

**El papel de las mancomunidades de municipios en el
desarrollo de los territorios rurales dominicanos**

Manuel Alba Cano

España

Resumen: En el presente documento se describen las razones por las que los municipios rurales dominicanos, pequeños, pobres y débiles, están abocados a la cooperación y mandados a mancomunarse. De la misma forma, se explica cómo las mancomunidades de municipios podrían impulsar el desarrollo económico local en los territorios que gestionan, llenos de oportunidades y de recursos, así como de un importante capital social. Para abordar este tema se expone la situación del régimen municipal dominicano, y se detallan las condiciones para una adecuada gestión mancomunada de las competencias municipales. Además, se explica la importancia de la participación social y la planificación en la gestión de las asociaciones de municipios como elementos necesarios para una verdadera promoción del desarrollo económico local con enfoque territorial. Por último, el autor expone los desafíos de la gestión territorial a través de las alianzas público - privadas para el desarrollo de los territorios rurales dominicanos.

PALABRAS CLAVES: Mancomunidad, asociación, municipal, local, territorial, participación, planificación.

Abstract: This document describes the reasons that will make the rural Dominican municipalities, which are small, poor and weak, cooperate and associate while pooling resources. Those groupings of municipalities could enhance and foster the local development in the territories that they manage, where there are plenty of opportunities and resources, as well as social capital. In order to clarify this, there is a thorough explanation of the current municipal administration in the Dominican Republic and, there is plenty of information about the conditions needed for a pertinent management of the municipal competencies. Furthermore, there is plenty of information about the importance of social participation and the need for planning in the management of the municipalities associations as necessary elements for a real promotion of the local economic development from a territorial perspective. Finally, the author shows the challenges for the territorial management through public-private partnerships for the development of the Dominican rural territories.

KEY WORDS: Municipality community, commonwealth of municipalities, association, municipal, local, territorial, participation, planning.

I. PANORAMA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DOMINICANOS.

A. MUNICIPIOS PEQUEÑOS

En el país existen 287 entes locales, 155 municipios y 132 distritos municipales, que conforman el régimen municipal de República Dominicana. En los últimos diez años, en el país se han creado 53 municipios y 114 distritos municipales, la mayoría de ellos (94) entre el 2002 y el 2006 (DE LA CRUZ SERAFINO, 2010:1)¹.

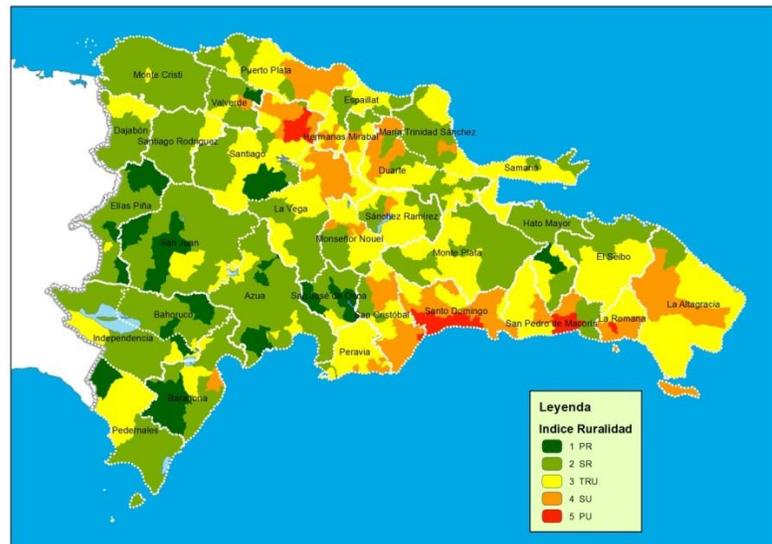
Según datos de la Oficina Nacional de Estadística (Departamento de Cartografía, División de Límites y Linderos), de los 287 municipios (y distritos municipales) 3 tienen una población promedio de más de 1 millón cada uno. Se trata de Santo Domingo, D. N., Santo Domingo Este y Santiago. En otros 14 habitan en promedio más de 100 mil, y 32 cuentan con una población de entre 30 mil y 50 mil habitantes. 89 municipios y distritos tienen entre 10 mil y 30 mil habitantes, y el resto, 149, entre mil y 10 mil. Lo que quiere decir, que más de la mitad de los municipios y distritos dominicanos son pequeños, fundamentalmente situados en las zonas rurales. Adicionalmente, también son pobres producto de sus raquíticos presupuestos y de la imposibilidad de generar ingresos propios. Según el artículo 4 de la Ley 166—03, que establece el importe de la participación de los municipios y distritos municipales de los ingresos del Estado, ésta se realiza conforme a su número de habitantes, lo que implica que buena parte de los entes locales dominicanos perciban una exigua transferencia de recursos desde el Estado.

Los territorios que gobiernan estos municipios y distritos son unidades dinámicas cuyas condiciones socioeconómicas básicas han venido evolucionando con el tiempo (DEL ROSARIO PEDRO JUAN, 2014:30). La figura 1 muestra la configuración socio-territorial que resulta de la

¹ De la Cruz S (2010), "El Gobierno Local en la República Dominicana", Observatorio Política Dominicana, 48:1.

utilización de la gradiente territorial rural-urbana aplicada a los municipios y distritos municipales para el año 2010².

Figura 1. Tipos de territorios municipales, según índice de ruralidad en el contexto de las provincias dominicanas



Fuente: DEL ROSARIO PEDRO JUAN, 2014:30

B. MUNICIPIOS DÉBILES

Estos municipios y distritos, pobres y pequeños, están gobernados por instituciones locales débiles e ineficaces para prestar con calidad los servicios que son de su competencia, o elaborar y materializar estrategias de desarrollo económico sostenible. En la mayoría de los casos carecen de los debidos instrumentos de planificación sugeridos en la Ley 176-07, así como los instrumentos de planificación de la inversión y el presupuesto municipal ligado a un programa

² Del Rosario PJ, Morrobel J y Escarramán A (2014), *Los territorios rurales funcionales: una opción para la política de desarrollo rural territorial en República Dominicana*, Santo Domingo: IDIAF.

operativo anual. Además de estos y otros instrumentos de gestión, se suele carecer de un mínimo de personal técnico capacitado para llevar a cabo las acciones relativas a la administración y la gestión financiera, la prestación de servicios, la atención a la ciudadanía, etc. Y por descontando, existe una ausencia de gestión del personal y del recurso humano. A esto hay que añadir, los problemas derivados del mal estado o la inexistencia de equipos tecnológicos en las oficinas municipales.

Al mismo tiempo, se carece de reglamentos y manuales de funcionamiento que incidan en una moderna gestión y administración pública local, tanto de la gestión básica, como de la administración de servicios. Tampoco existen sistemas de control sobre la actuación en el desempeño de las competencias municipales, ni tan siquiera en aquellos servicios más básicos.

Todos estos, son ejemplos de limitaciones en la capacidad financiera, técnica, humana y organizativa de los municipios rurales de República Dominicana. A ellas se le suma, como decíamos anteriormente, una débil cultura de planificación y una ausencia de manejo de recursos humanos con criterios de eficacia y eficiencia en la institución.

Las diferentes funciones institucionales del Estado están delimitadas por los poderes públicos, clásicamente establecidos: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial; y otros que ahora se suelen añadir, como el Poder Electoral y, en algunos países, inscriben también el Poder Municipal. En cualquier caso, éste último forma parte sustantiva de la organización o división territorial del gobierno y de la administración del Estado. Esta distribución del poder político y administrativa en las entidades territoriales (distintas del gobierno y la administración centralizada) darían lugar a una organización territorial del poder político y administrativo del Estado más o menos descentralizada. Es decir, con una asignación mayor o menor de

competencias y atribuciones públicas, sustantivas, en relación con las competencias territoriales del gobierno y la administración central (GARCÍA GONZALEZ DANIEL, 2011:2-5)³.

