



**El papel de las Mancomunidades de Municipios en el Desarrollo de los Territorios
Rurales de Centroamérica y República Dominicana**

**Manuel Alba Cano
República Dominicana**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 13, Granada, noviembre de 2018
ISSN: 2173-8254**

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen: El artículo explica cómo las mancomunidades de municipios podrían impulsar el desarrollo con enfoque territorial en las zonas rurales de Centroamérica y República Dominicana.

Para abordar este tema se expone la importancia de la participación de los actores privados como un elemento necesario para una verdadera promoción del desarrollo económico local con enfoque territorial. Después, se describe la situación legal y operativa de las mancomunidades de la región; y se proponen un conjunto de condiciones para una adecuada gestión del desarrollo participativo en los territorios rurales desde las mancomunidades.

Por último, y a modo de recomendaciones, se presentan los desafíos para construir alianzas público - privadas a partir de las mancomunidades existentes en los territorios rurales de la región

Palabras clave: Mancomunidades, Asociativismo municipal, Desarrollo Rural y Fortalecimiento Municipal

Abstract: This document explains how the municipal associations could promote development with a territorial approach in rural areas of Central America and Dominican Republic.

To address this issue, the importance of the participation of private actors as a necessary element for a true promotion of local economic development with a territorial approach is exposed. Then, the legal and operational status of municipal associations of the region is described; and a set of conditions is offered for the proper management of participatory development in rural areas from the municipal associations.





Finally, the challenges to build public - private partnerships (PPP) from existing municipal associations in rural areas of the region are presented as recommendations.

Key words: Commonwealth, Municipal Associativism, Rural development and Municipal Strengthening



El papel de las Mancomunidades de Municipios en el Desarrollo de los Territorios Rurales de Centroamérica y República Dominicana

Manuel Alba Cano¹

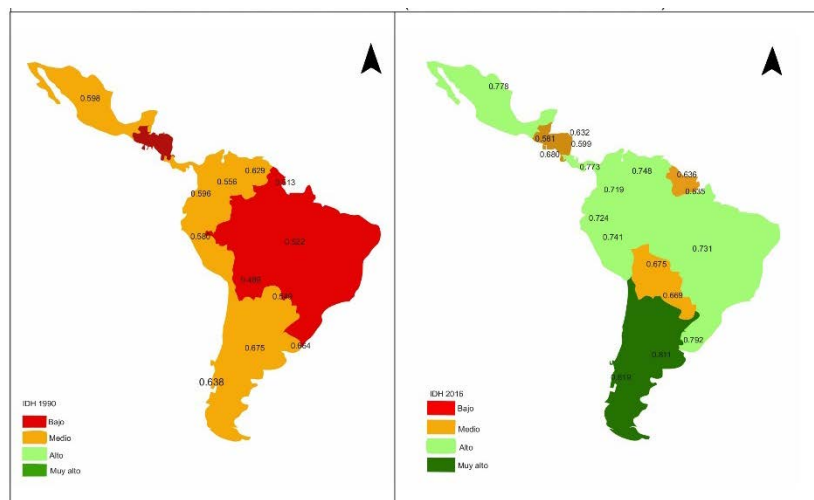
I. Introducción

Tradicionalmente, el desarrollo de los países ha sido un proceso desigual, que frecuentemente ha tenido lugar con más fuerza en los entornos urbanos que en el mundo rural. Como reacción a tal situación, en los últimos veinticinco años se ha ido construyendo el enfoque Desarrollo Rural Territorial (DRT), un conjunto de conocimientos teóricos y actuaciones prácticas que tiene como objetivo fundamental crear las condiciones que favorezcan que los territorios rurales de los países se incorporen, como parte del modelo global de desarrollo, a la dinámica general de crecimiento de los mismos.

Alcanzar un crecimiento con inclusión es una asignatura pendiente en muchas partes del mundo, incluso en regiones como América Latina, donde el crecimiento económico ha sido evidente en las últimas décadas. Las políticas sectoriales por sí mismas, y aún con el complemento de múltiples acciones independientes dirigidas a enfrentar problemas concretos (estrategias de lucha contra la pobreza y lucha contra el hambre, seguridad alimentaria, apoyo a la agricultura familiar, programas de asistencia social, programas de microcréditos, procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, etc.), se han mostrado insuficientes para incluir a los colectivos más vulnerables y a los territorios rezagados, dando lugar a grandes diferencias sociales y geográficas en los países de la región (Figura 1).

¹ Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Con una amplia formación y experiencia en asuntos municipales y de gestión pública local. Ha trabajado los últimos 23 años en organizaciones de cooperación en Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Cuba, Haití y República Dominicana. Donde ha impulsado procesos de reforma y descentralización del Estado a favor de una mayor autonomía de los gobiernos locales. Actualmente, es el Coordinador General de la Cooperación Española en Haití.

Figura 1 Mapa del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de América Latina 1990 - 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Desarrollo Humano de 2017.

Cada vez hay un mayor consenso en la idea de que para alcanzar un desarrollo más inclusivo se hace necesario, por un lado crear las condiciones que faciliten el acceso de colectivos vulnerables y territorios rezagados a los procesos de desarrollo generales existentes; y por el otro, crear capacidades de acción en los territorios: en colectivos concretos, en sus instituciones y organizativas.

El acercamiento de los gobiernos e instituciones de cooperación al enfoque territorial, aunque lentamente, se está generalizando en gran parte de América Latina. En los países miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) está siendo el contexto en el que esa aproximación está teniendo lugar. También los países andinos, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), están impulsando unos lineamientos estratégicos para el DTR en los países miembros.

La ECADERT es un instrumento del SICA para promover el desarrollo rural con enfoque territorial en los siete países de América Central y República Dominicana. Esta política fue aprobada a nivel ministerial el 12 de marzo del 2010 por el Consejo de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), y a nivel presidencial el 30 de junio del 2010, por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. Es una

estrategia regional que busca *generar oportunidades y fortalecer capacidades para que la población de los territorios rurales pueda mejorar su vida significativamente, y contar con una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible. Ésta se basará en las potencialidades de sus territorios como espacios socio-geográficos, cuyos habitantes construyen modos de vida propios e identidades compartidas*².

De igual forma, es preciso dar sostenibilidad a los procesos que surgen o se impulsan en los territorios rurales, articulándolos con las políticas sectoriales tanto económicas como de servicios. En este sentido, se propone complementar las políticas sectoriales y sociales tradicionales con un nuevo tipo de política pública, dirigida específicamente a crear las condiciones necesarias para que los actores locales se impliquen en el desarrollo de su propio territorio y se incorporen a las dinámicas de desarrollo con un rol más equitativo. Por consiguiente, se considera que los territorios rurales, lejos de constituir un problema, en la mayoría de los casos, constituyen potencialidades de crecimiento económico no realizadas.

Si bien es verdad que las políticas sectoriales, y sus programas de acción, que indican en el mundo rural son necesarias para su desarrollo; es conveniente promover otras políticas específicas que surjan del propio contexto rural, que complementen a aquellas políticas sectoriales, y que tendrían un doble propósito:

- a) Por una parte, crear las condiciones necesarias para que los actores locales se puedan implicar en el desarrollo de su propio territorio. Más concretamente, promover una institucionalidad local específica para el desarrollo del territorio, que reúna a los distintos actores locales. En la región esta institucionalidad local recibe distintos nombres, según cada país: Grupo de Acción Territorial (GAT), Consejo Territorial de Desarrollo Rural, Conferencia Ciudadana, son algunos de ellos. En Europa se han llamado Grupos de Acción Local (GAL).
- b) Por otra parte, institucionalizan los mecanismos adecuados para que las políticas sectoriales se puedan articular con las demandas de los territorios; y para que esas políticas sectoriales puedan ser más efectivas.

² Documento de Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. 2014.

En los países de la región es frecuente encontrar un sistema nacional de planificación e inversión pública ligado a la organización político - administrativa del Estado, que termina en el municipio. Es habitual que estos sistemas vayan acompañados de algún mecanismo de participación ciudadana en la priorización de acciones ligadas a porcentaje determinado del presupuesto público. Estos sistemas, por su propia naturaleza, acentúan al municipio como unidad operativa para la inversión pública, lo cual cuando menos dificulta los procesos de visión territorial. No obstante, no hay una contradicción operativa entre los sistemas nacionales de inversión pública y el desarrollo con enfoque territorial, por el contrario, son integrables y complementarios.

En la práctica del enfoque territorial del desarrollo, la unidad espacial más operativa en el marco de una política para el desarrollo de los territorios rurales, suele ser un espacio geográfico conformado generalmente por más de un municipio y sin llegar, en general, al tamaño de una provincia. En este sentido, se requieren territorios que presenten una cierta homogeneidad; que sean lo suficientemente pequeños como para favorecer la interacción frecuente entre actores locales, y lo suficientemente grandes como para promover dinámicas de crecimiento económico.

En este contexto, los gobiernos locales están llamados a jugar un papel central en el desarrollo de los territorios rurales, ya que son un actor local público fundamental. Su implicación en el proceso, en alianza con la sociedad civil y el sector privado local, es necesaria para promover una completa y adecuada visión territorial. Por lo tanto, la idea de una "*nueva institucionalidad local*" que facilite la interacción y cooperación de los gobiernos locales con la sociedad civil y el sector privado, puede suponer una práctica que aloje algunas dificultades, que podrían llegar a ser complejas en determinados casos.

¿Por qué es necesaria esta nueva institucionalidad local que impulse el desarrollo del territorio, cuando ya existen los gobiernos locales?, es una cuestión que suele surgir con frecuencia. Y aún más, cuando los municipios pueden asociarse entre sí formando asociaciones o mancomunidades. Precisamente, las mancomunidades de municipios están siendo propuestas como espacios institucionales en algunos países para que

asuman la responsabilidad de la gestión de los territorios rurales, bajo el enfoque territorial. Pero eso se está llevando a cabo como iniciativas puntuales, sin demasiada reflexión teórica de base.

El objetivo de esta investigación ha sido comprobar el papel de las actuales asociaciones o mancomunidades de municipios en la promoción de un desarrollo de los territorios rurales de Centroamérica y República Dominicana. Comprobar en qué medida estas instancias intermunicipales pueden asumir este rol, o en su caso, qué cambios tendrían que producirse en las legislaciones que regulan los gobiernos locales o en su modus de gestión para que pudieran hacerlo. Esto no quiere decir que las mancomunidades tuviesen que ser necesariamente, en caso de poder serlo, la única fórmula institucional adoptada en el marco de futuras políticas públicas de desarrollo rural en los países de la región, sino que las mancomunidades podrían ser una oportunidad en aquellos territorios en los que ya existieran. Por supuesto, deberían reunir un conjunto de características, necesarias y adecuadas, para la promoción del desarrollo en los territorios rurales, entre ellas la participación de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Este documento resume las principales conclusiones de una investigación que ha usado fuentes de información primaria, recogida a través de cuestionario dirigidos a las mancomunidades de municipios registradas en Centroamérica y República Dominicana. El objetivo ha sido conocer su participación en los procesos de desarrollo rural de los países de la región.

En este sentido, se determinan las ventajas e inconvenientes que tienen las mancomunidades para asumir esta tarea, y se estima su potencial. Se finaliza el documento con un conjunto de recomendaciones en función de los hallazgos, con la idea de fortalecer esta figura y de reducir los desequilibrios socio-económicos que sufren los países objeto de análisis.

II El desarrollo de los territorios rurales

1. El enfoque territorial del desarrollo

La observación de la evolución de los países de América Latina en las últimas décadas y de los procesos que están teniendo lugar actualmente, ponen de manifiesto que, mediante una política pública con enfoque territorial, se pueden generar entornos participativos para promover desarrollo económico inclusivo. En ellos, es necesario que el consenso y la colaboración entre actores locales sea posible, que esté acompañado de la asignación de recursos públicos sectoriales; y que cuente con el apoyo técnico que acompañe la materialización de las acciones endógenas.

De acuerdo con Dirven (2011), este enfoque territorial del desarrollo rural tiene importantes ventajas para el diseño de las políticas públicas que se orientan al desarrollo rural:

- Facilita el entendimiento de las interrelaciones que se dan en el territorio y, como consecuencia, crea la necesidad de coordinación de las distintas visiones y acciones de corte sectorial.
- Invita a los implicados a una mirada multidisciplinaria hacia el desarrollo y sus múltiples requerimientos y equilibrios.
- Da sentido y contenido a proyectos de desarrollo para un espacio particular, a partir de la convergencia de intereses y voluntades, y da un sentido de identidad y propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.
- Se presenta como una oportunidad para construir de manera participativa y consensuada entre los actores involucrados (las instituciones públicas nacionales, los gobiernos locales, el empresariado, las organizaciones y la población) las iniciativas de desarrollo requeridas en un territorio determinado.

En esa dirección, partiendo de una visión territorial con la intención de superar la dicotomía urbana-rural, Echeverri (2011) propone varias características importantes para definir lo rural:

- Un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta

dependencia estructural de articulación. Un territorio es rural cuando su especificidad es su dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta. Esta definición incluye concentraciones poblacionales en territorios rurales, de centros urbanos con funciones rurales. Incluye, además, todos los sectores económicos que existen en este tipo de territorios, más allá de las actividades agrícolas o de sus encadenamientos directos.

- La economía rural es una economía territorial. Esto 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.
- Las economías territoriales se estructuran sobre la base de economías de aglomeración: encadenamientos, interdependencias, integralidades y complementariedades. A su vez, las economías territoriales estructuran redes socio-demográficas e institucionales en el territorio particular.
- La economía territorial es multisectorial. Aun cuando la agricultura sigue siendo el componente que define su ruralidad, gran parte de los ingresos de los territorios rurales son generados en actividades no agrícolas, como resultado también de las economías de aglomeración.
- El territorio rural es el territorio de los recursos naturales. La economía rural es economía territorial y economía ambiental. De lo que se trata es del reconocimiento de la multifuncionalidad del territorio rural. El término multifuncionalidad hace referencia a los múltiples usos que tiene el suelo rural. La agricultura es uno de los usos importantes, pero a la vez ese suelo es sostén de naturaleza y cultura aprovechables económicamente. Como afirma el FIDA (2003), la revaloración del espacio rural implica también el reconocimiento de bienes, tangibles e intangibles, por cuya preservación la sociedad está dispuesta a pagar.

Considerando las características de la territorialidad rural se han desarrollado experiencias interesantes de reconfiguración de lo rural para distintos países de Centroamérica (Ferranti 2005, Chomitz 2005, Rodríguez y Murillo 2008, Rodríguez y Saborío 2008, Berdegú 2010, Sabalain 2011, Candia 2011). Se trata de trabajos orientados a crear una tipología de la territorialidad rural que supere la dicotomía rural-urbana prevaleciente. Esta tipología es una construcción que se expresa como un gradiente desde lo muy rural a lo muy urbano. Como afirman Chomitz (2005), como sea que se defina, la ruralidad es un gradiente no una condición discreta. A la vez, el gradiente puede ser expresado a través de distintas combinaciones de variables económicas, demográficas, físicas y de acceso a servicios, que permiten establecer diferenciación dentro de lo rural mismo y entre lo urbano y lo rural, pero también visualizar las interconexiones entre ambas realidades. Variables como el tamaño y la densidad de la población, distancia a centros urbanos de importancia, uso de la tierra, ocupación de la población, entre otras, han sido utilizadas en el diseño de este proceso de reconfiguración de lo rural (CEPAL 2012).

