fortalecimiento institucional a la MAMSOHUE se divide en dos etapas. En la primera, que abarca los años 2003 al 2006, se buscó implementar las directrices de fortalecimiento contenidas en su Plan Estratégico de Desarrollo. En la segunda, a partir del 2006, con el apoyo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, mediante la implementación del *Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal*, el fortalecimiento se ha dado con la finalidad de impulsar la prestación de servicios, el fortalecimiento municipal y la planificación estratégica territorial intermunicipal.
12. Ambas etapas de fortalecimiento institucional han guardado continuidad en las temáticas de fortalecimiento municipal; sobre todo enfocado en la Oficina Municipal de Planificación; la modernización de las oficinas municipales, mediante la automatización de procesos; la prestación de servicios públicos; y la implementación de la Unidad de Asistencia Técnica Municipal.
13. En su Plan Estratégico de Desarrollo, la MAMSOHUE formuló un paradigma integral de fortalecimiento, que aborda como principales dimensiones el fortalecimiento

institucional; los recursos humanos; la organización y la participación social; y las alianzas estratégicas con la cooperación internacional.

14. En materia de fortalecimiento institucional, la MAMSOHUE esbozó una línea de modernización de las municipalidades y mancomunidades, orientada a la implementación de varias oficinas municipales, dotación de equipo de cómputo y automatización de procesos, con prioridad en la Oficina Municipal de Planificación. También busca sentar las bases para generar capacidades de planificación, lo cual permita a las municipalidades satisfacer los requisitos en materia de descentralización.
15. Las mancomunidades de municipios han sido actores relevantes en el proceso de descentralización, como instancias auxiliares en materia de fortalecimiento municipal, y destinatarias de competencias a ser transferidas. En 2006 se habían priorizado cuatro mancomunidades de municipios para este fin, pero MAMSOHUE no fue una de ellas.
16. Los requerimientos financieros de las mancomunidades de municipios, en cuanto tengan que implementar los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales, serán aún mayores. Los recursos de instancias como el CODEDE no serán suficientes para impulsar la pre-inversión e inversión de los proyectos que estarán contenidos en las carpetas de dichos planes.

## **B. Recomendaciones**

En materia de fortalecimiento institucional se recomienda:

1. Otorgar prioridad a las modalidades de financiamiento hacia las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades, que actualmente se dan a través de aportes municipales o préstamos de la cooperación internacional.
2. Priorizar la formación de capacidades de gestión financiera en las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal para que éstas puedan gestionar y obtener recursos para proyectos de pre-inversión e inversión que estarán contenidos en sus Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales.
3. Propiciar la formación de capacidades en materia de gestión de proyectos en las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal para hacer viable la implementación de los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales y brindar asesoría a las

Oficinas Municipales de Planificación en la implementación de sus Planes de Desarrollo Municipal.

4. Orientar el fortalecimiento municipal, por parte de las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal de las mancomunidades de municipios, a la generación de capacidades humanas, técnicas y financieras de las municipalidades, especialmente su Oficina Municipal de Planificación, que les permita satisfacer los requisitos estipulados en el procedimiento para la transferencia de competencias en el marco de la descentralización.
5. Reforzar las líneas de fortalecimiento municipal en materia de generación de ingresos, mediante el cobro de arbitrios, y dentro de las posibilidades económicas de la población, para subsanar las finanzas municipales.
6. Proporcionar por parte de las Unidades Técnicas de Asistencia Municipal la asesoría a las municipalidades para aumentar sus ingresos en la línea de que puedan disponer de las capacidades económicas y financieras para asumir competencias a ser transferidas en el marco de la descentralización.
7. Determinar los alcances y las limitaciones de los Planes Estratégicos Territoriales Intermunicipales que serán impulsados por parte de las mancomunidades de municipios.

Para ulteriores investigaciones en materia de cooperación intermunicipal se recomienda:

8. Profundizar en el estudio de la relación que guarda la cooperación intermunicipal con los procesos de descentralización y planificación estratégica territorial.
9. Estudiar la consolidación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial y su probable incidencia en la formación de mancomunidades y asociaciones de municipios en departamentos y regiones donde no se han iniciado procesos de cooperación intermunicipal.
10. Determinar los niveles de legitimación de las mancomunidades de municipios en los espacios locales de su circunscripción.
11. Estudiar el estado de la participación ciudadana en las mancomunidades de municipios y sus efectos en la consolidación institucional de éstas.