C. MUNICIPIOS POBRES

En República Dominicana los gobiernos locales cuentan con competencias sustantivas como gobiernos democráticos y administraciones públicas autónomas, una participación del presupuesto del Estado para su ejercicio y una organización con los medios administrativos y técnicos para el desarrollo de su función institucional. Los gobiernos locales gozan de autonomía para atender sus asuntos y, en consecuencia, tienen establecidas por ley las competencias y responsabilidades públicas. Su autonomía, y el respeto de la misma, están explícitos dentro del conjunto general de libertades y garantías públicas por parte del sistema democrático y del funcionamiento del Estado de derecho.

En los últimos años, se han promovido procesos de modernización institucional de los gobiernos locales para una mejor gestión de sus competencias, aumentando incluso los recursos a ellos asignados. Estos procesos han permitido “visibilizar” al gobierno municipal y su autonomía en los marcos normativos (constitucionales y legales), sobre todo en el reconocimiento de la autonomía de los distritos municipales.

El catálogo de las competencias municipales está claramente establecido en la Ley 176-07, y aunque se ha establecido un cierto avance con la Ley 166-03 en la financiación municipal, a través de la participación en los presupuestos (ingresos) generales del Estado, aún queda mucho por recorrer en cuanto a la generación de ingresos propios. Con el traspaso de impuestos y servicios de vocación municipal, como el de bienes inmuebles o la distribución de agua potable, se fortalecería el marco tributario municipal.

³ García González D (2011), "El estado de la cuestión y perspectivas de la descentralización y del gobierno local en Centroamérica", *Conclusiones del Seminario por la descentralización y el fortalecimiento municipal en Centroamérica*, organizado por la FIIAPP: 2-5.

De la misma forma, se han dado algunos pasos en la estabilidad y la profesionalización de la función administrativa y técnica municipal, a partir de la aprobación de la Ley 41-08 de Función Pública y sus reglamentos de aplicación. Y por último, se muestra una tendencia creciente en la activación de los espacios y mecanismos de participación social en la gestión de las políticas y programas municipales (servicios e inversión pública en general).

Aunque según García (2011), falta revisar y modificar los marcos normativos para depurarlos de todos las adherencias centralistas, pre-democráticas, donde se sigue desconociendo o desvirtuando la naturaleza de gobierno democrático y de administración municipal de los municipios y su autonomía. En particular el marco competencial municipal no ha sido contrastado con las competencias de las instituciones sectoriales del gobierno central e, incluso, perviven instituciones centrales que chocan con el funcionamiento de los gobiernos municipales en el marco democrático y dentro de los amparos que establece la autonomía y su ejercicio.

Siguiendo con los argumentos que García ofrece, se mantiene un bajo perfil democrático y representativo de los Concejos Municipales y un desequilibrio que favorece la ineficacia en las relaciones entre la autoridad ejecutiva (el alcalde o alcaldesa) y el órgano deliberativo y de control político (el Concejo). Por ello, es necesario establecer marcos democráticos y de funcionamiento institucional de los municipios que superen el modelo “alcaldista” como réplica del presidencialismo (usualmente con formas y estilos pre-democráticos). Igualmente, se mantiene disgregado o poco vertebrado el sistema de gestión municipal, con mecanismos de financiación y de intervención política directa del gobierno central hacia los municipios y distritos municipales.

Ante este panorama de escaso desarrollo institucional de los entes locales dominicanos, sobre todo los que gobiernan las zonas rurales, cabe preguntarnos si es posible que los municipios y distritos pudieran promover el desarrollo económico local en sus territorios. Municipios y distritos que con dificultad prestan los servicios que son de su competencia, y que apenas cuentan con una gestión básica del gobierno local. Por tanto, ¿puede darse un salto significativo

de progreso institucional que permita a un municipio rural promover el desarrollo local y económico en su territorio? La respuesta es sí, a través de la asociación de esfuerzos con otros municipios.

II. EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL EN REPÚBLICA DOMINICANA.

A. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE UNA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

Una asociación de entidades de la administración local se define como una entidad local, con personalidad jurídica o no, creada por dos o más entidades locales, de manera voluntaria y con carácter permanente, en base a uno o varios intereses comunes. Cuenta con fines específicos y objetivos concretos, aunque flexibles y abiertos, y puede asumir la gestión de una o varias competencias propias de los gobiernos locales que la componen; ofreciendo la posibilidad de abordar de manera conjunta y bajo criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica y administrativa actuaciones que no pueden afrontarse individualmente. La conformación de una asociación municipal fortalece la capacidad técnica e institucional de gestión pública, buscando generar sinergias de economía de escala en la prestación de servicios, así como en la optimización y racionalización del uso de recursos. En este sentido, contribuye a generar procesos de promoción y articulación del desarrollo, de planificación en el territorio, de gestión ambiental, de progreso social y económico, entre otros aspectos; que eleven el nivel de vida de la población y favorezcan la gobernabilidad democrática en el territorio (ALBA CANO MANUEL, 2014:13-25)⁴.

De acuerdo al marco legal dominicano, las asociaciones municipales o mancomunidades suelen tener, en general, las siguientes características:

- Son formadas exclusivamente por los gobiernos locales.

⁴ Alba Cano M (2014), *Construcción de Asociación Intermunicipales en la Administración Local de República Dominicana*, Santo Domingo: PNUD.

- Se crean de forma voluntaria, con carácter más o menos permanente.
- Sus estatutos y reglamentos son definidos por sus miembros y ratificados por las autoridades locales.
- Su Asamblea y su Junta Gestora están conformadas por representantes de cada uno de las entidades de la administración local miembros.
- Cuentan con el apoyo de un equipo de técnicos (as) seleccionados (as) por concurso de méritos.
- Son sostenidas financieramente por las aportaciones hechas por las entidades de la administración local, independientemente de otros fondos externos que pudieran gestionar.
- Establecen espacios de concertación, participación y de control social.
- La toma de decisiones se fundamenta en una política de consenso que fomenta un espacio plural, democrático e incluyente que garantice y fortalezca la credibilidad y sostenibilidad institucional de la asociación.

Por tanto, las asociaciones intermunicipales o mancomunidades son instrumentos para el fortalecimiento de las capacidades políticas, técnicas y financieras de los gobiernos locales. Éstas no son un fin en sí mismo, ni pretenden reemplazar a la entidad local ejerciendo todas sus competencias ni solucionar todos los problemas locales. Los municipios deciden libremente, bajo un acuerdo político, qué competencias o servicios, por economía de escala o viabilidad técnica, son susceptibles de ser prestados de forma mancomunada.

En teoría, y desde el punto de vista legal, las asociaciones municipales asumen la gestión de un número determinado de competencias de un grupo de municipios, en general relacionadas con:

- La mejora de las capacidades de las municipalidades, compartiendo equipos técnicos, maquinaria pesada, etc.
- La gestión de servicios de competencia municipal de forma asociada.
- La promoción del desarrollo socio-económico del territorio de la asociación.

- La realización de acciones de incidencia o para facilitar la negociación ante otros organismos del Estado de manera intermunicipal.

Existen varios modelos o figuras asociativas en función de su naturaleza y sus objetivos. Las asociaciones de carácter nacional que tienen el principal objetivo de garantizar, promover y hacer respetar la autonomía de la administración local; así como, fortalecer la gestión pública de sus competencias, defendiendo sus intereses comunes e impulsando los procesos de descentralización. Son asociaciones de esta naturaleza la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación de Distritos Municipales (FEDODIM).

Otra figura son los acuerdos intermunicipales, que son compromisos formales entre ayuntamientos y/o juntas de distrito con la finalidad de realizar acciones conjuntas para alcanzar un mismo fin. Los objetivos por los cuales dos o más entidades de la administración local deciden firmar un acuerdo intermunicipal, a través de un convenio, no difieren significativamente de los de una mancomunidad (ALBA CANO MANUEL, 2014:65-71). Puede ser firmado para la prestación de un servicio o la realización de una obra de competencia e interés común, pero no implica la creación de una nueva instancia con personalidad jurídica. Es simplemente la firma de un acuerdo de acción y ejecución conjunta.

Por su parte, las mancomunidades son uniones voluntarias de entidades de la administración local que pueden crearse por diferentes objetivos, dependiendo de los intereses comunes que hayan sido identificados por los miembros. Principalmente, las mancomunidades se dan para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines propios de competencia municipal, a fin de intervenir de manera coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito territorial. La decisión de mancomunarse es totalmente voluntaria y fruto de la autonomía de cada una de las entidades de la administración local.