Las experiencias utilizando esta nueva manera de enfocar lo rural dan cuenta del surgimiento de diferencias significativas respecto de las informaciones oficiales. Por ejemplo, para el caso de Brasil, da Veiga (2002) establece que ese país sería menos urbano si se calculara de acuerdo a criterios internacionales. Enfatiza el hecho de cómo territorios que son considerados urbanos tienen una dinámica social, económica, cultural y política inequívocamente rural. En esa misma dirección, uno de los hallazgos más interesantes del estudio de Ferranti (2005), aplicando los criterios de Chomitz (2005) en países de Centroamérica, es la diferencia del tamaño de la población rural en relación a las estadísticas oficiales. Plantean que utilizando criterios analíticos el tamaño de la población rural es cerca del doble de lo que presentan las estadísticas oficiales.

El desarrollo con enfoque territorial es un proceso de transformación de las dimensiones económica, político – institucional, social, cultural y ambiental de los territorios. Para ello, es esencial la formulación y ejecución de políticas públicas emanadas del esfuerzo mancomunado de las organizaciones civiles y de las instancias públicas nacionales y locales.

De acuerdo a la Estrategia para Centroamérica y República Dominicana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), el propósito del desarrollo es construir territorios de calidad, en sentido amplio: calidad en las relaciones sociales y con su entorno ambiental, calidad en la producción y en las cadenas de valor, calidad en la institucionalidad y calidad en la cultura e identidad territorial. En síntesis, el propósito del desarrollo es establecer las capacidades institucionales y sociales locales que conduzcan a la mejora sostenida de la vida en los territorios.

Para ello, deben promoverse procesos de transformación integral, que aborden de manera complementaria la gestión de los recursos naturales, la esfera económico-productiva, la emergencia de una nueva institucionalidad y la generación de redes sociales. Al mismo tiempo, promover procesos de planificación participativa donde los actores adoptan métodos de interacción democrática, buscando convergencias o negociando divergencias. Del consenso surge una estrategia compartida de desarrollo. Y por último, impulsar procesos multisectoriales apoyados en políticas públicas de largo plazo, orientadas hacia la inclusión social y económica, y la participación ciudadana.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) propone mantener esta visión sistémica y asumir el desarrollo entendido en un sentido amplio, territorial y multisectorial, como el enfoque desde el que articular a los territorios para la formulación de sus propias estrategias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional³.

Las dimensiones fundamentales del desarrollo con enfoque territorial, pueden resumirse en cinco:

- Una *dimensión socio - cultural* que concibe a los territorios no sólo como un espacio físico, sino como el resultado de una construcción social e histórica.
- Una *dimensión multisectorial* que supera el vínculo de los territorios limitado a la actividad agrícola, incorporando otros sectores a los procesos de desarrollo

³La política de desarrollo de la Cooperación Española en este sector, expresada en su III Plan Director 2009 – 2012.

(educación, salud, gobernabilidad, infraestructuras, saneamiento, etc.) que se complementan con las políticas específicas agrícolas.

- Una *dimensión institucional* que actúa como marco formal de la democratización del desarrollo y favorece la implicación de todos los agentes locales en la construcción del futuro del territorio.
- Una *dimensión de equidad* que tenga como objetivo un desarrollo inclusivo, en el que de forma explícita se contemple como una vía estratégica para el desarrollo del territorio la incorporación de los colectivos más desfavorecidos a los procesos productivos del mismo.
- Una *dimensión articuladora* que ayude a coordinar las políticas sectoriales de los distintos ministerios presentes, para lograr que sus acciones sean más eficaces y para elaborar presupuestos más ajustados a las necesidades de los territorios.

En este caso el concepto de territorio es sistémico, por cuanto se construye, se transforma y se dinamiza en el marco de las relaciones sociales. Es fundamentalmente un espacio de poder donde diversos actores (públicos y privados) gestionan, producen, negocian y distribuyen riqueza. Los elementos que lo constituyen forman parte de un subsistema ecológico y social más amplio y que constituye su entorno.

También el territorio es un espacio socialmente construido, desde variables ambientales y culturales. Las implicaciones en la delimitación de un territorio tendrán una relación directa con una correcta visión estratégica (y sistémica) del mismo. El que haya acuerdo sobre sus límites, sobre su tamaño, quiere decir que los actores se sienten parte de él, viven de sus recursos, en él despliegan sus capacidades, y sobre él proyectan oportunidades de desarrollo. La identidad cultural no crea cohesión territorial ⁴por sí

⁴ Róger y otros: 2010. “Por cohesión social se entiende la construcción de sociedades que se basan en la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social y la pertenencia. La cohesión territorial es un proceso gradual de integración espacial de los territorios de un país y reducción de las disparidades entre ellos mediante una gestión y distribución balanceada de los recursos, a partir de las distintas vocaciones e identidades territoriales. La disminución sostenida de las brechas entre territorios, al interior de un país o en zonas transfronterizas, permite reducir también las distancias socioeconómicas, sociopolíticas y culturales al interior de las sociedades”.

sola, ya que no existe un conjunto de creencias, costumbres, tradiciones, valores, normas y principios del territorio compartido.

El enfoque territorial busca promover un territorio sosteniblemente competitivo, con capacidades específicas para mantenerse visible en el contexto global, reaccionando a las frecuentes mutaciones sin perjudicar sus propias peculiaridades, al contrario, considerándolas puntos de fuerza. Lo que supone capacidad de establecer una visión unificada del territorio, que no fragmenta el crecimiento económico, la equidad social, los valores históricamente acumulados y culturales, el estilo evolutivo propio, el equilibrio de la naturaleza, la salud de la población y de los usuarios de los bienes y servicios ofrecidos, la política de las infraestructuras, etc. Capacidad también de gobernanza del proceso de desarrollo, para determinar las estrategias de desarrollo sostenible, basadas en la definición compartida de prioridades y la formación de un capital territorial y relacional. De la misma forma, capacidad de valorizar los recursos locales, a través de la cooperación de los actores económicos, sociales, administrativos y culturales, alrededor de cadenas del valor territorial. También la capacidad de sostener, promover y proponer la innovación para enfrentar los cambios en las necesidades y en la productividad, mediante el uso oportuno de sus recursos internos y las relaciones internacionales. Y la capacidad de focalizar todo el sistema educativo y cultural hacia valores de solidaridad, de ética y desarrollo humano, ya sea en la producción o en la re-producción de bienes y servicios o en el consumo. Es decir, la competitividad territorial es la capacidad de un territorio para ofrecer recursos propios que sean atractivos para el mercado, y mantener el equilibrio social, cultural, medioambiental, etc.

Ante estas capacidades demandadas es necesaria la innovación institucional y organizacional. La institucionalidad necesaria para el desarrollo con enfoque territorial debe promover una participación equitativa e incluyente de los actores locales. Para ello, se precisa de gobiernos locales más democráticos, que sean fortalecidas las capacidades de organización de la participación ciudadana y que se fomente el acceso de la información pública. La articulación institucional permite ampliar los conocimientos, aprovechar de forma eficiente los recursos y potenciar las capacidades de cada una de las partes involucradas.

Para que haya enfoque territorial es necesario que las propuestas de desarrollo sean de común acuerdo entre los actores. Para ello se precisa fomentar la participación, organizarla en torno a una estrategia común y construir un plan del territorio. Es necesario fortalecer las capacidades de los actores, tanto privados como públicos, para que impulsen sus intereses de forma organizada. Es decir, es fundamental el fortalecimiento del *Capital Social del Territorio*.

Ámbitos cercanos, pero con grandes diferencias teórico-prácticas serían la planificación regional, desarrollo local, los procesos de descentralización político administrativa y el ordenamiento del territorio. Fuera del ámbito del desarrollo de los territorios rurales (donde se ha llegado a acuñar el término de Desarrollo Rural Territorial), el concepto está muy poco extendido y a excepción de la Unión Europea y los principios del Programa LEADER, existen pocas formulaciones explícitas operativas. Se da la paradoja de que siendo un concepto que nace de la práctica, miles de páginas han sido escritas por distintas autoras sobre lo que cada uno de ellos entiende por enfoque territorial, pero prácticamente nada se ha avanzado en cómo llevarlo a la práctica, especialmente desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas de desarrollo.

Precisamente porque no hay una base sólida de teoría económica que esté detrás de lo que se reconoce genéricamente como enfoque territorial, sino que el concepto nace de la práctica, es por lo que sería una idea equívoca pensar que el enfoque territorial es algo perfectamente definido, con una sola y única vía de interpretación. El enfoque territorial es algo difuso, más desarrollado en el contexto del desarrollo de los territorios rurales, pero nada desarrollado en el contexto de la actuación de una Agencia de Cooperación, como AECID. Lo que el III Plan Director entiende por enfoque territorial tiene su origen en la versión del enfoque territorial correspondiente al desarrollo de los territorios rurales.

Aunque parece clara la trascendencia que el enfoque territorial tiene para el desarrollo de los territorios rurales en particular, y de los países en general. Sin embargo, esa importancia no ha tenido reflejo del mismo nivel en la estrategia y marco operativo de actuación de las agencias de cooperación en general. Resulta llamativo el énfasis que se pone en principios, tales como el alineamiento, la armonización o la gestión para

resultados de desarrollo; o en objetivos e instrumentos, tales como las estrategias de reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, los aspectos de género, la sostenibilidad ambiental, etc. Basado casi siempre en supuestos e hipótesis que la observación empírica indica que no se cumplen (y de ahí el débil impacto en la realidad); e ignorando otros, que los territorios rurales y los actores que en ellos habitan actúan como un filtro que determina el impacto de las acciones y el resultado de las estrategias.

En definitiva, el concepto de enfoque territorial está muy ligado a una visión (no la única) del Desarrollo de los Territorios Rurales (DTR). Es el ámbito del "desarrollo rural" donde más se ha reflexionado sobre este enfoque dada la dimensión territorial, que concibe a los territorios rurales no sólo como un espacio físico, sino como el resultado de una visión compartida de cambio que da sentido y contenido al proceso de desarrollo a partir de la diversidad cultural, los intereses y voluntades comunes de la población. Esta dimensión no sólo otorga una importancia fundamental y un papel dinamizador a la actividad agraria, sino que reconoce sus vínculos con otros sectores económicos, ampliando de esta forma el potencial de riqueza en las zonas rurales en relación también con las zonas urbanas.

Gran parte del cambio debe radicar en una gobernabilidad local ampliada e incluyente, donde la participación, la deliberación y la concertación entre actores en los territorios rurales reciban atención prioritaria. Para convertir a esta dimensión "territorial" en un punto focal en la consecución de un desarrollo inclusivo y, por lo tanto, en la lucha contra la pobreza, requiere especial atención la incorporación de aquellos colectivos más discriminados y con mayor vulnerabilidad a los procesos y espacios de participación. Es necesario romper el vínculo entre el territorio rural y acción pública limitada a la actividad agraria, impulsando una definición integral de políticas públicas de desarrollo de los territorios rurales, incorporen inversiones públicas en otros sectores clave (educación, salud, gobernabilidad, infraestructuras, saneamiento, etc.) y complementen las políticas específicas agrícolas. Dichas políticas de desarrollo de los territorios rurales deberían estar en consonancia con las políticas macro y con el resto de políticas sectoriales con incidencia en los territorios rurales y prestar especial atención a los grupos que sufren mayores niveles de desigualdad.

En este sentido, debe promoverse la articulación con las políticas sectoriales, siendo el territorio el elemento central del desarrollo rural. Los territorios rurales organizados pueden jugar un papel importante para articular y coordinar la labor de los distintos ministerios presentes, para lograr que las políticas sectoriales sean más eficaces y para elaborar presupuestos más ajustados a las necesidades de los territorios rurales.

A esta dimensión territorial se suma la dimensión institucional que actúa como marco formal de la democratización del desarrollo. Debe favorecer la implicación en la construcción del futuro del territorio de todos los agentes locales, privados y públicos, de la economía formal e informal, con unas reglas de juego claras y democráticas, que acentúen y afiancen la gobernanza de los territorios rurales.

2. Los procesos de fortalecimiento del nivel municipal en la región

A lo largo de la historia moderna de Centroamérica y República Dominicana, la orientación de las políticas y acciones gubernamentales en materia municipal han sufrido el efecto de dos importantes factores. En primer lugar, un alto centralismo en la toma de decisiones, que trajo consigo una baja prioridad en la agenda política nacional. En segundo lugar, poca apertura para generar mayores espacios efectivamente autónomos para los gobiernos locales. Incluso, tradicionalmente, en el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), el fortalecimiento de los territorios ha sido una asignatura pendiente u olvidada. Antes bien, han sido las mismas autoridades municipales las que han logrado iniciar algunas actividades en materia de integración regional desde el ámbito local.

Sin embargo, durante los últimos veinte años el sector municipal ha venido experimentando una serie de avances en la colonización de espacios en las agendas políticas nacionales de los Estados. Este fenómeno es el resultado de una serie de factores que de manera paulatina han ido abriendo espacios de acción política en la toma de decisiones.

En primer lugar, hay que señalar los efectos que causaron los resultados posteriores al proceso de democratización en Centroamérica. A partir de los años que siguieron a la firma de los *Acuerdos de Paz*, nuevos enfoques en materia municipal, del desarrollo local y la descentralización, empezaron a perfilar un contexto amplio en términos de la

relevancia del tema para la toma de decisiones. En segundo lugar, efectivamente, el proceso de transición a la democracia replantea en la mayoría de los países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) el ascenso de cuerpos civiles (electos de manera libre y transparente) a la toma de decisiones políticas y el paulatino retiro de las dictaduras y de las decisiones amparadas bajo amenaza o el uso de la fuerza. El resultado de este avance significó una apertura del sistema político a la participación, la ampliación de las agendas nacionales y la pluralización de sistema de partidos. El factor internacional, en tercer lugar, no puede ser dejado de lado. Su importancia se refiere al rol que la cooperación internacional ha jugado, con el objetivo de no dejar pasar por alto las potencialidades que los territorios tienen en el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto. En cuarto lugar, debe señalarse que, el proceso de apertura de las economías nacionales, para adaptarse a los requerimientos de la globalización, colocaron en el debate a los territorios.

Estos cuatro factores posibilitaron el inicio de un proceso que, por un lado, ha generado una distribución más o menos equitativa de las oportunidades en la toma de decisiones, diálogo e incidencia en aquellos temas que afectan a lo local. Por otra parte, han dado paso a un conjunto de lazos, mecanismos de comunicación, interacción, cabildeo, intercambio de información y cooperación entre las entidades que representan los intereses municipales y las instituciones e instancias de decisión gubernamental y estatal.

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) propuso un conjunto de principios comunes para el *movimiento municipalista* de América Latina⁵. Entre ellos destaca la visión de la política local como eminentemente autónoma, en el sentido que ésta responde a la voluntad y legítimo interés de los ciudadanos por su propio bienestar y desarrollo.

En la misma declaración de FLACMA, se agrega que los gobiernos locales son los más adecuados para sostener climas de confianza, convivencia y estabilidad que posibiliten un desarrollo local humano y sustentable. Pero para ello, es necesario contar con municipios fuertes institucionalmente, que asuman un proceso descentralización que

⁵ Congreso Latinoamericano de Gobiernos Locales celebrado en Santa Cruz de la Sierra el 25, 26 y 27 de marzo de 2004.

implique la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

Las competencias de los diversos niveles del Estado deben asignarse aplicando el principio de subsidiariedad, que establece que son los gobiernos locales los que tienen primacía para asumir las funciones públicas del desarrollo por su proximidad a la comunidad. En este sentido, es necesario distinguir entre competencias municipales exclusivas y competencias compartidas con otros niveles de gobierno. Sigue diciendo que: “la descentralización es indispensable para reforzar las capacidades locales de desarrollo ayudando a la armónica integración de ciudades y localidades al mundo global sin perder sus patrimonios, culturas e identidades”. A pesar de ello, la mayor parte de los gobiernos nacionales de América Central y El Caribe continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos.