12. Elaborar propuestas metodológicas que señalen el proceso que éstas deberán seguir para la recepción de competencias descentralizadas, dado que las disposiciones del actual reglamento de la *Ley General de Descentralización* sólo aplican para las municipalidades.
13. Elaborar propuestas alternativas para el financiamiento y sostenibilidad financiera de las mancomunidades de municipios.
14. Elaborar propuestas para la implementación de mecanismos de representación de la sociedad civil organizada en las instancias de toma de decisiones en las mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades.
15. Estudiar la sostenibilidad y continuidad de los procesos de cooperación intermunicipal, así como de los cuadros técnico-administrativos, ante el reciente relevo de autoridades ediles, como resultado de las elecciones de septiembre de 2007.
16. Estudiar la influencia que los diversos paradigmas y concepciones de la cooperación internacional, en materia de cooperación intermunicipal, han tenido en los procesos de constitución y desarrollo de las mancomunidades de municipios.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alonzo, Rolando. s.f. *La cooperación intermunicipal en Guatemala: un perfil de nuevas Formas de desarrollo local en Guatemala*. Guatemala, s.e.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, TAURUS. 418 págs.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano. 1992. *Agenda Municipal de Centroamérica. Aprobada en 1992 en la II Asamblea General de FEMICA, Managua, Nicaragua, y ratificada y revisada en las asambleas anuales*.
- \_\_\_\_\_; 1991. *Declaración de Tegucigalpa, 19 y 21 de noviembre de 1991*. Tegucigalpa, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- \_\_\_\_\_; 1991a. *Estatutos de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano*. Tegucigalpa, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 133 págs.
- Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.. 1999. *Mancomunidades o federeaciones y sus unidades técnicas de asistencia municipal: la experiencia de la Fundación DEMUCA/AECI en las municipalidades de Los Chiles, La Cruz, Guatuso y Upala (zona norte), Sarapiquí, Guácimo, Siquirres, Matina y Talamanca (zona atlántica), Osa, Golfito y Corredores (zona sur)*. Costa Rica: Fundación DEMUCA.
- Guatemala. 2007. Presidencia de la República. *Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)*. Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- \_\_\_\_\_; 2007a. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Diagnóstico de la situación municipal e intermunicipal en el área de intervención de Municipios Democráticos*. Guatemala, Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- \_\_\_\_\_; 2007b. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Reglamento Modelo de Servicios Públicos Municipales*. Guatemala, Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

- \_\_\_\_\_; 2007c. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la planificación en 100 municipios mancomunados* Guatemala, Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- \_\_\_\_\_; 2007d. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Diagnóstico del cuerpo normativo de los municipios y las mancomunidades*. Guatemala, Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- \_\_\_\_\_; 2006. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Caracterización de la gestión municipal de los municipios mancomunados*. Guatemala, Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- \_\_\_\_\_; 2006a. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. *Estrategia Metodológica para Operativizar la Descentralización de Competencias*. Guatemala, Subsecretaría para la Descentralización.
- \_\_\_\_\_; 2005. Presidencia de la República. *Política Nacional de Descentralización*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- \_\_\_\_\_; 2005a. Instituto de Fomento Municipal. *Investigación situacional: Mancomunidades, asociaciones de municipalidades y empresas intermunicipales en Guatemala*. Guatemala, Fundación DEMUCA.
- \_\_\_\_\_; 2000. Congreso de la República. *Código Municipal*. Decreto No. 12-2002.
- \_\_\_\_\_; 2002a. Congreso de la República. *Ley General de Descentralización*. Decreto No. 14-2002.
- \_\_\_\_\_; 2002b. Congreso de la República. *Reglamento de la Ley General de Descentralización*. Acuerdo Gubernativo No. 312-2002.
- \_\_\_\_\_; 1986. Congreso de la República. *Ley Preliminar de Regionalización*. Decreto 70-86.
- \_\_\_\_\_; 1985. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Jessop, Bob. 2003. *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Colombia, Siglo del Hombre Editores. 214 págs.

- Jordana, Jacint. 2001. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva interinstitucional*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. 142 págs.
- Linares, Luis. 2002. «Las nuevas leyes y la participación». En *Participación social y poder local en Guatemala*, de Víctor Gálvez *et al.* Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Págs 27-38.
- Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango. 2001. *Acta notarial para la constitución de la MAMSOHUE*. Realizada por Annabella Valdez Gutiérrez, abogada y notaria. 10 págs.
- \_\_\_\_\_; 2003. *Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad MAMSOHUE, 2003-2013*. Huehuetenango, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. 41 págs.
- \_\_\_\_\_; 2004. *Proyecto de fortalecimiento institucional y gobernabilidad democrática de la Mancomunidad de municipios del sur occidente de Huehuetenango*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 18 págs.
- \_\_\_\_\_; 2005. *Equipamiento de las municipalidades que integran la Mancomunidad de municipios del sur occidente de Huehuetenango*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 6 págs.
- \_\_\_\_\_; 2005a. *Estudio de modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 148 págs.
- \_\_\_\_\_; 2005b. *Estudio de factibilidad y formulación del proyecto de "Modernización y automatización de las municipalidades de la MAMSOHUE"*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 7 págs.
- \_\_\_\_\_; 2005c. *Proyecto de Fortalecimiento de la Unidad Técnica de la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 15 págs.
- \_\_\_\_\_; 2006. *Perfil de proyecto "Equipamiento de las municipalidades que integran la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango"*. Huehuetenango, MAMSOHUE. 11 págs.

Nicod, Chantal. 1999. *El asociativismo municipal: un instrumento para el fortalecimiento institucional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 13 págs.

Mérida, Alba. 2007. *Reflexión crítica sobre las mancomunidades en Huehuetenango: Oportunidades y desafíos para el futuro*. Huehuetenango, Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala.

\_\_\_\_\_; 2006. *Reflexión crítica sobre las mancomunidades en Huehuetenango: Oportunidades y desafíos para el futuro*. Huehuetenango, Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala.

Pérez, Pedro. 1998. "Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional", en *Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Frontera*. Argentina, Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un Estado Plural: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas. 450 págs.

\_\_\_\_\_; 2004. *Desarrollo humano y ruralidad: Compendio estadístico 2004*. Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas. 132 págs.

\_\_\_\_\_; 2003. *Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano. Informe de desarrollo humano 2003*. Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas. 314 págs.