La gestión de competencias transferidas en ningún momento limita la responsabilidad de los gobiernos locales sobre las mismas, y tampoco las mancomunidades pueden asumir todas las

competencias que la ley asigna a las entidades de la administración local. Al constituirse la mancomunidad nace una nueva entidad de la administración local, con personalidad jurídica de naturaleza institucional, integrada por entidades jurídicas (ayuntamientos y distritos municipales) con sus propios órganos de gestión. Los estatutos de la mancomunidad deben permitir una amplia flexibilidad para la incorporación o salida de sus miembros, la duración, el cambio o inclusión de nuevos objetivos.

En las mancomunidades, los gobiernos locales ponen en común una serie de recursos, materiales o económicos, con la finalidad de crear capacidades suficientes que permitan poner en funcionamiento el servicio o competencia que se esté mancomunando. Las entidades de la administración local asociadas consiguen promover economías de escala, al compartir los costos administrativos y técnicos derivados de la gestión conjunta de las competencias. El aporte financiero a la mancomunidad constituye el pilar esencial para garantizar la sostenibilidad y autonomía financiera de la institución. La contribución de cada municipio suele estar relacionada con su tamaño o capacidad (presupuesto).

Tanto los acuerdos como las mancomunidades pueden crear unidades técnicas en función de los objetivos o áreas de trabajo identificadas, y del presupuesto con el que se cuente. Para la conformación de estas unidades técnicas se debe realizar un proceso de planificación donde se unifiquen los objetivos y las áreas de interés común, y en función de ellas establecer el perfil del personal requerido. Posteriormente, se suele producir un proceso de selección y contratación del personal técnico de acuerdo al perfil y por mérito, lo que garantiza la calidad y la capacidad para una gestión profesional de la competencia o competencias "intermunicipalizadas".

La personalidad jurídica no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de una asociación de entidades locales, pues su formación está respaldada por cada uno de los concejos municipales. Si bien, es cierto que ésta puede aportar autonomía para el desarrollo del trabajo de una asociación intermunicipal, incrementar el flujo de fondos, agilizar determinadas gestiones y

actuar con mayor legitimidad ante instituciones nacionales; no obstante, habrá que analizar desde el punto de vista operativo, que es lo más conveniente.

En este sentido, existe la figura del acuerdo o convenio intermunicipal, que define oficialmente el compromiso de realizar acciones conjuntas entre varios gobiernos locales. Al igual que las mancomunidades, éstos pueden ser constituidos para la prestación de un servicio o la realización de una obra de competencia e interés común, o para la promoción del desarrollo económico; pero no implica la obtención de personalidad jurídica. El acuerdo intermunicipal no supone la creación de un nuevo ente local supramunicipal, sino que es la formalización del interés común por parte de dos o más entes locales de gestionar parte de sus competencias de forma conjunta. Pero ello, debe haber un mínimo de institucionalidad que garantice que el acuerdo tiene consistencia desde el punto de vista organizativo, administrativo y financiero.

El acuerdo se formaliza en un acto legal mediante un documento que recoge la voluntad política de los responsables municipales por asociarse. En él debe plasmarse el objetivo central que da sentido al acuerdo, deben aparecer las firmas de los alcaldes, y en función de la legislación de cada país, contar con las correspondientes certificaciones de las actas de los concejos municipales, donde expresan su conformidad.

Para que esta figura asociativa establezca su marco jurídico es necesario que defina su contenido mediante un documento de convenio, que deberá ser ratificado por los concejos municipales. Éste debería contener cómo mínimo los siguientes elementos:

- Los municipios y/o distritos que voluntariamente suscriben el convenio.
- El objetivo o la finalidad para la que se adopta, que tendrá que ver siempre necesariamente con la gestión conjunta de competencias municipales.
- Plazo de vigencia.
- Fórmula para su gobierno, puede ser mediante una estructura mínima de decisión, por ejemplo una Comisión Intermunicipal. Formada siempre por autoridades locales, pudiendo estar asesorada por empleados públicos.

- Normas de funcionamiento de la estructura de decisión.
- Recursos económicos, aportaciones y compromisos de los entes locales.
- Otros aspectos opcionales tales como: el procedimiento para la adhesión de nuevos miembros o la separación de otros, las figuras consultivas ciudadanas, etc.

El convenio o acuerdo sienta las bases democráticas del funcionamiento del acuerdo intermunicipal, siendo necesario establecer unas reglas que ratifiquen la legalidad de las decisiones que se tomen.

Para que el acuerdo intermunicipal tenga el mejor resultado es necesario establecer e implementar las funciones y los procedimientos para la organización, gestión, control y administración de los recursos destinados a hacer efectivo el acuerdo. Contrario a lo que se suele pensar, los acuerdos intermunicipales también se pueden dotar de una unidad técnica que ejecute todo o parte del contenido del convenio, y que ejecute lo que los gobiernos locales suscriben hacer conjuntamente. Como esta figura asociativa no tiene personalidad jurídica, sus técnicos suelen ser contratados por los propios municipios socios. En ocasiones la unidad técnica la conforman empleados municipales cedidos a tiempo completo, o parcial, para el desarrollo de las labores intermunicipales.

Al igual que en el caso de la mancomunidad, los acuerdos intermunicipales deben garantizar su propia viabilidad financiera. Dado que el acuerdo intermunicipal no es una entidad con personalidad jurídica, no puede recibir subvenciones y/o transferencias, aquella será la principal fuente de financiación. Los municipios acuerdan una cuota que transferirán periódicamente (mensual es lo habitual) para el funcionamiento de la unidad técnica, en el caso que la haya; para financiar sus labores operativas y el ejercicio de las competencias que se gestionen conjuntamente. Las aportaciones de cada miembro es una garantía del adecuado funcionamiento del acuerdo y, en todo, caso la fortaleza de que su contenido se hace efectivo, impulsando las capacidades intermunicipales necesarias. El porcentaje asignado en forma de cuota dependerá de varios factores: recursos necesarios para gestionar las competencias de manera asociada, si se

asignan recursos humanos adicionales o no, si existen apoyos externos de otras instituciones del Estado, etc.

Al igual que en el caso de las mancomunidades, los municipios elaboran el presupuesto vinculado al acuerdo, que en definitiva viene a ser un instrumento de gestión que permite hacer un cálculo anticipado de los ingresos y gastos, en función de su programa de trabajo. Este debe ser público y sometido a los mismos controles que los presupuestos municipales. El presupuesto se suele elaborar con el tiempo suficiente para que pueda ser incorporado al proyecto de Presupuesto General de cada municipio, y posteriormente aprobado por los concejos como respaldo a la gestión intermunicipal.

B. CONDICIONES PARA UNA ADECUADA GESTIÓN MANCOMUNADA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

La práctica nos dice que para que la gestión mancomunada de competencias, sean sobre gestión básica municipal, prestación de servicios públicos o promoción del desarrollo económico local, se realice de manera adecuada deben darse dos condiciones: compromiso de los alcaldes y alcaldesas, y uso adecuado del instrumento. Expliquemos que quiere decir cada una de ellas.

Para que las mancomunidades no sean el reflejo de los gobiernos locales, y repliquen las mismas debilidades institucionales, es importante que las autoridades municipales deseen verdaderamente promover un cambio en la cultura política, que persiga la profesionalización de la gestión pública, la modernización de los procedimientos administrativos, el incremento de la calidad de servicio que ofrecen, etc. Los y las alcaldesas entienden que es fundamental el acercamiento entre los administradores y administrados, lo que supone buscar más eficiencia en la prestación de los servicios, más transparencia en la gestión de los recursos, mejor funcionamiento de la administración, más cercanía a los y las ciudadanas y a sus problemas, etc. En este sentido, las mancomunidades son un instrumento que permite mejorar la gestión pública

local. El objetivo por tanto es este último, el deseo de hacer las cosas mejor pensando en la gente.

Podríamos hablar de ocho principios que rigen el accionar del asociacionismo intermunicipal. El apego a estos principios, conjugados con prácticas de calidad institucional como la planificación, las hace más viables y maximizan las probabilidades de conseguir su sostenibilidad.