En estas dos últimas décadas se han venido impulsando, desde los propios estados y con el apoyo de la cooperación internacional, un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento institucional y la modernización del sistema municipal en Centroamérica y el Caribe, especialmente para mejorar las capacidades de gestión política, técnica y administrativa de los gobiernos locales. Igualmente, y con el objetivo de lograr municipios más democráticos y autónomos, se han definido estrategias orientadas a promover una real descentralización política, financiera y administrativa del Estado, en virtud de considerar a los gobiernos locales como gestores de las políticas de gestión territorial. En este aspecto, ha sido decisivo el trabajo de incidencia de las Asociaciones Nacionales de Municipios.

Efectivamente, en estas dos décadas los gobiernos locales de la región han visto fortalecidas sus capacidades técnicas, políticas, legales y económicas. En este sentido, se han mejorado los procesos de planificación estratégica y operativa, tanto de los gobiernos locales como de las asociaciones municipales; se ha impulsado la profesionalización de la función pública municipal; se han impulsado desde los gobiernos locales procesos de desarrollo económico local en sus territorios; y se han definido políticas y leyes para promover una mayor dotación de recursos y autonomía financiera a los gobiernos locales. En general, se han mejorado las capacidades locales para asumir sus competencias.

Los procesos de fortalecimiento del nivel municipal del Estado han sido dirigidos fundamentalmente a mejorar las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos municipales; a garantizar que sus recursos económicos sean suficientes para prestar los servicios de su competencia, y a promover que los gobiernos locales sean verdaderos agentes de desarrollo.

En estos años, la incidencia, como herramienta política de las Asociaciones Nacionales de Municipios, ha contribuido a la conformación de espacios institucionalizados de negociación y diálogo político, con el fin de fortalecer un proceso de toma de decisiones más transparente, participativo e inclusivo, que tenga en cuenta los nuevos paradigmas y las necesidades de los municipios para ser articuladores del desarrollo local y líderes en la gestión pública eficaz.

En este sentido, las Asociaciones Nacionales de Municipios han venido generando información oportuna para la elaboración de propuestas, dando contenido a sus acciones en los espacios de poder y decisión. Para ello han sido decisivas la formulación de la *estrategia municipalista* de cada país, así como la dotación de capacidades institucionales para la elaboración de propuestas y de negociación política; a través de una acción estructurada con los órganos legislativos, el sistema de partidos políticos, el poder ejecutivo y otros actores sociales y políticos.

La incidencia es una herramienta de gestión política, no solo de las Asociaciones Nacionales que defienden la agenda municipal de país, teniendo en cuenta los problemas y las demandas que tienen los municipios; sino también de las asociaciones territoriales o mancomunidades, que, mejorando su capacidad de diálogo y negociación, han establecido en muchas ocasiones una interlocución para la territorialización de políticas públicas o la cogestión de competencias. Las mancomunidades se han enfocado fundamentalmente a la promoción del buen gobierno local, mediante la prestación conjunta de servicios o articulación de procesos de desarrollo local.

3. La Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA acordaron, el 5 de diciembre de 2008, instruir al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) - parte del SICA- que priorizara la formulación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). Fue aprobada el 12 de marzo del 2010 por el Consejo de Ministros del CAC, y a nivel presidencial, el 30 de junio de 2010 por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA.

La ECADERT es por tanto una política del SICA, que busca generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales de los países miembros. La idea es general cohesión y promover desarrollo y crecimiento económico también en los territorios rurales, en este caso con la participación activa de todos los actores de la sociedad civil, autoridades, gobiernos locales e instituciones públicas y privadas presentes en el territorio⁶. Esta iniciativa del SICA persigue la transformación de las dimensiones económicas, institucionales, sociales, culturales y ambientales de los territorios rurales, en función de políticas públicas concertadas y del esfuerzo entre las diversas organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas nacionales y locales. Es un proceso que establece las condiciones nacionales y locales para que mejoren las condiciones de vida en los territorios, a partir de la equidad, la inclusión, la innovación, la identidad propia, el respeto a la diversidad cultural y al patrimonio natural.

El proceso de formulación y revisión de la ECADERT fue ampliamente participativo, con veintiséis consultas en todos los países de Centroamérica y República Dominicana, seguidas por siete encuentros nacionales de devolución, discusión y validación crítica. La propuesta se discutió también en foros virtuales y se sometió a crítica experta. En este proceso participaron más de novecientos representantes de numerosas organizaciones y entidades. Muchas de ellas eran representativas de la sociedad civil en sentido amplio, incluyendo las formas de organización tradicionales de pueblos

⁶ Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Publicado por: Consejo Agropecuario Centroamericano | Fuente: CAC. 2010.

indígenas y afrodescendientes, organizaciones de pequeños y medianos productores, agrupaciones gremiales del sector privado, ONG y centros de investigación para el desarrollo y la incidencia. También hubo una importante participación de instituciones públicas, incluyendo entidades o autoridades nacionales y locales. La información sobre este proceso y sobre la propuesta se compartió con todas las organizaciones o personas interesadas a través de portales web, envíos por correo electrónico, documentación impresa y exposiciones presenciales, y con la opinión pública mediante comunicados de prensa y otros medios de información⁷.

La visión de futuro propuesta a los países de la región es que “los territorios rurales centroamericanos mejoren significativamente la calidad de la vida, tanto humana como de los ecosistemas, a partir de las capacidades creativas y decisorias de su población y de las potencialidades de cada territorio, valorando y respetando su identidad cultural, y cuentan con una institucionalidad sólida e integrada responsable por la gestión del desarrollo solidario, incluyente y sostenible en los planos territorial, nacional y regional. De esta forma la ECADERT se plantea como objetivo “promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible”. Este objetivo se alcanzará por medio del apoyo permanente a procesos de innovación y transformación del marco institucional de Desarrollo Rural Territorial (DRT) en el ámbito regional, nacional y local, de manera que se internalice el enfoque territorial y se consolide el desarrollo de los territorios rurales, se mejore significativamente la calidad de vida de las familias, se consoliden procesos de gestión sostenible y se afiancen las tendencias democratizadoras en la región (Róger Guillén y otros: 2010).

⁷ Róger Guillén, Mario Samper, Miguel Gómez (2010): Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT/ CAC, ECADERT, SICA – San José, C.R.

En este sentido, la ECADERT entiende el territorio como un espacio socio geográfico que constituye un sistema complejo y dinámico, con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo social, lo económico, lo político-institucional, lo cultural y lo ambiental (Róger Guillén y otros: 2010).

La ECADERT se estructura en cinco componentes que abordan aspectos medulares de las principales dimensiones del desarrollo sostenible:

- Renovar, transformar y fortalecer el marco institucional y jurídico para la organización de los actores sociales de los territorios y para la gestión social integrada de políticas de promoción del desarrollo en los territorios rurales.
- Enriquecer y reforzar el tejido social para una gestión innovadora de los territorios basada en el diálogo y consenso de políticas, estrategias y acciones, involucrando a todos los actores pertinentes y movilizand las redes informales y las organizaciones formales de los territorios, como impulsoras de las transformaciones requeridas.
- Fortalecer de manera incluyente la economía rural de los territorios, considerando sus potencialidades y con el propósito de mejorar la base económica del desarrollo territorial y de las familias rurales, mediante actividades productivas sostenibles y una participación creciente en las cadenas de valor basadas en los territorios, en función de sus proyectos de futuro.
- Revalorizar la multiculturalidad de la región y fortalecer la transmisión intergeneracional de valores y saberes para potenciar y orientar los procesos de desarrollo de los territorios rurales, fortaleciendo sus identidades colectivas y el respeto intercultural.
- Impulsar la transformación del tipo de gestión ambiental del territorio por parte de los actores sociales e institucionales, adecuando sus prácticas a la capacidad de renovación de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

Además, la ECADERT cuenta con tres ejes transversales, como principios fundamentales del enfoque territorial que permean toda la estrategia:

- La equidad e inclusión social en los territorios rurales, siendo ésta una condición humana que abarca múltiples facetas de la vida y va más allá de la superación de las privaciones materiales y de los ingresos económicos, abordando las distintas formas de exclusión que los grupos sociales experimentan dentro de las dinámicas territoriales. La equidad, como fundamento de los derechos humanos y de la justicia social, busca asegurar a todas las personas igualdad de oportunidades para acceder a condiciones de vida y de trabajo dignas, reconociendo la diversidad.
- Los procesos continuos de fortalecimiento de capacidades, el aprendizaje colectivo y la innovación social son esenciales para el Desarrollo Rural Territorial.
- Gestión del conocimiento como recurso para el desarrollo rural territorial. La formulación, ejecución y evaluación de la ECADERT requiere de redes y mecanismos para la gestión participativa del conocimiento y la información.

La clave del éxito de esta estrategia dependerá, en parte, de la cantidad y calidad de los socios y recursos disponibles para el desarrollo de la ECADERT, así como de la construcción de sólidas alianzas en función de objetivos compartidos. Los actores sociales e institucionales de los territorios deben ser los protagonistas y responsables principales por su propio desarrollo, en conjunto con la institucionalidad pública del país y otros actores nacionales, con el acompañamiento de agencias de cooperación técnica y financiera (Róger Guillén y otros: 2010)⁸.

Los países deben asignar recursos sustanciales del presupuesto nacional a la inversión en bienes públicos y procesos conducentes al desarrollo rural territorial, y los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana deben movilizar recursos internacionales

⁸ (Róger Guillén y otros: 2010). “El necesario salto cualitativo en los procesos de desarrollo rural territorial en Centroamérica demandará de nuevas alianzas y recursos. La gente de cada territorio, sus organizaciones y redes, sus gobiernos locales y entidades públicas, empresas privadas y cooperativas, deben apostarle al desarrollo territorial. Los países deben invertir los recursos necesarios para impulsar de manera sostenida sus políticas e iniciativas de DRT, con apoyo de la cooperación internacional. En el plano regional, se requiere, asimismo, de una “asociación para el desarrollo”, con participación de donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, Estados, organizaciones de la sociedad civil, y sector empresarial, para apoyar el desarrollo de territorios transfronterizos y de territorios con características, identidades, problemáticas y potencialidades afines en varios países de la región”.

y apoyar procesos regionales y transfronterizos, como también en territorios con características, problemáticas y potencialidades similares en varios países. Se propone una “sociedad para el desarrollo” con donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, órganos del proceso de Integración, Estados nacionales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de movilizar los recursos necesarios para dar un impulso decisivo a las transformaciones requeridas (Róger Guillén y otros: 2010)⁹.

La ECADERT responde a la demanda de los países miembros del SICA que desean aplicar el enfoque territorial a sus políticas de desarrollo rural. En la región han existido experiencias piloto en DRT con bastante éxito, lo que ha llevado a los países a promover este enfoque, entendiendo que los actores sociales e institucionales de los territorios requieren una orientación estratégica para apoyar su labor. En este sentido, la ECADERT entiende que múltiples territorios, en distintos países, comparten problemáticas e identidades, y a su vez ofrecen oportunidades para la colaboración e integración.

Además, invertir en el desarrollo de los territorios rurales tiene una orientación hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM/ODS), y superar retrasos acumulados en las poblaciones rurales. La ECADERT busca avanzar hacia las metas de erradicación de la pobreza extrema y el hambre en las zonas rurales, promoviendo desarrollo y riqueza en función de sus oportunidades económicas. La incorporación efectiva de la población vinculada a los territorios en el proceso de desarrollo permitirá la emergencia de energías sociales desaprovechadas; además de los productos agropecuarios básicos y las actividades que le agregan valor, será posible generar nuevos tipos de iniciativas económicas basadas en la identidad y potencialidad de cada territorio.

En la formulación de la ECADERT se indica la necesidad de fortalecer la gobernabilidad local, el reforzamiento del ‘tejido social’ (calidad de la trama de

⁹ Róger Guillén y otros: 2010. “La plena incorporación de los territorios al desarrollo de las sociedades ofrece diversos beneficios potenciales para cada país y para la Región en su conjunto. Entre ellos, cabe mencionar un mayor y mejor desarrollo en general; seguridad y soberanía alimentaria; fortalecimiento de la sustentabilidad ambiental, económica y social, así como la construcción de ciudadanía. El Desarrollo Rural Territorial (DRT) busca reducir las disparidades entre la ciudad y el campo, entre territorios rurales y al interior de cada territorio”.

conexiones sociales) y la rentabilidad de las cadenas productivas basadas en el territorio. En definitiva, un modelo de desarrollo que favorezca la cohesión social y territorial, que contribuya a la reducción de las disparidades intra e interterritoriales, así como la brecha entre lo urbano y lo rural.

Para concretar estas transformaciones, los actores sociales e institucionales adoptan métodos de interacción democrática, buscando convergencias o negociando divergencias. Del consenso surge el plan estratégico de desarrollo del territorio, a partir de su visión compartida del futuro del mismo. Ese plan, construido necesariamente de manera participativa, debe articularse coherentemente con las políticas públicas sectoriales. Éstas, a su vez, deben ser coordinadas intersectorialmente en el territorio, adaptadas a las características, necesidades y potencialidades de cada territorio, y consultadas con los actores locales. Bajo ese esquema, los actores sociales e institucionales del territorio asumen la responsabilidad principal de orientar los procesos de cambio como gestores del desarrollo territorial, en diálogo con las políticas e iniciativas de los organismos del Estado en cada territorio (Róger Guillén y otros: 2010).

En ese contexto, la planificación participativa territorial facilita la concertación de los procesos de toma de decisiones, al igual que imprime transparencia en la rendición de cuentas. El desarrollo sostenible de los territorios rurales debe fundamentarse en políticas públicas de largo plazo orientadas hacia la inclusión social y económica, y hacia la participación ciudadana en dichos territorios. Por los tanto, la ECADERT insta a los países a que impulsen políticas de Desarrollo Rural Territorial mediante propuestas consensuadas que se traduzcan efectivamente en acciones sostenidas en el tiempo, orientadas por proyectos de futuro de los territorios¹⁰.

El enfoque de la ECADERT enfatiza en la complementariedad del Estado y de la sociedad civil para la gestión de políticas públicas, tanto nacionales como territoriales. Fomenta la cooperación y concertación de alianzas público-privadas entre los actores e instituciones vinculadas al desarrollo de los territorios rurales en cada país, donde

¹⁰ Según expresa el documento programático de la ECADERT, los Estados se comprometen a asignar recursos sustanciales del presupuesto nacional al desarrollo de los territorios rurales.

intervienen de manera fundamental los gobiernos locales y otras autoridades territoriales (Róger Guillén y otros: 2010). Para ello es necesario abrir espacios de colaboración conjunta que reúnan a los principales actores sociales e institucionales de cada territorio, estableciendo *Grupos de Acción Territorial* (centros de gestión local, grupos gestores, consejos de desarrollo territorial o entidades similares). Para lo cual es necesario identificar proyectos concretos y programas de trabajo, orientados por una visión estratégica, que puedan fortalecer esos vínculos entre actores e instituciones, asumiendo una responsabilidad compartida por el desarrollo del territorio.

Es fundamental, por tanto, la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de Desarrollo Rural Territorial (DRT). A la institucionalidad pública le corresponde jugar el papel de facilitador y orientador estratégico, conduciendo procesos de toma de decisiones. La gestión social de los territorios y los procesos ascendentes de toma de decisiones exigen información y conocimientos técnicos, claridad de ideas y, principalmente, la alianza y negociación de intereses entre actores locales en el marco de arreglos institucionales específicos. La formación y el desarrollo de una "institucionalidad" adecuada para acompañar este proceso juegan un papel vital en este tipo de propuesta de desarrollo.

El enfoque territorial necesita de instituciones que faciliten los procesos de democratización política, de promoción de la solidaridad social y d impulso de la descentralización administrativa. Para promover la innovación institucional precisa es necesario promover la movilización social en el territorio, formalizar las reglas del juego y establecer alianzas público-privadas entre los actores (públicos y privados) del territorio. Este tipo de transformación es clave para su éxito y es un componente fundamental del enfoque territorial (Róger Guillén y otros: 2010).

4. Participación de los gobiernos locales en la ECADERT

Se ha escrito mucho sobre el rol del gobierno municipal en el desarrollo económico local, bien a través de la construcción de una política pública municipal, o fortaleciendo su gestión de servicios, o mejorando los mecanismos de cooperación con el sector privado, o incrementando los ingresos propios, incorporando procesos de planificación, y un largo etcétera. La elaboración de estrategias y/o agendas de desarrollo de los

gobiernos locales los ha convertido en actores determinantes del desarrollo de sus municipios.

El SICA ha promovido la participación activa de los gobiernos locales en los diferentes temas del proceso de integración centroamericana. Temas que incluyen la cooperación municipal transfronteriza y gremial, la aprobación de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de la Autonomía Municipal y la colaboración de las municipalidades en las políticas de Seguridad, de Desarrollo Rural, etc.

El Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA)¹¹, en su reunión de consulta sobre la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) planteó un conjunto de temas necesarios para la incorporación de los gobiernos locales a su proceso de implementación¹². En el capítulo de instalación de Oficinas de Desarrollo Territorial (oficinas del SICA) se plantea la conveniencia de ubicarlas en zonas estratégicas, favoreciendo la infraestructura disponible en los gobiernos locales, y en todo caso, de acuerdo a las características propias de cada entorno.

Según el informe, los gobiernos locales se vienen fortaleciendo institucionalmente con un conjunto de instrumentos dirigidos hacia gestiones más eficaces, en particular al ordenamiento territorial y uso del suelo (catastros, herramientas de gestión económica, social y ambiental, fortalecimiento de las finanzas locales, etc.). Cada vez más se fomentan los planes de desarrollo municipal con base territorial, donde se aplica una metodología que favorece la coordinación entre los diferentes sectores de la sociedad civil. En este sentido, los gobiernos locales ocupan una posición privilegiada por su capacidad para canalizar la participación de la sociedad civil en la ejecución de ECADERT (formulación y seguimiento de cumplimiento de planes de desarrollo), y es en el seno de los municipios donde se están creando estructuras de participación en la gestión y promoción del desarrollo.

¹¹ Estatuto Consultivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA).

¹² Informe de la consulta región del Comité Consultivo del SICA sobre la ECADERT. Coronado, Costa Rica. 13-14 de agosto, 2009.

Un objetivo fundamental de la ECADERT es el de garantizar la soberanía alimentaria en los territorios, para lo cual los gobiernos locales podrán promover mercados locales, ferias y mercados verdes. Es un hecho, que los gobiernos locales de la región han asumido la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en sus programas de trabajo. Igualmente, son los gobiernos locales las instituciones más adecuadas para proteger el patrimonio cultural e histórico, promover su potencial económico y ligarlo a la identidad del territorio.

La promoción del desarrollo local entre las competencias municipales expresadas en las Constituciones políticas

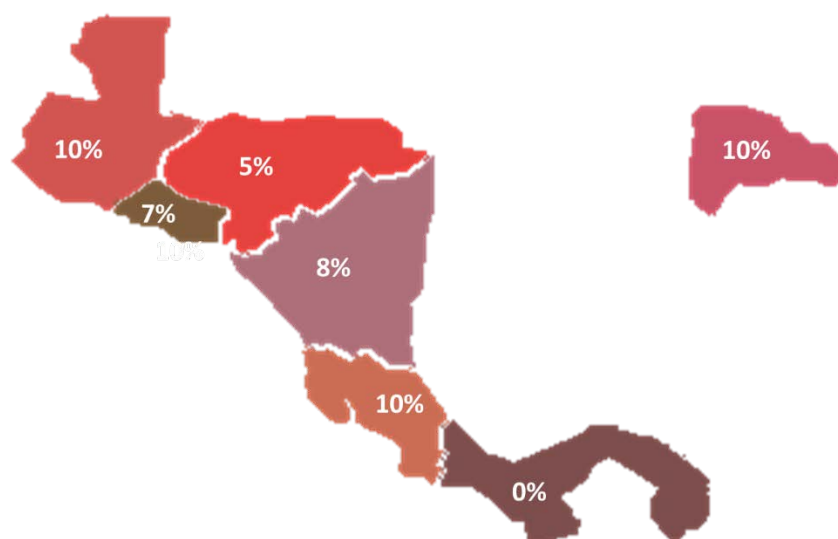


Fuente: elaboración propia

Pero la centralización del aparato estatal y de los procesos decisorios es un desafío que debe superar la región, lo mismo que la debilidad estructural de los gobiernos locales para atender las demandas de la población de los territorios rurales. El desarrollo de dichos territorios requiere la descentralización de la toma de decisiones y de los recursos públicos hacia los gobiernos locales, los cuales deben fortalecerse y transformarse para administrarlos de manera eficaz, transparente y con visión

estratégica. Hay avances positivos en varios países de la región a este respecto, incluyendo modalidades de gobernanza autónoma de territorios de población predominantemente indígena en algunos países centroamericanos, pero queda mucho por hacer en este sentido (Róger Guillén y otros: 2010)¹³.

Participación de los gobiernos locales en el presupuesto general del Estado



Fuente: elaboración propia

Como dice Róger en la publicación auspiciada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), órgano del SICA responsable de la ejecución de la ECADERT: "... las relaciones entre Estado y sociedad civil han sido complejas y algunas veces conflictivas, pero actualmente hay una manifiesta y creciente disposición a desarrollar procesos de concertación e iniciativas conjuntas. Esta disposición constructiva parte del reconocimiento de la magnitud de los retos que enfrentan las

¹³ Róger Guillén y otros (2010): La población que habita los territorios rurales articula sus demandas mediante una mayor participación ciudadana y se involucra en la gestión pública. Hay algunas iniciativas emergentes de formas novedosas de organización y nuevos tipos de alianzas. Los movimientos asociativos, gremios de productores y organizaciones que agrupan a múltiples actores sociales e institucionales en los territorios muestran una nueva vitalidad. Estas organizaciones jugarán un papel central en la implementación de la ECADERT, junto con los gobiernos locales.

sociedades centroamericanas, que ninguna de las partes puede enfrentar exitosamente sin una relación colaborativa entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. Forjar y fortalecer este tipo de relación es uno de los requerimientos principales para el Desarrollo Rural Territorial, y la voluntad de construir alianzas de este tipo es una oportunidad significativa para dar un salto cualitativo hacia una institucionalidad fortalecida para impulsar las transformaciones que necesitan los territorios rurales de la región. En el proceso de transformación y recomposición del nuevo tejido institucional de la sociedad centroamericana confluyen viejos y nuevos actores con las más diversas modalidades organizativas y con crecientes responsabilidades en los procesos de desarrollo. Entre ellas destacan los gobiernos locales".

Los gobiernos locales deben articularse con los actores sociales e instituciones presentes en el territorio, a través de procesos de planificación estratégica y compartiendo una visión común. En este sentido, cuando se habla de una nueva institucionalidad se refiere a aquella que integra lo público y lo privado, por el conjunto de reglas o normas legales y sociales que rigen estas relaciones. Actores relevantes de esta nueva institucionalidad serán los gobiernos locales, que están llamados a ocupar un papel destacado en los procesos de desarrollo rural territorial. El CAC, en el documento oficial de la ECADERT, reconoce el papel de las mancomunidades de municipios, *"que en algunos casos trascienden las delimitaciones políticas de los Estados nacionales para abarcar territorios transfronterizos, como en el caso del Trifinio"*. Igualmente, este fue planteado en por el Comité Consultivo de la ECADERT¹⁴.

III Objetivos y metodología

¹⁴ Por ejemplo, en el caso de Guatemala el gobierno del presidente Otto Pérez Molina tendrá el objetivo de trabajar con las mancomunidades que corresponden a los municipios priorizados por el Plan Hambre Cero. En palabras de Adrián Zapata, Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural, este es un proceso importante porque se está reconociendo a las mancomunidades como territorios a partir de los cuales se implementará el plan de desarrollo rural. Zapata, marzo 2014: "... el territorio no es simplemente una situación geográfica, sino es una construcción social, y en el ámbito geográfico de los municipios priorizados, lo que se encuentra más avanzado como construcción social del territorio son las mancomunidades, por lo que la política de desarrollo social se enfocará en los más pobres y excluidos. Ya se han visitado 11 de las 13 mancomunidades que han sido priorizadas durante este año, y se ha tenido el beneplácito de los alcaldes para la incorporación al plan de desarrollo rural".

1. Objetivos e hipótesis

Para analizar el papel de las actuales mancomunidades de municipios en la promoción de un desarrollo de los territorios rurales de Centroamérica y República Dominicana se planteó una investigación con dos objetivos fundamentales. Por un lado, analizar en qué medida los marcos normativos legales, que actualmente regulan la creación y funcionamiento de mancomunidades, facilitan o dificultan que éstas puedan asumir el desarrollo rural con enfoque territorial. Por otro lado, conocer el estado institucional de estas instancias de cooperación supramunicipal, y su contribución al desarrollo de los territorios rurales; sugiriendo, en su caso, los elementos de transformación necesarios para que puedan desempeñar estas funciones.

Una clara opción de gestión territorial para el desarrollo, son las alianzas entre gobiernos locales conformando mancomunidades, y que éstas a su vez se establezcan sobre bases prácticas de inclusión y participación. Las mancomunidades tienen la posibilidad de generar proyectos articuladores que ayuden a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal. Según varios estudios sistematizados, se constata 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 la generación de capacidades económico-productivas de un territorio determinado, abre una nueva dimensión. Esto implicaría, 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. 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 (ALBA CANO, 2014).

Las mancomunidades ofrecen a los pequeños, pobres y débiles municipios rurales de Centroamérica y República Dominicana, una opción para asumir la promoción del desarrollo económico local en los territorios que gobiernan. Y por ello, esta investigación analiza dos categorías que no han encontrado hasta ahora una respuesta armónica: las necesidades sociales de los territorios y la gestión pública local en las zonas rurales.

Se conocen experiencias concretas de mancomunidades de municipios 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. Para ello este trabajo de investigación busca determinar si dentro de los territorios rurales, en qué medida las mancomunidades son instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos, de gobernanza y de participación ciudadana.

La hipótesis de partida de esta investigación es “*si las mancomunidades de municipios de Centroamérica y República Dominicana no incorporan mecanismos de participación no podrán asumir la gestión del desarrollo con enfoque territorial de las zonas rurales*”. Dar una respuesta coherente tendría gran utilidad en la práctica del desarrollo de los territorios rurales. Eso no quiere decir que las mancomunidades tuviesen que ser necesariamente, en caso de poder serlo, la única fórmula institucional adoptada en el marco de futuras políticas públicas de desarrollo rural en los países de la región, sino que podrían ser una oportunidad en aquellos territorios en los que ya existieran, o fuese posible que reunieran, las características necesarias. Para ello la investigación quiere ayudar a clarificar en qué medida las mancomunidades son una organización territorial donde pueden participar todos los actores, públicos y privados, para impulsar conjuntamente la promoción del desarrollo en su territorio. En este sentido, este espacio institucional debe garantizar la participación privada, desde dos puntos de vista:

1. Si la normativa legal sobre mancomunidades incorpora el reconocimiento de órganos y/o mecanismos donde participan representantes de la sociedad civil y del sector privado.
2. Si la práctica de gestión de las mancomunidades incorpora acciones de fomento de la participación y/o consulta a la sociedad civil y a al sector privado.

2. Metodología

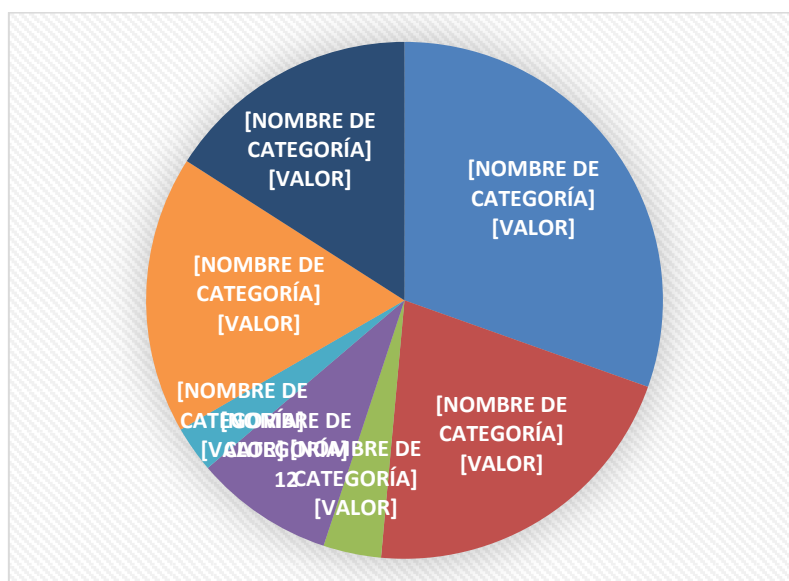
a. Censo y muestra

El trabajo de elaboración de los censos de mancomunidades y de grupos de acción territorial (GAT) ha sido arduo pues no existen registros en todos los países. Para ello, se ha solicitado la colaboración de las asociaciones o federaciones nacionales de municipios y de los institutos de fomento municipal de cada uno de los países. Además, y dado que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) cuenta con una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en los siete países objeto de estudio, y tienen programas de ayuda al desarrollo con los municipios, se solicitó también su apoyo para la elaboración del censo. Las propias mancomunidades, ONGD, fundaciones, etc. han contribuido igualmente en la identificación de otras asociaciones de municipios.

Para el registro de los GATs se solicitó el apoyo de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico (PRAT) para la ejecución de la ECADERT, del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), órgano dependiente del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); y además al equipo del Fondo España - SICA.

Una vez contruidos ambos censos: el de asociaciones de municipios y el de GAT, se remitió un cuestionario, a través del Google Drive, a los directores gerentes o presidentes, según los datos ofrecidos. Las respuestas fueron registradas en un marco temporal de 60 días: diciembre 2014 - enero de 2015. Para el caso de las asociaciones de municipios el censo resultado fue de 140.

Figura Número de mancomunidades por país



Fuente: elaboración propia

Se construyó un cuestionario con el objetivo de conocer el estado de situación actual de las asociaciones de municipios, desde el punto de vista de la representatividad territorial, el marco legal que le afecta, los objetivos propuestos, si cuentan con instrumentos de planificación, la capacidad técnica instalada, sus sistemas de participación, financieros, etc. Esto permitió conocer, en qué medida, las mancomunidades constituidas promueven en efecto el desarrollo de los territorios rurales que representan, y en todo caso, las dificultades que tienen para ello.