El principio de participación voluntaria hace referencia a la libertad de las entidades de la administración local de unirse sin injerencia de otras instancias. Los gobiernos locales entran a formar parte de una mancomunidad (o cualquier otro modelo asociativo) de forma voluntaria, requiriendo la aprobación de la corporación municipal que oficialmente confirma su participación y la aceptación formal. Al formalizar su participación se aceptan los acuerdos establecidos en los estatutos o reglamento o convenio de la misma.

Con el principio de organización política pluralista pero no partidista se consigue que la asociación intermunicipal represente legítimamente los intereses institucionales de las entidades de la administración local que la conforman, y no de los partidos o fuerzas políticas presentes en los gobiernos locales. Por tanto, este principio es el que permite neutralidad y objetividad de las acciones del personal técnico intermunicipal y garantiza cierta estabilidad laboral de éstos al no responder y depender de los cambios políticos que ocurren con cada elección de autoridades municipales.

El principio de independencia financiera hace referencia a que las mancomunidades, y también los acuerdos municipales, deben establecer mecanismos de financiación viables y acordes a sus realidades y capacidades específicas, que les permitan cumplir de forma eficiente con los objetivos y actuaciones programadas. La fuente primaria de financiación de un instrumento asociativo es la aportación que sus miembros hagan, también pueden provenir de otras fuentes, como de instituciones Gobierno central, el Congreso nacional o la cooperación internacional. Lo importante es que orienten su financiación externa a lo programado en sus planes de acción, con el fin de no condicionar su actuación autónoma.

El principio de representación hace referencia a que están integradas por municipios, normalmente conformadas por entidades de la administración pública local y representadas por sus autoridades. Dado que las atribuciones de una asociación municipal tienen que ver con competencias de los gobiernos locales, indicadas en la ley, sus socios suelen ser los propios gobiernos locales representados por sus alcaldes y alcaldesas. En este sentido, los intereses que la mancomunidad representa son los intereses institucionales de estas entidades de la administración local. La participación de otras instancias o representantes de sectores de la sociedad civil en la organización de la asociación, y sobre todo en sus órganos de gobierno suele estar vinculada a cuestiones de veeduría y/o consulta.

El principio de correspondencia territorial prevé la importancia de que en los órganos de gobierno de la asociación se encuentren representados todos los territorios que la integran. Las decisiones que en estas instancias se toman reflejan la variedad de intereses y las diferentes realidades de sus miembros. El principio de organización política y técnica tiene que ver con la elección popular de quienes integran los gobiernos locales y, por ende, de quienes integran cualquier asociación de entidades de la administración local. Éstas son gobernadas por las autoridades electas de los municipios que las conforman, y gestionadas desde una plataforma técnica que ejecuta sus decisiones. Al igual que los ayuntamientos, las mancomunidades cuentan con equipos técnicos especializados dentro de las áreas o programas definidos.

El principio de igualdad de condiciones entre entidades de la administración local hace referencia, a que todos los municipios: grandes y pequeños, rurales y urbanos, ricos y pobres, afines o de oposición al gobierno, tienen los mismos derechos para acceder a posiciones directivas de la asociación; siendo esto clave para garantizar la credibilidad entre sus asociados. Al mismo tiempo, señala que todos los socios deben contribuir al mantenimiento de la asociación en función de su condición y tiene derecho de ser beneficiados en función de sus aportes.

El principio de solidaridad es uno de los principios fundamentales sobre los cuales se basan las relaciones intermunicipales y la unión de las entidades de la administración local. Este propone

que los entidades de la administración local con mayores recursos y capacidades institucionales aporten, según sus posibilidades, a fin del desarrollo para beneficiando el desarrollo de aquellos cuyos recursos son más escasos. El desarrollo de un territorio depende de la reducción de los desequilibrios entre los municipios que lo componen. Los municipios más desarrollados también se ven beneficiados por el progreso de los más relegados al generar encadenamientos productivos y al reducir los riesgos de inestabilidad social y económica.

La segunda condición para que la gestión mancomunada de competencias sea adecuada tiene que ver con el buen uso del instrumento, lo que quiere decir que las autoridades locales deben garantizar una correcta construcción de la mancomunidad y una apropiada gestión de la misma. De lo contrario, el instrumento no funcionaría ni daría los resultados previstos y supondría un fracaso con un elevado esfuerzo institucional en juego. Veamos con detalle a lo que nos referimos.

Podríamos decir que una mancomunidad se construye, paso a paso, en tres fases, a las que se le suma un permanente seguimiento y retroalimentación: constitución y definición del marco legal y normativo, planificación estratégica y operativa, desarrollo organizacional e instalación de capacidades técnicas (ver figura 2)⁵.

⁵ Alba Cano M (2014), *Construcción de Asociación Intermunicipales en la Administración Local de República Dominicana*, Santo Domingo: PNUD.

Figura n° 2

Fases para la construcción de una mancomunidad de municipios



Fuente: ALBA CANO MANUEL, 2014:33

La fase de constitución y definición del marco legal y normativo es una de las más importantes y, aunque pueda parecer menos llamativa, contribuye a sentar las bases políticas de la mancomunidad, así como la orientación de su/s objetivo/s. Suele ser destacada la inversión de tiempo que las autoridades locales deben dedicar, y la necesidad de que algún experto facilite el proceso de debate para forjar desde el inicio la visión estratégica de la mancomunidad. En esta fase se suele elaborar el plan estratégico, y se toman decisiones sobre las normas internas, estatutos y otros aspectos que van a definir y regular el marco de actuación y de trabajo de la mancomunidad en el futuro.

En esta primera fase es importante incentivar, con las autoridades, la visión intermunicipal de la gestión pública local, así como la necesaria coordinación y concertación interinstitucional. En este punto el trabajo en equipo, el diálogo, la comunicación y la toma de decisiones deben realizarse por consenso; garantizando la tolerancia y el respeto por el pluralismo político. Es muy

importante manejar la información con transparencia y obrar de acuerdo a lo planificado. La construcción de una mancomunidad comienza por la celebración de un pacto político que debe ser acompañado por la búsqueda de una identidad u objetivo común. En este sentido, es importante que las autoridades locales, apoyadas por sus equipos técnicos, hagan un análisis de los problemas que les afectan o las oportunidades de desarrollo que son comunes a todos los municipios que representan, y que son susceptibles de un abordaje común. Esta reflexión les ayuda a definir mejor la finalidad y los objetivos de la mancomunidad. Es importante evitar constituir una mancomunidad solo por “moda”, o para resolver aspectos coyunturales o temporales, o por influencias externas. Es fundamental que sea construida en base a decisiones responsables y sostenibles en el tiempo.

De forma preliminar, independientemente de regulaciones específicas que se generen, los documentos legales que institucionalizan la mancomunidad son el acta de constitución y los estatutos. Es necesario que una mancomunidad establezca su marco normativo, elaborando y aprobando sus estatutos de manera consensuada y ratificada por los concejos municipales. En orden de consolidar su legitimidad y su espíritu democrático es conveniente en esta etapa normativa y legal busque siempre el respaldo de la mayoría de las autoridades locales. El apoyo político hacia esta nueva institución es fundamental para su consolidación, y el consenso garantizará el futuro de una mancomunidad sostenible. La disponibilidad de estatutos permite a los gobiernos locales conocer las funciones atribuidas a la mancomunidad, que debería ejercer con independencia aunque siempre bajo el control de las autoridades municipales.

Es conveniente que se deje a normas reglamentarias de rango inferior aspectos relacionados con la gestión técnica de la mancomunidad. Aunque son muy importantes suelen modificarse con cierta frecuencia lo que obligaría a una revisión continua de los estatutos, con la complejidad que ello conlleva.

Por su parte, la personalidad jurídica aporta mayor autonomía en la gestión de las atribuciones, así como mayor legitimidad ante instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Una

mancomunidad que no se “legaliza” es un acuerdo o convenio intermunicipal para la gestión de una actividad pública. La personalidad jurídica no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de una asociación de entidades de la administración local, siempre que esté respaldada por cada una de los concejos municipales para su funcionamiento, para ello será necesario establecer reglas claras que permitan legalizar todos sus actos a través de las municipalidades.

C. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Según Alba (2014), es deseable dejar abiertos y establecidos espacios o mecanismos de participación social en la gestión pública de la mancomunidad. En ese sentido, es conveniente que pueda existir:

- Un Consejo Consultivo que permita a los ciudadanos representados en los espacios de participación municipales y a representantes de organizaciones sociales, sectoriales y comunitarias, participar en los órganos de gobiernos y/o gestión de la mancomunidad.
- Comisiones de Trabajo, que permitan establecer líneas de coordinación, supervisión y ejecución de tareas de forma participativa con representantes de las organizaciones privadas y asociaciones civiles interesadas o con experiencia en un área determinada de trabajo de la mancomunidad.

En opinión de Alba (2014), con el objetivo de promover la participación social en la gestión pública de la mancomunidad es conveniente:

- Favorecer que los espacios de toma de decisiones de la mancomunidad: Asamblea General y Junta Gestora o Directiva puedan ser abiertos al público con derecho a voz,

especialmente cuando se tomen decisiones que afecten a un determinado grupo de ciudadanos.

- Incentivar, independientemente de los espacios o mecanismos creados, un proceso de información ciudadana continuo y transparente, que permita a la población conocer las actividades, las decisiones, los proyectos, los acuerdos y los presupuestos que se construyan en el seno de la mancomunidad. Este proceso es conveniente iniciarlo con la consulta pública sobre la constitución de la mancomunidad y la posterior publicación y divulgación de sus estatutos.

En República Dominicana, la legislación obliga a realizar la preceptiva consulta popular antes de constituir una nueva mancomunidad. En este sentido, es obligatorio realizar una asamblea pública en cada municipio y/o distrito para informar y mostrar a la población cuales son los intereses, los objetivos y los planes previstos; así como, cuales se esperan sean los beneficios para todas las entidades de la administración local, de modo que se puedan escuchar e incorporar las aportaciones y recomendaciones de la población.

Como se dijo anteriormente, el reglamento interno puede ser una norma complementaria a los estatutos que regula el quehacer de una mancomunidad, de sus órganos de gobierno y de su unidad técnica intermunicipal. Su forma y su contenido dependerán del tipo de estatutos existentes, así como del proceso de discusión realizado para regular las actividades de la mancomunidad. También, el reglamento puede ser el documento que regule un acuerdo o convenio intermunicipal, ya que este modelo de asociación de entidades de la administración local menos complejo no tiene personería jurídica, y por tanto es usual que sea necesario aprobar unos estatutos.

La planificación es una herramienta primordial, y complementaria a la toma de decisiones, de las mancomunidades de municipios, que marcará la ruta de las acciones a desarrollar adecuados,

coherentemente, a los objetivos y a los recursos disponibles. El plan estratégico otorga mayor eficiencia a la ejecución, por ello, es necesario un sincero análisis de viabilidad de que los objetivos planteados son alcanzables con los recursos destinados. También es necesario establecer reglas para garantizar y favorecer que el trabajo técnico se orienta exclusivamente a lo planificado, y está ajeno a la injerencia partidaria. La planificación debe ser un proceso participativo y continuo, que busque orientar y generar cambios con el fin de alcanzar los objetivos de la asociación, de lo contrario el proyecto intermunicipal fracasará. Como punto de partida se recomienda realizar un breve estudio o diagnóstico sobre la situación de la prestación de servicios y/o las oportunidades desarrollo territorial. El objetivo del diagnóstico es contar con un mínimo de información sobre la situación institucional de las municipalidades sobre el entorno donde la mancomunidad va a intervenir, que ayude a formular la planificación (ALBA CANO MANUEL, 2014:51).

Existen dos niveles de planificación: estratégica y operativa. La planificación estratégica es un proceso que nos marca la cancha de juego y de acción en un futuro determinado en el tiempo, permitiendo a la ubicarse en su contexto con el objetivo de definir los lineamientos programáticos y estratégicos del desarrollo futuro y deseado. Con la elaboración de esta planificación estratégica se procura lograr y estimular una mayor participación de la población y de las organizaciones existentes en el territorio, con el fin de conjugar esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos existentes para el logro de sus objetivos. Por otro lado, esta planificación permite conjugar y articular las acciones de la mancomunidad de manera armónica y complementaria con la planificación existente en cada uno de los municipios socios, de forma que las actividades de la mancomunidad no entorpezcan sino que contribuyan al desarrollo de cada uno de ellos.

Para que el plan estratégico tenga el éxito deseado, este debe concretarse en planes operativos que favorezcan su ejecución. Estos son una guía cronológica y ordenada de trabajo por actividades, que procura satisfacer las necesidades y dar solución a los problemas de mayor

prioridad en el desarrollo de la asociación. Los planes operativos tienen una duración determinada de corto plazo, pudiendo ser anuales o plurianuales.

Además de ordenar las acciones, el plan operativo permite definir los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlo a cabo. De ahí que se definan las aportaciones de recursos y se instale el equipo técnico de la mancomunidad después de elaborar su plan operativo.

D. INSTALACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA INTERMUNICIPAL (UT)

Un vez agotado el proceso de planificación participativa, y siguiendo las etapas de desarrollo organizacional expuestas, se instalan capacidades técnicas consolidando la estructura organizativa, administrativa y financiera de la asociación. Constituida y legalizada la mancomunidad, aprobados sus estatutos y/o reglamento, elegidos sus órganos de gobierno, y elaborados sus planes estratégico y operativo, se definen los procedimientos administrativos y se instala la unidad técnica intermunicipal (UTI).

La UTI es el órgano de gestión de la mancomunidad, conformado por un equipo técnico interdisciplinario que fundamentalmente ejecuta el plan operativo y brinda la asistencia técnica necesaria para cumplir con los objetivos de la mancomunidad.

Es importante que este equipo haya sido seleccionado de forma consensuada por sus méritos y su capacidad demostrada. Su personal depende jerárquicamente de la Junta Gestora o Directiva de la mancomunidad, y tiene como principal función elevar la capacidad técnica de sus miembros, o sea los municipios, para ejecutar las competencias atribuidas. Y adicionalmente, la UTI promueve el espíritu asociativo entre los miembros de la mancomunidad, tan necesario para superar el localismo que suele existir en la gestión pública municipal.

Es conveniente que la UTI trabaje dentro del marco legal de la mancomunidad, respondiendo a los objetivos de la mancomunidad, en función de los planes estratégico y operativo, de forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones comunitarias, dependencias gubernamentales, instituciones públicas, privadas o de cooperación internacional; con el fin de generar propuestas de proyectos viables que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio de la mancomunidad.

Los gastos de operación en que incurre la UTI serán absorbidos por la mancomunidad, a través de sus propios recursos, o a través de la gestión de fondos externos:

- Aportaciones periódicas de los municipios (cuota).
- Aportaciones periódicas sectoriales del Estado.
- Recursos obtenidos por la gestión de servicios específicos.
- Fondos provenientes de la gestión o ejecución de proyectos.
- Fondos provenientes de donaciones o préstamos.
- Otras actividades extraordinarias.

Es importante que los municipios asociados generen la necesaria capacidad técnica para gestionar proyectos de desarrollo, formular anteproyectos para acceder a recursos financieros, ya sea de carácter público o privado, así como ejecutarlos o darles seguimiento (ALBA CANO MANUEL, 2012:2)⁶. Igualmente, deberán tener la habilidad de participar en el proceso de celebración de convenios, contratos y acuerdos para la promoción de su propia mancomunidad. En este sentido, las UTI pueden levantar diagnósticos participativos en su ámbito de actuación que sirvan como herramienta de planificación y, asesorar a los municipios para que coordinen acciones con la mancomunidad en todos aquellos aspectos de su competencia. Igualmente, es necesario que los municipios formulen e implementen sus propios planes de desarrollo, que deben estar coordinados con el plan estratégico de la mancomunidad. Así mismo, es conveniente

⁶ Alba Cano M (2014), *Manual de Gestión de Proyectos de Desarrollo*, Granada: Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

que sea establecido un sistema de información y observación ligado a los procesos de planificación; además de un mecanismo de comunicación, divulgación e información ciudadana.