Censo de asociaciones de municipios en Centroamérica y República Dominicana

HONDURAS

1	1	Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida
2	2	Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras
3	3	Mancomunidad de Municipios del Suroeste del Valle de Comayagua y la Paz
4	4	Mancomunidad de Municipios de Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo
5	5	Consejo Intermunicipal Río Higuito
6	6	Concejo Intermunicipal de Municipios del Sur de Copán
7	7	Mancomunidad de Municipios de Copan y Santa Bárbara
8	8	Mancomunidad de Municipios del Norte de Copán
9	9	Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia
10	10	Zona Metropolitana del Valle de Sula
11	11	Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca
12	12	Mancomunidad de Municipios del Cerro La Botija y el Cerro Guancaure
13	13	Mancomunidad de Municipios del Norte de El Paraíso
14	14	Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán
15	15	Mancomunidad de Municipios de la Region del Yeguaré
16	16	Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá
17	17	Mancomunidad Lenca Eramani
18	18	Mancomunidad de la Cuenca del Río San Juan
19	19	Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de la Paz
20	20	Mancomunidad de Municipios del Centro de la Paz

- | | | |
|----|----|--|
| 21 | 21 | Mancomunidad de Municipios del Sur de La Paz |
| 22 | 22 | Mancomunidad de municipios del Parque Nacional Montaña de Celaque |
| 23 | 23 | Consejo Intermunicipal CAFEG |
| 24 | 24 | Mancomunidad de Municipios del Sur de Lempira |
| 25 | 25 | Mancomunidad Refugio de Vida Silvestre |
| 26 | 26 | Mancomunidad del Suroeste de Lempira |
| 27 | 27 | Mancomunidad de Municipios del Valle de Sensenti |
| 28 | 28 | Mancomunidad de Municipios Guisayote |
| 29 | 29 | Mancomunidad de Erapuca Norte |
| 30 | 30 | Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa |
| 31 | 31 | Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa |
| 32 | 32 | Mancomunidad de Municipios del Norte de Olancho |
| 33 | 33 | Asociación de Municipios de Olancho AMO |
| 34 | 34 | Mancomunidad de Municipios Mártires de la Sierra de Agalta |
| 35 | 35 | Mancomunidad de Municipios del Sur de Santa Bárbara |
| 36 | 36 | Mancomunidad del Valle de Quimistán |
| 37 | 37 | Mancomunidad de Municipios de la Región Sur Oeste de Santa Bárbara |
| 38 | 38 | Consejo Regional Ambiental |
| 39 | 39 | Mancomunidad de Municipios Fronterizos |
| 40 | 40 | Mancomunidad de Municipios Costeros del Golfo de Fonseca |
| 41 | 41 | Mancomunidad Trinacional de Municipios del Golfo de Fonseca |
| 42 | 42 | Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Aguán y Cuyamapa |

GUATEMALA

- | | | |
|----|---|--|
| 43 | 1 | Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo |
| 44 | 2 | Mancomunidad para el Desarrollo Integral de la Cuenca Copanch'orti'. |

45	3	Mancomunidad de Municipios de la etnia kachiquel del lago Atitlan
46	4	Mancomunidad de Municipios Tzolojya
47	5	Mancomunidad de Municipios Sur Occidente de Huehuetenango
48	6	Asociación Desarrollo Territorial de Municipalidades del Altiplano Marquense
49	7	Mancomunidad Encuentro Regional IXIL por la Paz -ERIPAZ
50	8	Mancomunidad de Municipios de la Franja Transversal del Norte
51	9	Mancomunidad de Municipios Huista
52	10	Mancomunidad de Municipios La Laguna
53	11	Mancomunidad de Municipios del Valle
54	12	Mancomunidad KAQCHIKEL
55	13	Mancomunidad de Municipios de la zona del Polochic e Izabal
56	14	Mancomunidad de Municipios de la Frontera Norte
57	15	Mancomunidad Asociación de Municipios Convergencia de los 8
58	16	Mancomunidad Metrópoli de los Altos
59	17	Mancomunidad de Municipios de la Zona Paz
60	18	Mancomunidad El Atlántico
61	19	Mancomunidad de Municipios de la Costa Sur
62	20	Mancomunidad de Municipios Montaña El Gigante
63	21	Mancomunidad de Desarrollo Integral de Municipios
64	22	Mancomunidad de Municipalidades del Sur (Manmunisur) de Petén
65	23	Mancomunidad de Municipios del Cono Sur
66	24	Mancomunidad de Municipios Sur Oriente
67	25	Mancomunidad de Sur
68	26	Mancomunidad Lago Petén_Itzá Flores Petén

-
- 69** 27 Mancomunidad Nor-Oriente
-
- 70** 28 Mancomunidad Sureña
-
- 71** 29 Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (Ocotepeque, Honduras)
-

NICARAGUA

-
- 72** 1 Asociación de Municipios de Río San Juan
-
- 73** 2 Asociación de Municipios de Nueva Segovia
-
- 74** 3 Asociación de Municipios de la Región Atlántica y del Caribe
-
- 75** 3 Asociación de Municipios de Rivas
-
- 76** 5 Asociación de Municipio Integrados por la Cuenca y Territorios de la Laguna de Apoyo, Nicaragua
-
- 77** 6 Asociación de Municipios de Madriz
-
- 78** 7 Asociación de Municipios de Carazo
-

COSTA RICA

-
- 79** 1 Federación Metropolitanas de Municipalidades de San José
-
- 80** 2 Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
-
- 81** 3 Federación de Municipalidades de Heredia
-
- 82** 4 Federación de Municipalidades de Guanacaste
-
- 83** 5 Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua
-
- 84** 6 Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distritos del Pacífico
-
- 85** 7 Federación de Cantones Productores de Banano
-
- 86** 8 Federación de Municipalidades de Cartago
-
- 87** 9 Federación de Municipalidades Zona de Los Santos
-
- 88** 10 Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas
-
- 89** 11 Federación de Municipalidades de Occidente
-

90 12 Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica

PANAMA

91 1 Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS).

92 2 Asociación de Municipios de Veraguas (AMUVE)

93 3 Asociación de Municipios Comarca Ngabe Bugle ASMUNGLE

94 4 Asociación de Municipios del Oriente Chiricano

EL SALVADOR

95 1 Mancomunidad Trinacional Río Lempa

96 2 Asociación de Municipios Cayaganca

97 3 Mancomunidad la Montañona

98 4 Asociación de Municipalidades de Servicios del Norte

99 5 Micro Región Ahuachapán Centro

100 6 Micro Región Ahuachapán Sur

101 7 Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador

102 8 Asociación de Municipios del Valle de San Andrés

103 9 Asociación de Municipios del Sur de La Libertad

104 10 Asociación de Municipios Micro Región El Bálsamo

105 11 Mancomunidad Suchitlán (antes Lempa Sur)

106 12 Asociación de Municipios Corredor Autopista a Comalapa

107 13 Asociación de Municipios Los Nonualcos

108 14 Micro Región Paracentral Norte

109 15 Micro Región Manantiales del Norte de San Miguel

110 16 Mancomunidad Río Grande de San Miguel

111 17 Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca

112 18 Micro Región Nor Oriental de Morazán

-
- 113** 19 Micro Región Norte de Morazán
-
- 114** 20 Asociación Intermunicipal Bahía de Jiquilisco
-
- 115** 21 Asociación Intermunicipal del Norte de La Unión
-
- 116** 22 Comisión Binacional Mancomunidad La Montañona – Mancomunidad de Municipios del Sur y Suroeste del Departamento de Lempira
-
- 117** 23 Asociación Intermunicipal Sierra Tercapa - Chinameca
-
- 118** 24 Asociación Intermunicipal del Valle de Jiboa
-

REPÚBLICA DOMINICANA

-
- 119** 1 Asociación de Municipios de la Región Cibao Norte
-
- 120** 2 Asociación de Municipios de la Región Cibao Sur
-
- 121** 3 Asociación de Municipios de la Región Enriquillo
-
- 122** 4 Asociación de Municipios de la Región El Valle
-
- 123** 5 Asociación de Municipios de la Región Higuamo
-
- 124** 6 Asociación de Municipios de la Región Nordeste
-
- 125** 7 Asociación de Municipios de la Región Ozama
-
- 126** 8 Asociación de Municipios de la Región Valdesia
-
- 127** 9 Asociación de Municipios de la Región Yuma
-
- 128** 10 Mancomunidad de Distritos Municipales del Cibao Inc.
-
- 129** 11 Mancomunidad de Municipios de la Laguna Rincón
-
- 130** 12 Mancomunidad de Municipios de la Provincia de Monte Plata "Esmeralda"
-
- 131** 13 Mancomunidad Madre de las Aguas
-
- 132** 14 Mancomunidad de Municipios de Elías Piña
-
- 133** 15 Mancomunidad de Municipios y Distritos Municipales de la Franja Oriental Cibao Sur
-
- 134** 16 Mancomunidad del Gran Santo Domingo
-

135	17	Asociación de Municipios para el desarrollo y la protección de la cuenca del Río Macasías (AROMA)
136	18	Mancomunidad de Municipios Franja Oriental Cibao Sur
137	19	Mancomunidad de Municipios y del Sur de la Cordillera Central para el Desarrollo Sostenible. (MANCOMUDES)
138	20	Mancomunidad de Municipios de la Región Este (MANRE)
139	21	Asociación de Municipios de Este (ADEME)
140	22	Asociación de Municipios Costeros (AMC)

Fuente: elaboración propia

b. Métodos y técnicas de recogida de datos

Cómo ya se explicó anteriormente, se construyó un cuestionario con el objetivo de conocer el estado de situación actual de las asociaciones de municipios desde el punto de vista de la representatividad territorial, el marco legal que le afecta, los objetivos propuestos, si cuentan con instrumentos de planificación, la capacidad técnica instalada, sus sistemas de participación, financieros, etc. Esto permitió conocer, en qué medida, las mancomunidades constituidas promueven en efecto el desarrollo de los territorios rurales que representan, y en todo caso, las dificultades que tienen para ello. Producto de este ejercicio de recolección de información se recibieron un total de 89 respuestas válidas.

Número de respuestas por países

País	Censo	Respuestas válidas	%
Costa Rica	12	8	66.7

El Salvador	24	16	66.7
Guatemala	29	11	37.9
Honduras	42	26	61.9
Nicaragua	7	7	100
Panamá	4	4	100
República Dominicana	22	17	77.3
Total general	140	89	63.6

Fuente: elaboración propia

Los datos cuantitativos se han recopilado a través de un cuestionario, dirigido a la población de mancomunidades en los siete países del ámbito de estudio. Se ha optado por este instrumento que ha permitido recabar la información precisa, ofreciendo datos sobre un número importante de variables.

Por otro lado, se ha usado la entrevista semiestructurada con un grupo de expertos en gestión pública local y desarrollo con enfoque territorial (DRT). Para ello se ha elaborado un guion de preguntas que ha sido contestado por los expertos, para recabar información sobre los objetivos de la investigación.

Con el objeto de contrastar la información obtenida en las encuestas y de complementar la misma, se ha consultado un conjunto de documentos oficiales directamente relacionados con el estado de la cuestión objeto de estudio. Adicionalmente, se han consultado otros; que, por su relevancia, son los siguientes:

- Marcos normativos relativos al régimen municipal y sobre las mancomunidades de municipios.
- Planes estratégicos y operativos disponibles de las mancomunidades.
- Estatutos y reglamentos de régimen interno disponibles de las mancomunidades.
- Datos oficiales de desarrollo de los países ámbito de estudio.
- Sitios Web disponibles de las mancomunidades.
- Programas oficiales de desarrollo de los territorios rurales (políticas públicas).

Se ha decidido realizar el estudio sobre siete países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y República Dominicana, no tanto porque se busque hacer un estudio comparado, sino porque todos ellos viven procesos similares. Aunque, si bien es cierto, en todo momento las diferencias afloran, tan solo con el ánimo de describir y no de explicar porque se dan las variaciones.

En este espacio se ha ido posicionando el enfoque territorial entre los actores más relevantes para el desarrollo rural en la región, que ha fomentado el intercambio de experiencias entre países, territorios y actores; desembocando en la aprobación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Esta es una estrategia de desarrollo regional que busca generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales; con el objetivo de que puedan construir una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible.

Con el objetivo de apoyar este proceso que pone en marcha el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), desde la contribución de los gobiernos locales al desarrollo rural territorial, se plantea esta investigación de ámbito regional, con características, problemáticas y potencialidades similares en todos los países. En este plano regional, se persigue una “asociación para el desarrollo”, con participación de donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, Estados, organizaciones de la sociedad civil, y sector empresarial, para apoyar el desarrollo de territorios transfronterizos y de territorios con

características, identidades, problemáticas y potencialidades afines en varios países de la región.

Igualmente, con la idea de contribuir con este proceso, pues es sabido que el SICA ha promovido la participación activa de los gobiernos locales en los diferentes temas del proceso de integración centroamericana; en particular en el proceso de implementación de la ECADERT. Todos los gobiernos locales de la región asumen, de una u otra manera, la promoción del desarrollo en el territorio que gobiernan: se instalan instrumentos de ordenamiento territorial y uso del suelo, catastros, herramientas de gestión económica, social y ambiental, fortalecimiento de las finanzas locales, etc. Cada vez más se fomentan los planes de desarrollo municipal con base territorial, donde se aplica una metodología que favorece la coordinación entre los diferentes sectores de la sociedad civil.

En este sentido, las mancomunidades podrían ser un excelente aliado para la ejecución de ECADERT, a través de la formulación y seguimiento de cumplimiento de planes de desarrollo territoriales, y la instalación de capacidades para su ejecución.

El proceso de descentralización y el desarrollo institucional de los gobiernos locales de la región es bastante similar. En todos los países, en mayor o menor medida, la centralización del aparato estatal y de los procesos decisorios es un obstáculo al desarrollo de los territorios rurales. La descentralización de la toma de decisiones y de los recursos públicos hacia los gobiernos locales, los cuales deben fortalecerse y transformarse para administrarlos de manera eficaz, transparente y con visión estratégica, sería deseable para dar un paso adelante en la gobernanza autónoma de territorios centroamericanos.

El propio SICA, en el documento oficial de la ECADERT, reconoce el papel de las mancomunidades de municipios. Incluso algunos países, como por ejemplo Guatemala

se están reconociendo a las mancomunidades como territorios a partir de los cuales se implementará la política nacional de desarrollo rural.

Además de estas características comunes a todos los países miembros de este espacio geográfico compartido, se han producido procesos similares en la evolución de la democratización de los Estados y la gobernanza local. El hecho de que compartan políticas regionales en el marco del Sistema de Integración no es baladí, sino que responde a una realidad común producto de un devenir histórico muy similar. En este sentido, se considera oportuno realizar un análisis de la región, al amparo de estos procesos compartidos, siempre teniendo presentes las diferencias de cada realidad nacional.

IV Estimación del potencial actual de las mancomunidades para promover el desarrollo de los territorios rurales en Centroamérica y República Dominicana

1. Elementos necesarios para el desarrollo en los territorios rurales

a. La participación de los actores del territorio en torno a una estrategia de desarrollo del territorio

Se podrían proponer varios criterios que definen un territorio rural, cuyo proceso de desarrollo económico local puede ser gestionado por las mancomunidades de municipios (ALBA CANO MANUEL, 2014:29-31)¹⁵. Un territorio es un espacio que ha vivido un proceso histórico de construcción social, que se sostiene principalmente por sus recursos naturales y su base económica, estructurada alrededor de la oferta

¹⁵ Alba Cano M (2014), “El papel de las mancomunidades de municipios en el desarrollo de los territorios rurales dominicanos”. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Número 7. ISSN: 2173-8253.

ambiental en la que se sustenta (ECHEVERRI RAFAEL, 2011: 13-20)¹⁶. Según Rosario (2014), esta definición incluye concentraciones poblacionales en territorios rurales, de centros urbanos con funciones rurales; e incluye, además 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 ligados al territorio. En el caso la economía rural y 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. Igualmente, 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)¹⁷.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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).

privados) y del territorio (GALARZA LUISA, 2010:155)¹⁸. 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 de los mismos (BERDEGUÉ JULIO, 2000:26)¹⁹. Como dice Berdegué, se trata de procesos preexistentes que emergen de la vocación económica y productiva del territorio, 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 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 (DEL ROSARIO PEDRO Y LÓPEZ JOSÉ, 2007:202)²⁰. 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)²¹.

¹⁸ Galarza L (2010), *Diseño del Corredor Económico Interoceánico del Centro*, Lima: Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico (CNPE).

¹⁹ Berdegué J, Reardon T y Escobar G (2000), *Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina y el Caribe*, New Orleans: BID.

²⁰ 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).

²¹ 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.

Siguiendo a Rosario, estas ideas nos conducen a retomar el concepto de desarrollo de Amartya Sen, sintetizado en su libro “Desarrollo y Libertad”. Donde se entiende el desarrollo como proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan 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)²².

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 económica, 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

²² Sen A (2000), *Desarrollo y Libertad*, Argentina: Editorial Planeta.

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 libertad, en este caso la libertad de asociación como una de las libertades fundamentales de la democracia (ALBA CANO MANUEL, 2000:6-12)²³.

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, aun 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, como ya hemos visto en el caso de República Dominicana, 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, 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.

²³ 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.

De cómo se organice y de su capacidad de gestión es fundamental para viabilizar propuestas de desarrollo y para garantizar la transparencia en la toma 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 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, trasciende 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)²⁴.

²⁴ Alba Cano M (2008), *Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y R. Dominicana*, Granada: Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

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 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).

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, en función de las posibilidades que ofrezca cada legislación, los siguientes espacios u órganos al interior de las asociaciones de municipios:

- 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, además:

- 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 Panamá y 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.

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.

Pero al mismo tiempo, la planificación puede ser una oportunidad para abrir 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 participativo 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.

b. La capacidad técnica necesaria para viabilizar las propuestas de desarrollo en el territorio

Una 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 elaborado su plan estratégico, se definen los procedimientos administrativos y se instala la unidad técnica intermunicipal.

Esta unidad es el órgano de gestión de la mancomunidad, conformado por un equipo técnico interdisciplinario, que fundamentalmente ejecuta su plan estratégico y brinda la asistencia técnica necesaria para cumplir con los objetivos de la mancomunidad. 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, promueve el espíritu asociativo entre los miembros de la mancomunidad, tan necesario para superar el “localismo” que suele existir en la gestión pública municipal.

De esta manera, la mancomunidad ofrece al territorio esta capacidad técnica, cuya función será la ejecución del plan estratégico territorial, de forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones civiles, dependencias gubernamentales, instituciones públicas, privadas; con el fin de generar propuestas de proyectos viables que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio de la mancomunidad (ALBA CANO MANUEL, 2014:53).

Los gastos de operación en que incurre este equipo técnico serán absorbidos por los gobiernos locales mancomunados, como una manera de contribuir al desarrollo del territorio que gobiernan, 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.

De esta manera, los municipios asociados generan la necesaria capacidad técnica que necesita el territorio y sus actores, 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, 2012:26). Igualmente, este equipo debería tener la habilidad de participar en el proceso de celebración de convenios, contratos y acuerdos para la promoción del plan estratégico del territorio. De la misma forma, puede levantar diagnósticos participativos en su ámbito de actuación que sirvan como herramienta de planificación y, asesorar a los demás actores para que coordinen acciones con la mancomunidad en todos aquellos aspectos de interés común para el territorio.

El único obstáculo que podríamos tener es que este equipo, que opera en el marco de la mancomunidad, sea fagocitado por los municipios, cuyos alcaldes podrían adueñarse de esta capacidad técnica instalada para resolver problemas propios de su municipio o ayuntamiento. Para evitar esto, será necesario que los alcaldes y los demás actores establezcan mecanismos de gestión, de información y observación, ligados a los

procesos de planificación territorial y a los órganos de gobierno u dirección participativos.

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 para la ejecución del plan estratégico territorial. Adecuar las necesidades de los puestos a los perfiles de los técnicos contratados, da como resultado la conformación de un equipo de calidad.

c. El apalancamiento de recursos para financiar las propuestas de desarrollo en el territorio

Las municipalidades unidas en mancomunidad ofrecen un recurso económico muy valioso para el territorio, que no podría obtenerse de los demás actores. Ya sabemos, que en los países de la región en general (mínimamente Costa Rica) no existe una política específica de desarrollo de los territorios rurales que permita financiar las propuestas que los actores programan, cómo es el caso de los programas Leader en Europa que financian a los grupos de acción local. Por ello, en ocasiones la aportación individual de cada gobierno local a través de las cuotas a la mancomunidad supone la base del presupuesto con el que cuenta el territorio para ejecutar su programa de desarrollo. Y digo la base, porque en ocasiones este presupuesto permite apalancar otros recursos que se suman para conformar un instrumento presupuestario más complejo por la contribución de varias fuentes. Al menos, con la contribución de los gobiernos locales mancomunados, cómo se dijo en el epígrafe anterior, es posible la conformación de un equipo técnico que gestione otros recursos.

El único inconveniente, es que al igual que en el caso del equipo técnico, el presupuesto esté al servicio de las necesidades de los gobiernos locales o de la propia

mancomunidad, y no del territorio. 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; y podría verse como un ataque a esta autonomía que organizaciones externas incidan en la toma de decisiones o en el establecimiento de políticas más que las propias municipalidades.

En efecto, este presupuesto indica un ritmo y una velocidad determinada, de lo que esperan lograr, de la capacidad que quieren tener y de cómo quieren hacerlo.

En este sentido, si la mancomunidad se ve como un instrumento al servicio del desarrollo del territorio, el apoyo económico de los gobiernos locales miembros se hará con confianza y dirigido a financiar el desarrollo futuro del territorio; y con altas expectativas establecidas sobre lo que quieren hacer y construir a través de la mancomunidad.

Como ya se ha dicho antes, el hecho de que los gobiernos locales dispongan de un mínimo presupuesto para la realización de acciones, puede significar el respaldo de otras instancias públicas y privadas que se sumen a la financiación de proyectos y/o acciones concretas. De ahí, que no es posible apalancar nuevos recursos financieros para financiar las propuestas de desarrollo en el territorio, si no se ofrece el propio esfuerzo financiero de los actores, en este caso los gobiernos locales. En este sentido, con estos recursos se podría instalar un equipo técnico que elabore propuestas, realizase acuerdos, etc., tal y cómo se dijo anteriormente.

De la misma forma, contar con un presupuesto genuinamente territorial otorga autonomía para la gestión, evitando la injerencia y dependencia externa; y rompiendo hábitos paternalistas de las instituciones del Estado central. Supone una muestra de

seguridad y confianza a la hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

2. Obstáculos normativos para que las mancomunidades de la región puedan asumir los elementos básicos del enfoque territorial del desarrollo

El marco legal de los países de la región objeto de esta investigación, posibilita y promueve la capacidad de las asociaciones municipales para adoptar un enfoque territorial en su promoción del desarrollo. Aunque esta afirmación es válida, tiene ciertas restricciones. Aunque permiten la incorporación, salvo en Costa Rica, de la sociedad civil y del sector privado, en mayor o menor medida; bien cómo miembros de pleno derecho o bien en sus órganos consultivos, dependiendo si se legalizan por el derecho privado o público.

a. Desde el punto de la constitución y desarrollo institucional

En todos los países de la región queda establecida la potestad de las municipalidades para asociarse con otras, en las leyes o códigos municipales, y solo en El Salvador y en Panamá se establece también en la Constitución Política. Igualmente, se observa que la naturaleza jurídica de las asociaciones municipales no es necesariamente pública. En Costa Rica y en Guatemala son consideradas entes públicos que forman parte de la Administración Pública, debido a una interpretación jurisprudencial. En El Salvador y Panamá pueden tener la naturaleza tanto de entes públicos como de entes privados. En Honduras y Nicaragua son una especie de híbrido pues se les califica de asociaciones civiles sin fines de lucro, pero de derecho público. Y en República Dominicana se legalizan, según indica la Ley 176-07 de los Municipios, bajo la Ley 122 de Asociaciones Civiles.

En todos los países se reconoce a las asociaciones como personas jurídicas de pleno derecho. En la mayoría de los países (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) la personalidad jurídica la expide el mismo órgano que se la otorga a las asociaciones civiles²⁵, que depende del Poder Ejecutivo. El caso de El Salvador es excepcional puesto que la personería jurídica la otorgan los mismos municipios, mediante el registro ante la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

Para su constitución se observan dos alternativas: seguir el procedimiento de constitución de las asociaciones civiles o el procedimiento especial establecido en las leyes municipales. En Honduras, Nicaragua y Panamá²⁶ se sigue el mismo procedimiento de constitución de asociaciones civiles. En El Salvador y Guatemala se utilizan ambos. En República Dominicana el que establece la Ley de Municipios, aunque sea legalizada por la Ley de Asociaciones Civiles. En Costa Rica no se sigue el procedimiento de creación de ninguna ley, sino que ha imperado la práctica de que solamente las municipalidades se ponen de acuerdo y publican en La Gaceta un extracto del convenio sus representantes, para que la asociación municipal comience a operar.

Las asociaciones no pueden desvincularse de la voluntad de los municipios miembros, quienes preservan la soberanía de las competencias. Quedan subordinadas, por tanto, a las órdenes y directrices de las municipalidades.

b. Desde el punto de los aspectos organizativos y de operación

²⁵ Registro Público, Registro Civil, Secretaría de Gobernación y Justicia y el Ministerio de Gobierno y Justicia, etc.

²⁶ En Panamá el procedimiento de creación es muy complejo, quizás por ello haya tan escaso número de asociaciones (según el censo elaborado cuatro). Según la Ley de Municipios de 1973, para constituir una asociación de municipios se requiere que haya habido una iniciativa popular.

En casi todos los países no existe un listado determinado de competencias que las asociaciones de municipios pueden cumplir, sino que podrían asumir cualquiera que sea de interés de los municipios, y en el marco de sus atribuciones o bien delegadas. Evidentemente, nunca se puede hacer una transferencia total de competencias, y esta debe ser motivada y temporal.

En ningún ordenamiento jurídico se establece la estructura interna de la asociación, salvo en República Dominicana donde sí se indica cómo deben organizarse. En general, serán los estatutos de cada asociación los que definirán la estructura interna: órganos de gobierno y de gestión. En este sentido, los estatutos se convierten en un instrumento esencial para el funcionamiento de la asociación. Solamente en El Salvador y en República Dominicana se establece, en la Ley de Municipios, el contenido mínimo que deben tener los estatutos. En este sentido, no hay indicación alguna sobre la participación de otras entidades públicas o privadas, diferentes a las municipalidades, en la estructura de las asociaciones.

En casi ninguno de los países existe claridad legal sobre el régimen o marco jurídico general de actuación de las asociaciones municipales. Si las asociaciones municipales se rigen por el derecho público o privado queda a conveniencia de los municipios²⁷.

En cuanto al régimen de control de sus fondos existe total unanimidad en todos los países, puesto que, todos los controles aplicados al resto de instituciones públicas que manejan fondos públicos son aplicables a las asociaciones de municipios, independientemente de la naturaleza jurídica que se les reconozca. En este sentido, todas las asociaciones municipales son supervisadas por los Tribunales de Cuentas de cada país.

²⁷ En el Caso de República Dominicana el Art. 74 de la Ley de Municipios 176-07, establece que las mancomunidades de 3 municipios se regirán por la Ley de Asociaciones Civiles 122.

En todos los ordenamientos jurídicos, las asociaciones gozan de potestad reglamentaria en todo lo que concierne al ejercicio de sus competencias, tanto reglamentos internos de organización como reglamentos de alcance general obligatorios para los ciudadanos relacionados con sus competencias.

La única fuente de financiación claramente establecida es la cuota de las municipalidades asociadas²⁸. Aunque en todos los países tiene la posibilidad de ser receptoras de fondos públicos y privados, en formas de subvenciones o donaciones. Además, las asociaciones tienen autonomía para generar ingresos, sea reconociéndoles la potestad tributaria, para la venta de servicios, o como sujetos de crédito.

3. La realidad del asociacionismo municipal en la región de cara a 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 (ALBA CANO MANUEL, 2014:31-37).

²⁸Salvo en el caso de Costa Rica, donde las asociaciones reciben una partida específica vía Ley de Presupuesto Nacional.

Cómo hemos visto en el análisis, existen numerosas experiencias de mancomunidades de municipios 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. Si dentro de los territorios las mancomunidades pudieran ser instrumentos de desarrollo en los ámbitos económicos, de gobernanza y de participación ciudadana depende de su realidad hoy, y de los cambios profundos que tendrían que ocurrir. El estado de la cuestión nos dice que éstas tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de desarrollo con enfoque territorial.

Si tuviéramos que hacer una radiografía, a partir de los resultados obtenidos en la investigación, tenemos que las mancomunidades de la región tienen ventajas y desventajas para promover el desarrollo de las zonas rurales con enfoque territorial, tal y cómo se ha venido caracterizando.

a. Ventajas de las asociaciones de municipios para asumir el desarrollo rural con enfoque territorial

Las asociaciones o mancomunidades de municipios representan un territorio con identidad. La mayor parte de las asociaciones o mancomunidades de la región están formadas por un número igual o inferior a 10 municipios, lo que quiere decir que gestionan territorios adecuados para promover procesos de DRT, por cuanto son lo suficientemente grandes como para que se puedan dar encadenamientos productivos y pequeños cómo para que sus actores estén en comunicación.

Países con mayor número de mancomunidades



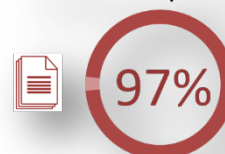
Así mismo, sabemos que el promedio de población de los municipios mancomunados es de 3.932 habitantes, lo que indica que son territorios eminentemente rurales, si tuviéramos en cuenta su tamaño. El 76% de las asociaciones de municipios cuenta con municipios pequeños o de escasa población entre sus socios.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios son instancias legalmente constituidas. Más del 90% de las asociaciones están legalizadas y cuentan con personalidad jurídica. El marco legal general al que se acogen para su legalización depende de cada país. Según los datos, los países donde mayormente se legalizan las asociaciones de municipios, amparadas en la ley de asociaciones privadas o sin ánimo de lucro, son Guatemala y República Dominicana. Sin embargo, Honduras, El Salvador o Nicaragua, fundamentalmente, se acogen a la Ley de Municipalidades para ello. Por último, Costa Rica y Panamá seleccionan ambos marcos regulatorios para la legalización de sus asociaciones. Esto es importante, porque dependiendo de ello podrán participar los actores sociales y privados o no, dependiendo si es derecho público o privado.