En definitiva, las mancomunidades presentan un espacio público, oportuno y favorable para evolucionar positivamente en aspectos de contratación de personal, siguiendo criterios de equidad y eficiencia, de modo que se pueda conformar un equipo multidisciplinar que responda a las necesidades técnicas requeridas. En cualquier caso, es fundamental que contemplen lo que al respecto establecen las leyes del país relativas al servidor público. Dado que la mancomunidad está conformada por varios municipios, cuyos gobiernos locales en ocasiones son de diferente orientación política, se favorece la selección de su personal técnico mediante concurso público, lo que garantiza idoneidad y su permanencia más allá de las transiciones políticas. Adecuar las necesidades de los puestos a los perfiles de los técnicos contratados, da como resultado la conformación de un equipo de calidad. Por tanto, este equipo debe ser seleccionado en base a los objetivos y los planes establecidos, las necesidades priorizadas y los recursos disponibles, criterios de selección por mérito y no discriminatorios, y un proceso de concurso transparente.

E. MARCO FINANCIERO DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Es habitual que las mancomunidades tengan su plan de inversión, un instrumento donde se consignan los proyectos de desarrollo, detallando específicamente el periodo de ejecución, sus actividades, su costo y los insumos necesarios para llevarlo a cabo, una vez esté propuesto por la Junta Gestora, y en cualquier caso aprobado por los Concejos de cada municipio.

Desde el punto de vista del marco financiero de las mancomunidades, el presupuesto es una herramienta que permite que las municipalidades hagan un cálculo anticipado de los gastos para que se lleven a cabo los planes establecidos, se desarrollen las funciones, se paguen los salarios de su personal técnicos, etc. Y de esta forma conocer la necesidad de recursos financieros e informar a los consejos municipales para que aprueben y respalden la transferencia para la

gestión de la mancomunidad. En este sentido, las cuotas o aportaciones de los municipios socios son la base para la sostenibilidad y la autonomía financiera de la mancomunidad. También es una condición para garantizar la autonomía política e institucional de la mancomunidad, impidiendo que organizaciones externas, incidan en la toma de decisiones o el establecimiento de políticas más que las entidades de la administración local socios que la componen, debilitando su proceso de consolidación y de generar capacidades institucionales propias.

En definitiva, que la mancomunidad cuente con el apoyo económico de las entidades de la administración local miembros implica:

- Confianza y visión de futuro altamente positiva.
- Altas expectativas establecidas sobre lo que quieren hacer y construir a través de la mancomunidad. Ese presupuesto indica un ritmo y una velocidad determinada, de lo que esperan lograr, de la capacidad que quieren tener y de cómo quieren hacerlo.
- Respaldo a la hora de tomar decisiones o de considerar contrapartidas a proyectos con financiamiento externo.
- Contar con una UTI que ofrezca resultados, contratada por mérito y en función de los planes y programas de trabajo establecidos.
- Autonomía para la gestión, evitando la injerencia y dependencia externa, rompiendo hábitos paternalistas de las instituciones del Estado central.
- Muestra de seguridad y confianza a la hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

Otras fuentes de financiación se derivan de ingresos por la prestación de servicios, que provienen de las tasas cobradas por la prestación del servicio o los servicios mancomunados, según sea el caso. A veces, el cobro se mancomuna y es posible realizar una mejor recaudación que si se hiciera por el propio ayuntamiento o distrito municipal, dado que se “despolitiza” su gestión. Así mismo, podrán existir otro tipo de recursos para financiar las actividades de la

mancomunidad, provenientes de la gestión de proyectos, propia o conjunta con otras instituciones externas, así como obtenidas a través de donaciones o por la gestión de préstamos con el sistema bancario nacional o internacional, entre otras que puedan establecerse en su momento oportuno.

III. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y CON ENFOQUE TERRITORIAL DESDE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

A. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LAS ALIANZAS ENTRE LOS MUNICIPIOS ASOCIADOS Y ACTORES LOCALES

Las mancomunidades ofrecen a los municipios rurales (pequeños, pobres y débiles) una opción para asumir la promoción del desarrollo económico local en los territorios que gobiernan. Y ello, desde dos categorías que no han encontrado hasta ahora una respuesta armónica: las necesidades sociales de los territorios y las modalidades de la administración espacial del Estado. Las dinámicas sociales se expresan con movilizaciones y demandas de vida digna, desarrollo y producción; las preocupaciones de la administración del territorio, en cambio, giran en torno a funciones y competencias administrativas. Si bien es cierto, existen experiencias concretas de mancomunidades de gobiernos locales en territorios rurales, y marginados, que han logrado, por una parte, una adecuada coordinación y participación ciudadana y, por otra, procesos de desarrollo económico-local no excluyentes. Dentro de los territorios, las mancomunidades pueden ser instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos, de gobernanza y de participación ciudadana. Éstas tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización. Los territorios rurales tienden a ser marginados y excluidos del proceso global de desarrollo, aunque ningún territorio, por más pobre o marginado que sea, carece de opciones

potenciales de desarrollo que lo condene a ser un perdedor estructural “natural”. Las múltiples posibles relaciones entre lo local y lo global abren un abanico de opciones y oportunidades a los territorios (MOLINA CARLOS HUGO, 2010:1-2)⁷.

Una clara opción de gestión territorial para el desarrollo, son pues las alianzas entre gobiernos locales conformando mancomunidades, y que éstas a su vez se establezcan sobre bases prácticas de inclusión y participación. Las mancomunidades tendrían la posibilidad de generar proyectos articuladores que ayudan a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal. Según Molina (2010), los estudios sistematizados permiten constatar que en general las experiencias de mancomunidades se basan en acuerdos para la provisión de servicios, o administrar y gestionar competencias o sistemas administrativos; sin embargo, la aparición de la variable “desarrollo” (entendida como generación de capacidades productivas y de excedente) es una variante que abre una nueva dimensión. Esto implica, por una parte, que la regulación legal de las mancomunidades les permita llevar a cabo las funciones necesarias en colaboración con el sector privado y la sociedad civil en general; y por otro, definir estrategias de desarrollo, identificar recursos con potencial y eliminar las desventajas que los territorios pobres tradicionalmente tienen: mala infraestructura de comunicaciones, poca o ninguna conectividad, capacidades humanas limitadas, entre otros factores.

Los desafíos de la gestión territorial le abren una importante perspectiva a una nueva forma de gestión de las mancomunidades para su gobernanza; ésta se sustentaría en acuerdos entre actores diversos para llevar adelante un proyecto común de desarrollo local-regional, lo cual representa una nueva relación entre la sociedad democrática, los gobiernos locales y el mercado competitivo. En otra experiencia sistematizada se indica, asimismo, que “el asociacionismo municipal representa una forma en tránsito de institucionalidad relacionada con una nueva división del trabajo político y gerencial, fruto de la modernización del Estado y los procesos de

⁷ Molina Hugo C., Ego Aguirre D, Chiriboga M y Ameller Terrazas V (2010), "Las mancomunidades municipales y las estrategias para la revalorización de los territorios rurales pobres y marginados en América Latica", RIMISP-Grupo Chorlaví.

descentralización” (WATANABE MAX, 2007:20)⁸. Según Watanabe, se ha institucionalizado el proceso de presupuesto participativo, rendición de cuentas y las acciones de vigilancia ciudadana mediante la instalación de los comités de gestión y vigilancia en cada una de las asociadas, siendo un paso importante para fortalecer la gobernabilidad democrática, en base a la transparencia del gasto público.