El 97% de las asociaciones cuenta con estatutos aprobados, aunque, sin embargo, el 65% de los casos cuenta con reglamento de régimen interno y/o manual de puestos y funciones. Fundamentalmente, las asociaciones salvadoreñas, hondureñas y guatemaltecas, que son los países donde existe una mayor tradición de asociacionismo, y, por ende, un mayor desarrollo institucional de sus mancomunidades.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios plantean objetivos concretos. En sus estatutos plantean sus objetivos y las razones que llevaron a los municipios a mancomunarse. Las

Estatutos aprobados



90%

Personalidad jurídica

65%

Reglamento de régimen interno
Manual de puestos y funciones

Tamaño < de 10 municipios



76%

Compuestas por municipios
rurales de escasa población



3.932⁶⁴

Habitantes promedio

razones valoradas como significativamente importantes por las asociaciones de la región son: *lograr el fortalecimiento institucional de los municipios* con un 89,9%, *gestionar servicios conjuntamente* con un 84,3%, *desarrollar el territorio común* con un 84,3%, *elaboración y ejecución de proyectos* con un 80,1%, y *objetivos y visiones comunes* con un 79,8%.

Esto permite concluir que las mancomunidades de la región están orientadas fundamentalmente a la promoción del desarrollo económico local de los territorios que agrupan los municipios que las componen.

En un 75% de los casos, el origen de la idea de asociarse ha partido de un Alcalde o el conjunto de Alcaldes, por lo que es de comprender que deberían ver a la asociación como un instrumento para mejorar la gestión de las competencias municipales. Sin embargo, y volviendo al tema de los objetivos y según los resultados obtenidos, el objetivo fundamental de las asociaciones de municipios de la región es la *promoción del desarrollo económico y social del territorio*, con un 60% de las respuestas. Seguidamente, encontramos a asociaciones cuyo objetivo es la *gestión mancomunada de servicio/s municipales*, con un 23%. Y, por último, la *gestión administrativa básica de los municipios*, con un 11%.

Un análisis por países, indica que en Costa Rica un 38% de asociaciones tiene como objetivo fundamental el apoyo a la gestión administrativa básica de los municipios; seguido de un 37% de asociaciones destinadas a la gestión mancomunada de servicios municipales; y un 25% a la promoción del desarrollo económico y social del territorio. En el Salvador un 50% de las asociaciones se dedican a la promoción del desarrollo económico y social del territorio y un 31% a la gestión mancomunada de servicios municipales. En Guatemala, un 73% a la promoción del desarrollo económico y social del territorio y tan sólo un 9% a la gestión mancomunada de servicios municipales. Sin

embargo, existe un buen número de asociaciones destinadas a otros objetivos (la gestión medioambiental, integral del agua, etc.).



En Honduras nos encontramos básicamente con asociaciones destinadas a la promoción del desarrollo económico y social del territorio (58%) y a la gestión mancomunada de servicio/s municipales (27%). En el caso de Nicaragua, el 100% de asociaciones encuestadas tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y social del territorio.

En Panamá un 75% se dedican a la promoción del desarrollo y un 25% a la gestión mancomunada de servicios. Y, por último, en República Dominicana 59% de asociaciones tiene como objetivo fundamental la promoción del desarrollo, el 23% la gestión mancomunada de servicios y 18% el apoyo a la gestión básica municipal.

Por otro lado, sabemos que las asociaciones de la región son entidades bastantes estáticas, en cuando a la evolución en los objetivos. El 60% de las asociaciones han mantenido los mismos, y si acaso los han fortalecido; y tan solo, el 37% de las asociaciones han mantenido los mismos, aunque incorporando nuevos objetivos. Un análisis por países descubre que en la mayoría de los casos las asociaciones han mantenido los mismos objetivos desde su constitución, especialmente en Nicaragua, Costa Rica y Honduras, con un 86%, 75% y 62%, respectivamente.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios planifican el desarrollo, pero *¿lo hacen de forma participativa y con enfoque territorial?* Depende de los instrumentos de

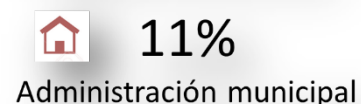
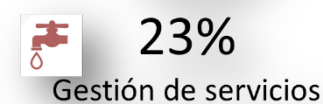
planificación del desarrollo socioeconómico del territorio que hayan instalado, así como los mecanismos para su gestión. Según los resultados, el 58% de estas asociaciones cuenta con un plan estratégico elaborado y aprobado por su órgano de gobierno.



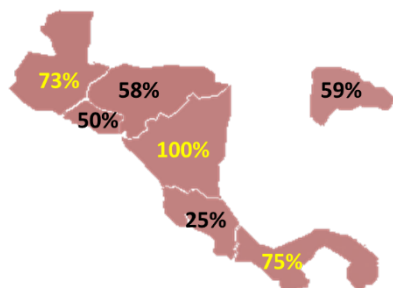
Bajo un análisis por países, podríamos establecer dos grupos: (a) países con asociaciones que cuentan en su mayoría con instrumentos de planificación del desarrollo del territorio; y (b) países con asociaciones, en su mayoría, sin instrumentos de planificación. En el primer grupo nos encontramos con El Salvador, Guatemala y Honduras que tienen asociaciones con planes de desarrollo elaborados y aprobados. Sin embargo, República Dominicana, Panamá, Nicaragua y Costa Rica, cuyas asociaciones no tienen sin planes de desarrollo.

A la pregunta de si *participa o no la sociedad civil y/o el sector privado en la elaboración del Plan Estratégico*, un 53 % de las asociaciones contestaron que sí participa, concentrándose los resultados fundamentalmente entre las asociaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras con un 90%. En el 79% de los casos es aprobado por la Asamblea General, y tan sólo en un 7% de los casos por la sociedad civil, siendo los países donde se concentran las respuestas en Honduras y Guatemala.

Promoción del desarrollo



Países con mancomunidades orientadas al desarrollo local



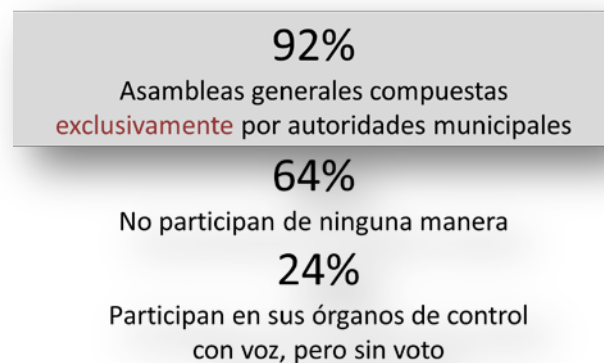
El 87% de las asociaciones han contestado que el plan se concentra en múltiples sectores; el 97% que su plan contempla actuaciones destinadas a la inclusión de los colectivos vulnerables; el 90% que contempla actividades de innovación en general, relacionados con nuevos servicios o acciones innovadoras de desarrollo; y el 81% que incluye actividades de cooperación con otras asociaciones o

territorios. Igualmente, un 87% de las asociaciones articulan su plan estratégico con los ministerios del gobierno central que tienen presencia en el departamento o provincia. Sin embargo, tan solo un 38% afirma tener reuniones formales y frecuentes con los ministerios del gobierno central para coordinar las actividades contempladas en el plan estratégico.

b. Desventajas de las asociaciones de municipios para asumir el desarrollo rural con enfoque territorial

Las asociaciones o mancomunidades de municipios no son espacios abiertos a la participación. El 92% de las asociaciones tienen asambleas generales compuestas, exclusivamente, por autoridades municipales electas. El 99% de las asociaciones tienen directivas integradas exclusivamente por alcaldes y alcaldesas.

Con el objetivo de valorar la participación la sociedad civil y el sector privado en la elección de los órganos de gobierno de la asociación de municipios se preguntó cuál es la forma de elección de su directiva. Según los resultados, el 95% de las asociaciones



elige a la directiva en asamblea, con un mandato de 2 años en un 67% de los casos. Según los estatutos, en tan solo el 7% de las asociaciones existe una presencia formal de la sociedad civil y/o el sector privado en sus órganos de gobierno. Y tan solo en un 29% de las asociaciones sí participan en sus órganos de dirección y control, con voz pero sin voto. En un 64% no participan de ninguna manera. Si bien es cierto, un 59% de las asociaciones afirma habilitar mesas sectoriales o grupos de interés temático a los que consulta.

En el caso de aquellas asociaciones que se abren la participación de la sociedad civil y del sector privado, el 48% de los representantes pertenece a ONG, el 28% al sector empresarial, el 14 a organizaciones profesionales, y el 10% a asociaciones de vecinos y otras organizaciones.

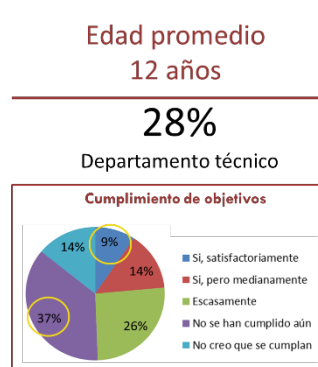


Un 72% de los encuestados valora cómo suficiente y amplia, la calidad de la participación de la sociedad civil y del sector privado en las asociaciones; y un 28%

cómo escasa o nula. Esto podría venir a demostrar el desinterés en fomentar “más” la participación de los actores del territorio.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios promueven la articulación con la sociedad civil, pero no otros actores del territorio.

Si bien es cierto, que la comunicación y la coordinación interna de las asociaciones de municipios es muy estrecha; no lo es tanto la articulación con otros actores del territorio.



Desde el punto de vista interno las asociaciones tienen muy estrecha relación entre la directiva y el equipo técnico, y una frecuente relación entre los miembros de la directiva, y en menor medida entre ésta y los municipios miembros. Y desde el punto de vista externo las asociaciones tienen una frecuente relación con las organizaciones de la sociedad civil y con la cooperación internacional. Igualmente, una ocasional relación con el Gobierno central y otros actores públicos presentes en el territorio. Y, por último, una débil relación con empresarios privados, con otras mancomunidades, y en menor medida, con otros municipios no miembros de la asociación.

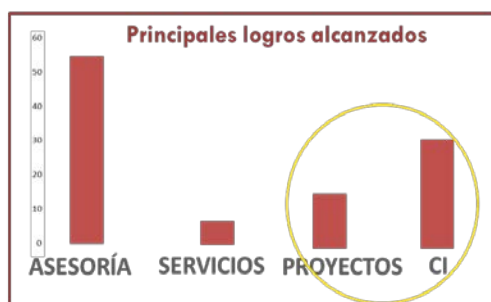
Las asociaciones o mancomunidades de municipios no han sido capaces de ofrecer resultados. El grado de confianza en las asociaciones de municipios, en función de los resultados obtenidos y del cumplimiento de sus objetivos es relativamente bajo.

Países con mancomunidades más veteranas



La edad promedio de las asociaciones de la región es de 12 años, lo que indica que en la región hay una relativa experiencia en este tipo de iniciativas intermunicipales. Por países, tenemos que las asociaciones veteranas se sitúan principalmente en Costa Rica, Nicaragua y algunas en Honduras, donde existe una mayor tradición intermunicipal.

Tan solo el 28% de las asociaciones de la región cuenta con un departamento técnico y administrativo dotado de personal. Y de estas, en el 41% los empleados no son fijos. Sin embargo, de las asociaciones dotadas de personal un 71,3% consideran aprobada su capacidad técnica instalada. Esto entra en contradicción con la percepción, cómo se ha visto, sobre el escaso logro de los objetivos propuestos. Es posible que, dado que muchas respuestas fueron ofrecidas por los directores ejecutivos de las asociaciones, tuvieron una opinión sesgada sobre esta capacidad técnica instalada.



La recolección, disposición y/o tratamiento de desechos sólidos; junto con la construcción y mantenimiento de caminos, pavimentación y otras obras públicas o privadas, son los servicios de competencia municipal preferidos para su gestión mancomunada. Sin

embargo, el alumbrado público, policía local o bomberos, y en menor medida mercado de abastos, rastro o matadero, transporte escolar o abastecimiento de agua potable y alcantarillado; son servicios escasamente mancomunados. Por supuesto, en ningún caso el servicio de cementerio y/o funeraria ha sido gestionado de forma mancomunada. Efectivamente, eso de que la gente quiere enterrarse en pueblo queda evidenciado en este dato.

En cuanto a los proyectos para el desarrollo económico local promovidos de forma mancomunada, igualmente existen diferencias relacionadas con el tipo de iniciativas.

Los proyectos de infraestructura vial, educación o formación técnico profesional o ambientales son los más impulsados; seguidos por los de turismo y ecoturismo, o mitigación y prevención de desastres naturales. Por último, de forma puntual los de salud, electrificación e industriales. Efectivamente, aquellos que son claramente competencia de otras instituciones o que requieren presupuestos y/o capacidades importantes.

Los principales logros alcanzados, en orden de importancia, son la asesoría técnica y administrativa a las municipalidades, la ejecución de programas y proyectos, la gestión del apoyo de la cooperación internacional y la mejora de la calidad de los servicios municipales.

Se ha obtenido muy escasamente el apoyo de instituciones públicas nacionales, promover procesos de participación ciudadana en el desarrollo del territorio y una cierta representación y articulación política. A la pregunta “¿la asociación de municipios cumple con sus objetivos?”, más de la mitad de los encuestados expresa que los objetivos no se han cumplido, y que tampoco se cumplirán en el futuro.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios no son sostenibles. El presupuesto de las asociaciones se obtiene fundamentalmente del aporte de los municipios miembros. Las transferencias del Estado son escasas. El apoyo de la cooperación internacional puede ser muy puntual. La generación de recursos propios por la prestación de servicios o los recursos propios de operaciones de crédito no es habitual.

Las asociaciones que prestan servicios retribuidos, frecuentemente lo hacen a los municipios miembros (92%), y en menor medida a otras instituciones públicas (20%) y seguidamente a otros municipios que no pertenecen a la mancomunidad (10%). Las áreas más relevantes de los servicios prestados retribuidos a los propios municipios

miembros son, en orden de importancia, asesoría de cualquier tipo, diseño y ejecución de proyectos, elaboración de planes y supervisión de obras. Ocasionalmente, realización de auditorías y revisión de reglamentos.

Los grandes obstáculos para alcanzar los objetivos marcados son de tipo interno y externo. Los principales obstáculos internos, relativos al gobierno y gestión de las asociaciones, son la falta de recursos económicos, la falta de personal y equipamiento, y la falta de formación de las autoridades. Algo muy positivo es que las diferencias políticas de las autoridades locales no suele ser un problema, y no se da una falta de voluntad política y visión común, o una ausencia de empoderamiento de las autoridades para impulsar el proyecto intermunicipal.



Los principales obstáculos externos, aspectos o elementos de su entorno, son la falta de apoyo gubernamental y el centralismo y burocracia estatal. No son considerados problemas que afecten bastante o graves los relativos a la legalidad de las asociaciones, la ausencia de coordinación con instituciones gubernamentales o la falta de confianza de las organizaciones sociales.