B. CONDICIONES PARA UNA GESTIÓN DEL DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL DESDE LAS MANCOMUNIDADES

Por su parte, Molina (2010) afirma que se desprenden una serie condiciones para que las mancomunidades puedan aportar positivamente a procesos de gobernanza no excluyente al interior de los territorios:

- Mancomunidades sustentadas en esquemas amplios de participación, en el sentido que la mancomunidad necesita basar su despegue en la identidad socio-comunal y en los lugares que correspondan, desde un enfoque pluri-étnico e intercultural, abriendo diversos espacios para la participación de sus actores (sector privado y sociedad civil en general).
- La autonomía como base de la colaboración, al tener a los municipios como actor de su creación, la mancomunidad tiene que respetar la autonomía institucional de los gobiernos municipales que la conforman. El que los Alcaldes integren su directorio de gestión, garantiza el respeto a la autonomía municipal.
- Las mancomunidades tienen que definir sus roles y objetivos, y en este sentido, deben establecer claramente el objetivo al que aspira y las competencias que las

⁸ Watanabe M (2007), *El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia*, Lima: Soluciones Prácticas - ITDG.

municipalidades le delegan. De esta forma, la mancomunidad no funciona como una dependencia de la administración municipal, sino como un socio estratégico para generar capacidades, que individualmente cada municipalidad carecería.

- El funcionamiento de la mancomunidad está supeditado al esquema de su financiación. Los aportes de las municipalidades son esenciales para establecer una administración sostenible.
- La mancomunidad es un gestor de redes, es decir, deberían facilitar la conexión entre niveles de gobierno en función de territorios. Las políticas públicas se están, cada vez más, adaptando a la gestión de los territorios, y en este contexto, se requiere que las mancomunidades funcionen con flexibilidad para ser lugar de encuentro y articulación de los niveles de gobierno, en función de cada territorio.

Las transferencias directas de recursos para la prestación de servicios públicos, la promoción con incentivos fiscales y el enfoque territorial de la gestión pública, contribuiría a lograr la sostenibilidad de las mancomunidades municipales, con lo cual se abre la posibilidad de la participación ciudadana responsable (MOLINA CARLOS HUGO, 2010:7-8). La apropiación de la mancomunidad como instrumento de gestión supramunicipal está asociado a la sostenibilidad fiscal de la misma, lo que evidenciaría la voluntad de las autoridades locales a soportar una estructura de gestión territorial.

En efecto, las mancomunidades fortalecen la gobernabilidad democrática al establecer, a través de la participación, mecanismos para controlar el cumplimiento de los compromisos de quienes la conforman; y para generar voluntad para enfrentar materias de promoción del desarrollo, que la relacionan directamente con los mecanismos de participación social. Idealmente, los actores centrales de participación en la mancomunidad deberían ser los agentes económicos, expresados en sindicatos de productores, asociaciones, pequeños empresarios y organizaciones económicas rurales, generalmente representadas por organizaciones de mayor peso social y capacidad de

movilización. Por ello, la participación en las mancomunidades tendría que cambiar de énfasis, privilegiando actores con intereses de un ámbito espacial que va más allá del "localismo", como lo reflejan las actividades económicas del territorio que representa la mancomunidad.

Siguiendo la argumentación de este autor, si la construcción del territorio pasa por un complejo mecanismo de relaciones políticas, económicas y socio-culturales, el empoderamiento territorial de los habitantes rurales es uno de los requisitos básicos para la construcción de la gestión de las mancomunidades. Y el conocimiento de los instrumentos que le facilitarían su relación, es otro de ellos. Se trata de pasar de la relación de oferta-demanda de la planificación participativa, con su sesgo administrativista y de servicios, a otra que prioriza lo productivo y que incorpora en la dinámica de la gestión, las demandas de una sociedad productora y una población que requiere compartir excedentes de su capacidad productiva. En esta perspectiva, la mancomunidad podría convertirse en un espacio/instrumento que promueva la participación en un contexto productivo y de gobernanza, para que la contraloría social sea algo más que la fiscalización de la gestión de las autoridades locales. Las mancomunidades pueden incidir, mediante procesos de economía de escala y uso eficiente de recursos públicos, en la superación de algunas de las precariedades de los municipios antes señaladas, con vocación vertebradora del territorio, articulando a los actores del mismo y coordinado con las instituciones del gobierno central que actúan con sus políticas sectoriales.

Bajo este argumento, se podrían proponer varios criterios que definen un territorio rural, cuyo proceso de desarrollo económico local puede ser gestionado por una mancomunidad de municipios. De tal forma, un territorio es un espacio que ha vivido un proceso histórico de construcción social, que se sustenta principalmente por sus recursos naturales y su base económica, estructurada alrededor de la oferta ambiental en la que se sustenta (ECHEVERRI RAFAEL, 2011: 13-20)⁹. Según Rosario (2014), esta definición incluye concentraciones poblacionales en territorios rurales, de centros urbanos con funciones rurales; incluye además,

⁹ Echeverri R (2011), "Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios", en Dirven M, *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

todos los sectores económicos que existen en este tipo de territorios, más allá de las actividades agrícolas o de sus encadenamientos directos. Por ahondar en esta cuestión, Rosario afirma que la economía rural es una economía territorial, es una economía que se define por la lógica de localización de los procesos productivos. En el caso de la economía rural, los recursos naturales definen predominantemente ese proceso de localización. La agricultura, por ejemplo, estructura la base productiva en torno a la cual se localizan poblaciones y actividades económicas diversas en un territorio particular.

Un territorio rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas, que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial. Lo que implica un nuevo concepto de planificación, que supera a la planificación sectorial y centralizada, para pasar a una planificación territorial y descentralizada, donde el papel de los municipios y la cooperación entre los mismos es fundamental (ECHEVERRI RAFAEL Y RIBERO MARIA PILAR, 2002: 208)¹⁰.

Por otra parte, se reconoce que una de las características esenciales de los territorios rurales es su diversidad y su potencial de desarrollo endógeno específico, aunque los recursos naturales particulares definen predominantemente las economías territoriales. Las teorías del desarrollo endógeno sostienen que la competitividad de los territorios se debe, en buena medida, a la flexibilidad de la organización de la producción, a la capacidad de integrar, de forma flexible, los recursos de los actores (públicos y privados) y del territorio (GALARZA LUISA, 2010:155)¹¹. En este sentido, es necesario que los territorios cuenten con “motores endógenos” de desarrollo cuya existencia es prácticamente imposible en otros territorios por las características particulares

¹⁰ Echeverri R y Ribero M P (2002), *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

¹¹ Galarza L (2010), *Diseño del Corredor Económico Interoceánico del Centro*, Lima: Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico (CNPE).

de los mismos (BERDEGUÉ JULIO, 2000:26)¹². Como dice Berdegué, se trata de procesos que emergen de la vocación económica y productiva del territorio preexistentes y que puede provocar efectos multiplicadores y sinergias productivas importantes. Esto suele suceder porque se generan dinámicas en torno a una actividad fundamental que motorizan otras actividades económicas como respuesta al aumento de las demandas locales y regionales. En este sentido, existen varios ejemplos en la agricultura del Valle de Constanza y del Valle de Tireo, un desarrollo endógeno asociado a la Revolución Verde donde una agricultura dinámica, de carácter muy intensivo, con altísimo uso de complementos externos (agroquímicos, maquinarias, equipos, etc.) da lugar a un sinnúmero de actividades no agrícolas (servicios de mecánica, ventas de agroquímicos, renta de equipos, servicios financieros, entre otros) como resultados de economías de aglomeración (DEL ROSARIO PEDRO Y LÓPEZ JOSÉ, 2007:202)¹³.

En este caso, nos preguntamos cuál sería el papel de las mancomunidades de municipios en esta visión territorial del desarrollo. Siguiendo a Rosario, las disquisiciones explicativas del concepto de territorio y su dinámica obligan a admitir que el desarrollo territorial, como tal, tiene su objeto centrado en las personas que hacen vida en el territorio, que es su entorno natural, social, cultural, económico y político inmediato. El desarrollo territorial es, por tanto, una tarea de creación de capacidades y eliminación de privaciones en las personas, tal como se hacen realidad en un territorio particular. En otras palabras, el desarrollo tiene que ver con lo que las personas son capaces de hacer y de ser y con las restricciones para el ejercicio del derecho a decidir (CHEAZ JUAN E ISA PÁVEL 2012:33)¹⁴.

Siguiendo a Rosario, estas ideas nos conducen a retomar el concepto de desarrollo de Amartya Sen, sintetizado en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000). Donde se entiende el desarrollo como

¹² Berdegué J, Reardon T y Escobar G (2000), *Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina y el Caribe*, New Orleans: BID.

¹³ Del Rosario PJ y López J H (2007), *La Ruralidad Dominicana. Reflexiones para la Lucha contra la Pobreza*, Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

¹⁴ Cheaz J e Isa P (2012), *Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades*, Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural.

proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos. En ese concepto, el crecimiento económico y el aumento de la renta pueden ser medios importantes para la expansión de las libertades, pero éstas no dependen exclusivamente de aquellos. Las libertades de los individuos dependen también de las instituciones sociales y económicas relacionadas con la salud, educación, seguridad ciudadana y bienestar social y así como de los derechos políticos y humanos para la participación en las deliberaciones de interés colectivo (SEN AMARTYA, 2000: 450)¹⁵.

Sen coloca en el centro de atención a las personas y en la importancia del tipo de vida que quieren y pueden llevar. La satisfacción de las necesidades del individuo depende de su entorno social, lo que nos lleva a ver el desarrollo, no tanto como la provisión de medios, sino como la necesidad de favorecer la participación de las personas, a través de la expansión de las libertades, en la construcción de su propio contexto de desarrollo datado de oportunidades económicas y sociales y con eficiencia en los servicios públicos. Sen habla de cómo las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y participación) facilitan la prosperidad económica. En este sentido, participación política es igual a participación económico, cuando las personas deciden con libertad sobre la construcción de su contexto social.

Como señala Rosario, en el concepto de desarrollo como libertad de Sen hay una valoración de la capacidad gestora de las personas. Precisamente, el valor del desarrollo también está en generar en los individuos la capacidad de elegir y de actuar por sí mismos. Ellos son “agentes” y no “pacientes”: con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Por tanto, la participación social en la gestión de las mancomunidades de municipios, guarda cierta relación con este enfoque basado en la

¹⁵ Sen A (2000), *Desarrollo y Libertad*, Argentina: Editorial Planeta.

libertad, en este caso la libertad de asociación como una de las libertades fundamentales de la democracia (ALBA CANO MANUEL, 2000:6-12)¹⁶.

De esta forma, las dinámicas territoriales tienen que ver con la expresión de las capacidades que tienen las personas para “agenciar” su desarrollo, que a su vez están condicionadas por las oportunidades o privaciones que emergen del entorno, concebido como un entramado de factores económicos, sociales, culturales y políticos que convergen en un territorio y se refuerzan mutuamente (CHEAZ JUAN E ISA PÁVEL 2012:33). Por esta razón, aún cuando las mancomunidades son promovidas por autoridades municipales es habitual que en organización suponga una construcción basada en el establecimiento de relaciones más cooperativas de los actores de un territorio, de vínculos públicos y privados para promover desarrollo de forma asociativa. De hecho la Ley 176-06 establece (Artículo 73, numeral e) que serán creadas en virtud de la Ley 122-05 que regula y fomenta las asociaciones sin fines de lucro.

En este sentido, una mancomunidad de municipios debe ser vista como un espacio de fomento de las relaciones entre actores locales bien identificados (ayuntamientos y/o distritos, grupos de empresarios, grupos de la sociedad civil, etc.). Estos socios no representan intereses individuales, sino que son promotores de intereses compartidos en el territorio que habitan. al mismo tiempo, es una cooperación establecida por contrato, que implica el respeto de ciertas normas de funcionamiento para perdurar y actuar de manera coherente, en un clima de confianza entre los socios.

De cómo se organice y de su capacidad de gestión es fundamental para viabilizar propuestas de desarrollo y para garantizar la transparencia en la tomas de decisiones. La estructura de la mancomunidad debe en cualquier caso promover la participación del sector privado, aunque las funciones desempeñadas por los gobiernos locales siempre serán fundamentales. Será preciso y

¹⁶ Alba Cano M, León Mora R y López de la Rosa I (2000), *Estudio del tejido asociativo en la ciudad de Cádiz*, Cádiz: Ayuntamiento de Cádiz - Delegación de Fomento y Empleo / Fondo Formación.

necesario delimitar bien el rol de cada uno de los actores y, conjuntamente, promover la estrategia de desarrollo del territorio y hacerse responsables de su aplicación.

Esta visión amplia de las mancomunidades, trasciendo la separación entre lo público y lo privado. La visión territorial permite identificar de manera más concreta las responsabilidades de cada uno de los actores y superar el enfoque tradicional, donde los actores privados asumen, junto con las autoridades locales, la planificación y la ejecución de programas de desarrollo con carácter integral. Es decir, el desarrollo rural territorial abordado desde las mancomunidades de municipios, donde participa el sector privado, supone reconocer el rol de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y su gestión pública municipal, en el proceso de desarrollo del territorio. Pero ligada a procesos más democráticos y de participación ciudadana, donde igual de importante es el rol de los actores privados (empresarios/as y representantes de la sociedad civil), como agentes de su propio desarrollo.

Esto implica eliminar los obstáculos a la participación ciudadana en la gestión pública local, promover espacios legítimos y legales de articulación pública - privada, y trabajar en mejorar el espíritu cooperativo entre municipios y con otros sectores de la administración pública (ALBA CANO MANUEL, 2008:23)¹⁷.

Para ello será necesario concebir normativas e instalar instrumentos que permitan esta colaboración necesaria, al tiempo que también trabajar metodologías para que los territorios puedan generar sus propias políticas de desarrollo, basadas en la creación de oportunidades y capacidades económicas, sociales, culturales y políticas. Colaboración también entre territorios con afinidades porque comparten una frontera común, una vocación productiva similar, una estrategia de desarrollo afín, etc., y que será el germen de una indiscutible cohesión social y territorial. Efectivamente, los territorios rurales muestran las peores condiciones de exclusión, inequidad y pobreza, si se compara con los territorios urbanos. Tomar el camino hacia un país

¹⁷ Alba Cano M (2008), *Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y R. Dominicana*, Granada: Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

cohesionado social y territorialmente supone necesariamente visibilizar y redimensionar los territorios rurales, no sólo debido a la necesaria eliminación de las privaciones extremas de su población sino también por el aprovechamiento de potencial de capacidades para aportar al desarrollo nacional (DEL ROSARIO PEDRO JUAN, 2014:28).

BIBLIOGRAFÍA

Alba Cano M (2014), *Construcción de Asociación Intermunicipales en la Administración Local de República Dominicana*, Santo Domingo: PNUD.

Alba Cano M (2010), *Manual de Gestión de Proyectos de Desarrollo*, Granada: Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Alba Cano M (2008), *Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y R. Dominicana*, Granada: Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Alba Cano M, León Mora R y López de la Rosa I (2000), *Estudio del tejido asociativo en la ciudad de Cádiz*, Cádiz: Ayuntamiento de Cádiz - Delegación de Fomento y Empleo / Fondo Formación.

Berdegú J, Reardon T y Escobar G (2000), *Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina y el Caribe*, New Orleans: BID.

Cheaz J e Isa P (2012), *Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades*, Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural.

Del Rosario PJ, Morrobel J y Escarramán A (2014), *Los territorios rurales funcionales: una opción para la política de desarrollo rural territorial en República Dominicana*, Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

Del Rosario PJ y López J H (2007), *La Ruralidad Dominicana. Reflexiones para la Lucha contra la Pobreza*, Santo Domingo: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

Echeverri R (2011), "Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios", En Dirven M, Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

Echeverri R y Ribero M P (2002), *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

García González D (2006), "El estado de la cuestión y perspectivas de la descentralización y del gobierno local en Centroamérica", Conclusiones del Seminario por la descentralización y el fortalecimiento municipal en Centroamérica: FIIAPP.

Galarza L (2010), *Diseño del Corredor Económico Interoceánico del Centro*, Lima: Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico (CNPE).

Molina Hugo C., Ego Aguirre D, Chiriboga M y Ameller Terrazas V (2010), "Las mancomunidades municipales y las estrategias para la revalorización de los territorios rurales pobres y marginados en América Latina", RIMISP-Grupo Chorlaví.

Sen A (2000), *Desarrollo y Libertad*, Argentina: Editorial Planeta.

Watanabe M (2007), *El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia*, Lima: Soluciones Prácticas - ITDG.