En definitiva, y según expresan los encuestados de esta investigación, los grandes retos están dirigidos a la auto-sostenibilidad financiera y la defensa de derechos, reivindicaciones sociales y territoriales.

c. Las asociaciones de municipios son el reflejo de las propias municipalidades: pobres y débiles

El problema fundamental es que las asociaciones terminan siendo el reflejo de las propias municipalidades; y en la mayoría de los casos se espera de ellas más de lo que se les ofrece. Como se ha visto, el desarrollo institucional es muy débil, en parte producto del tímido apoyo que su gestor les brinda.

Cómo dice Molina (2010), 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)²⁹. 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 ayuden a superar la tendencia localista y atomizadora de la inversión administrativa municipal.

Según Molina (2010), en general las experiencias de mancomunidades se basan en acuerdos para la provisión de servicios, o administrar y gestionar competencias o

²⁹ 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.

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. En nuestro caso, esto podría implicar, por una parte, que la regulación legal de las mancomunidades, en buena parte de los países de la región, 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. De hecho, ya hemos visto que en muchos casos esto ya se está haciendo.

En este sentido, las mancomunidades centroamericanas deberían abrirse a los desafíos de la gestión territorial, pues abren una importante perspectiva a una nueva forma de gestión de los territorios. Ésta se sustentaría en acuerdos entre actores diversos para llevar adelante un proyecto común de desarrollo supramunicipal, lo cual representa una nueva relación entre los gobiernos locales, la sociedad civil y el privada - empresarial.

Cómo dice Watanabe (2007), 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 descentralización (WATANABE MAX, 2007:20)³⁰. Según este autor, 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. Nada nos podría sorprender quizás, en opinión del que escribe, que pudiéramos tener en el futuro a ciudadanos representantes de organizaciones de base compartiendo los puestos directivos con las autoridades locales electas en las mancomunidades.

³⁰ 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.

4. Desafíos para una gestión del desarrollo con enfoque territorial desde las asociaciones de municipios centroamericanas

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: sustentadas en esquemas amplios de participación, instituciones autónomas, sostenibles financieramente, con capacidad de ofrecer resultados y gestoras de redes.

En este sentido, consideramos que hoy día las mancomunidades, y en determinados casos donde los GATs no se han consolidado, tienen ventajas para promover el desarrollo en las zonas rurales con un enfoque territorial y participativo. El problema es que estas más que ventajas pueden ser obstáculos debido a la rigidez de la administración pública. Dependerá de los marcos regulatorios de cada caso, de la inclusión de fórmulas creativas para garantizar una mayor participación del sector privado, o del salto cualitativo que los alcaldes den a la hora de gestionar estos instrumentos intermunicipales; que, como ya se ha dicho, podrían ser el reflejo de las propias debilidades de los gobiernos locales.

Una de las ventajas tiene que ver con que las mancomunidades representan territorios con identidad, basada en la colaboración entre los municipios sobre aspectos que les son comunes. Sobre esta base los gobiernos locales, de forma autónoma, deciden gestionar mancomunadamente competencias, sean servicios o programas de desarrollo económico local. Esta autonomía, derivada de la que ya tienen sus socios (los gobiernos locales), permitiría garantizar una importante capacidad institucional para normar, fiscalizar, ejecutar, administrar políticas públicas en el territorio que gestionan. Esto mismo puede ser obstáculo, principalmente a la participación de otros actores, cómo veremos más adelante.

Otra de las ventajas de las mancomunidades, es que suelen definir sus roles y objetivos; y en este sentido, suelen establecer claramente el objetivo al que aspiran y, en su caso, las competencias atribuidas. Esto permite que la mancomunidad no funcione como una dependencia de la administración municipal, sino como un socio estratégico para generar capacidades, que individualmente cada municipalidad carecería. El problema es, cómo hemos visto, que las mancomunidades actuales son muy rígidas a la hora de incorporar nuevos objetivos.

A través de los aportes de las municipalidades, esenciales para establecer una administración sostenible, podría garantizarse el funcionamiento de la mancomunidad. Evidentemente, esto está supeditado a un esquema de financiación estable y responsable. El problema es que hoy día los gobiernos locales no acaban de asumir esta responsabilidad; cómo ya hemos visto es su mayor debilidad. No hay forma de garantizar que las cuotas, que se imponen las propias municipalidades, y que son la principal fuente de financiación, son garantizadas regularmente. Esto incide en que los equipos técnicos no sean de la calidad necesaria y las acciones previstas no se cumplan.

Un elemento esencial del DRT es que la institución que lo promueva debe estar sustentada en esquemas amplios de participación. En este sentido, las mancomunidades de la región necesitan incorporar, en la medida en la legislación lo permita, la participación de los demás actores territoriales como socios, que representen los diversos intereses. Si el marco regulatorio es muy restrictivo, es importante abrir espacios para la participación de los actores, sector privado y sociedad civil en general. Al mismo tiempo, las mancomunidades deben ser gestores 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.

En definitiva, la apropiación de las mancomunidades como instrumentos de gestión supramunicipal está asociado a su sostenibilidad fiscal, lo que evidenciaría la voluntad de las autoridades locales a soportar una estructura de gestión territorial. Pero no solo el enfoque territorial de la gestión pública debe estar garantizado con transferencias directas de recursos para lograr la sostenibilidad de las mancomunidades; sino que además se debe promover la posibilidad de una participación ciudadana responsable (MOLINA CARLOS HUGO, 2010:7-8).

En este sentido, las mancomunidades fortalecerían la gobernabilidad democrática al establecer, a través de la participación, mecanismos para controlar el cumplimiento de los compromisos de quienes las conforman; y para generar voluntad para enfrentar materias de promoción del desarrollo, que la relacionan directamente con los mecanismos de participación social. Por ello, la participación en las mancomunidades tendría que cambiar de énfasis, privilegiando actores con intereses que va más allá de "lo público", como lo reflejan las actividades económicas del territorio.

Idealmente, deberían impulsarse espacios y/o mecanismos de participación de otros actores privados en las mancomunidades que promueven desarrollo en los territorios: los agentes económicos, expresados en organizaciones de productores, asociaciones de pequeños empresarios, agrupaciones económicas rurales; generalmente representadas por las organizaciones de mayor peso social y capacidad de movilización. Además, la construcción del territorio pasa por un complejo mecanismo de relaciones socio-culturales, por lo que dar paso a la participación de los habitantes rurales, a través de la sociedad civil organizada, es uno de los requisitos básicos para incorporar otro de los elementos esenciales de su desarrollo.

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, las mancomunidades podrían 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 que tienen los municipios, 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.

Ya hemos visto, en la consulta a los especialistas en DRT, que los elementos que deberían incorporar las mancomunidades para que promover desarrollo con enfoque territorial, en las zonas rurales de Centroamérica y República Dominicana, fundamentalmente pasa por garantizar la participación de los actores privados. El sector privado es fundamental en el DRT, y si las mancomunidades quieren asumir esta tarea se deben producir cambios en su composición y en las funciones que desempeñan. Fundamentalmente, estos cambios son los siguientes:

1. **Convertirse en alianzas público-privadas, incorporando al sector privado en su membresía.** Ya hemos visto que algunas legislaciones no lo permiten al tratarse de una institución pública local, al amparo de la ley de municipalidades del país de referencia. En otros casos, las mancomunidades se legalizan acogiéndose a la ley de organizaciones civiles. Otras posibilidades son las que ofrece la instalación de mecanismos de participación que garanticen que el sector privado tiene voz y voto.
2. **Asumir la función de impulsar el desarrollo del territorio.** Ya hemos visto cómo existen, fundamentalmente, dos tipos de mancomunidades, aquellas que gestionan servicios de competencia municipal o aquellas que promueven el

desarrollo del territorio supramunicipal. En este último caso, impulsar el desarrollo económico local y el bienestar de los ciudadanos también es una competencia municipal, que se ejercería de forma mancomunada y en alianza con el sector privado.

3. **Actuar en el marco de una política pública de DRT.** Fundamentalmente, en este caso se contaría con el apoyo del Estado central para estimular la cooperación intersectorial en los territorios rurales. Lo interesante es que las mancomunidades, además cuentan con recursos municipales, lo que permitiría un nivel de funcionamiento de un equipo técnico que pueda gestionar el proceso.

En cualquier caso, no es una tarea inviable pero muy compleja. En opinión de un grupo numeroso de expertos, no tiene sentido cambiar las mancomunidades de municipios, pues son entidades de la administración local independientemente que, debido a los vacíos legales, se constituyan en el marco de una legislación ajena a los códigos municipales. Lo ideal es establecer una colaboración para el desarrollo rural territorial, donde la sociedad civil debe tener un rol fundamental. Por ejemplo, las oficinas técnicas de los GATs pudieran estar de alguna forma financiadas por los gobiernos locales, como una contribución al proceso, funcionando en el marco de las mancomunidades. En este sentido, se pueden crear capacidades instituciones dirigidas a fortalecer una gestión política cuyo objetivo es favorecer la “territorialización” de políticas públicas nacionales. O capacidades para realizar propuestas estratégicas de desarrollo del territorio, desde la alianza estratégica con todos los actores.

Las mancomunidades no pueden contener la representación de los actores privados presentes en los territorios, y por tanto no pueden promover desarrollo con este enfoque. Tanto solo, si se crean los espacios y mecanismos que posibiliten la participación de los actores privados y sociales, en la elaboración de la estrategia o plan de desarrollo del territorio, y también en su ejecución.

Cómo ya se ha explicado anteriormente, en la práctica es necesario contar con el apoyo de los gobiernos locales mancomunados ya que no existe una política nacional que respalde el proceso. De esta circunstancia, podrían proponerse ciertos cambios en la estructura organizativa y técnica para que aquellas mancomunidades que lo consideren puedan asumir el DRT: planificar con enfoque territorial y de forma participativa; incorporar al sector privado dentro de las posibilidades legales, con voz y voto; instalar capacidad técnica que respalde estos procesos de desarrollo territorial. Esta sección técnica se vincularía a la junta directiva, pero también a un comité consultivo ampliado ad hoc de actores no gubernamentales. En los casos donde exista un GAT constituido, sería deseable que la mancomunidad participe en sus órganos representativos, junto con la sociedad civil y el sector empresarial.

En definitiva, y en opinión del que escribe, lo ideal es conseguir un adecuado nivel de colaboración y articulación en el espacio supramunicipal, de las instituciones y organizaciones que representan al territorio, y que se pueden integrar en una sola alianza para promover su desarrollo. Cada entidad tiene características y atribuciones distintas, en el caso de las mancomunidades lo mejor es que incentiven la participación de los gobiernos locales y sus autoridades de forma más comprometida.

V Conclusiones

Para dar respuesta a la hipótesis de esta investigación se puede concluir que *“las mancomunidades de municipios de Centroamérica y República Dominicana no son, en general, entidades de gestión territorial que funcionen en la práctica como plataformas de participación público – privada”*. Aunque la normativa sobre mancomunidades incorpora el reconocimiento, en algunos casos, de órganos y mecanismos de participación y consulta a la sociedad civil y a la iniciativa privada, en la práctica son entidades gobernadas y gestionadas por los gobiernos locales exclusivamente.

Por tanto, y aunque en algunos casos incorporen mecanismos de participación, cabe concluir que no podrían asumir la gestión del desarrollo con enfoque territorial de las zonas rurales, a partir del modelo de alianzas público - privadas. En efecto, una nueva gestión pública de las mancomunidades, sobre todo aquellas cuyo objetivo es promover el desarrollo económico del territorio, sería la que impulsa gobiernos locales que promueven unidos, alianzas con la sociedad civil y el sector privado. Esto implicaría eliminar los obstáculos a su participación 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.

1. Contexto favorable para que las mancomunidades de la región participen en la práctica del desarrollo rural con enfoque territorial

1.1. Territorios rurales gestionados por mancomunidades: pobres, pero con oportunidades

En toda la región, la desigualdad ha sido históricamente la más elevada del mundo; las asimetrías se observan entre los grupos sociales, pero también entre las áreas urbanas y las comunidades rurales. En este caso, las oportunidades para acceder a servicios básicos, así como a nuevas oportunidades económicas, empleos de calidad o ingresos justos, son objetivamente menores que en los núcleos urbanos.

Aunque los niveles de pobreza han disminuido en forma evidente en todos los países, las diferencias entre las regiones se han mantenido o reducido solo ligeramente. Se observan mejoras en los indicadores sociales a nivel subnacional, como la tasa de analfabetismo, los años de estudio y el acceso al agua potable y los servicios de

saneamiento, pero los niveles de pobreza y las desigualdades entre regiones aún persisten.

Como consecuencia, numerosos territorios rurales se han empobrecido y ello se expresa en el debilitamiento de su desarrollo, en la ruptura de los tejidos sociales, la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, la emigración de la población en edad productiva, la falta de oportunidades para la inclusión de la juventud, etc.

La urbanización creciente del campo tiene algunos efectos positivos, por el acceso a servicios y oportunidades tanto educativas como ocupacionales. Otros más bien generan complicaciones, como el encarecimiento de la tierra, la competencia por el agua, la dificultad para acceder a empleos de calidad en las nuevas actividades económicas, o la introducción acelerada de patrones culturales que pueden debilitar componentes de la identidad territorial.

El progreso en la reducción de la pobreza rural se detuvo entre 2007 y 2009, como resultado de la crisis económica (CEPAL-FAO-IICA, 2011), con incrementos tanto en el número de pobres como de indigentes, así como en los porcentajes respecto del total de la población rural.

La diferencia entre la pobreza rural y urbana es evidente en todo el continente, especialmente en la región, con especial incidencia en Panamá, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica. En muchos de ellos se ha experimentado un proceso migratorio de las zonas rurales a las grandes ciudades, que ha incrementado los niveles de pobreza urbana, por falta de oportunidades en las zonas rurales. En realidad, son pobres rurales que habitan en los extrarradios de las ciudades.

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)³¹.

En este caso, el papel de las mancomunidades de municipios en esta visión territorial del desarrollo es el de servir de espacio de fomento de las relaciones entre actores locales bien identificados (gobiernos locales, 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 (ALBA CANO, M., 2014).

De cómo se organice y de su capacidad de gestión es fundamental para viabilizar propuestas de desarrollo y para garantizar la transparencia en la toma 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.

1.2. Ausencia del enfoque territorial en las políticas nacionales de desarrollo

³¹ Galarza L (2010), Diseño del Corredor Económico Interoceánico del Centro, Lima: Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico (CNPE).

El territorio es un espacio socialmente construido, desde variables políticas, económicas, ambientales y socioculturales. En este sentido, las implicaciones en la delimitación de un territorio tendrán una relación directa con una correcta visión estratégica (y sistémica) del mismo. El que haya acuerdo sobre sus límites, sobre su tamaño, quiere decir que los actores se sienten parte de él, viven de sus recursos, en él despliegan sus capacidades, y sobre él proyectan oportunidades de desarrollo.

El enfoque territorial busca promover un territorio sosteniblemente competitivo, con capacidades específicas para mantenerse visible en el contexto global. Lo que supone capacidad de establecer una visión unificada del territorio, con capacidad de gobernanza de su propio proceso de desarrollo, para determinar las estrategias, basadas en la definición compartida de prioridades y la formación de un capital territorial y relacional. En este contexto, la capacidad de valorizar los recursos locales, a través de la cooperación de los actores económicos, sociales, administrativos y culturales, es fundamental.

Para que haya enfoque territorial es necesario que las propuestas de desarrollo sean de común acuerdo entre los actores, y para ello se precisa fomentar la participación organizada.

El enfoque territorial es algo difuso en la teoría, y más desarrollado en el contexto de la práctica del reciente ámbito del "desarrollo rural" donde más se ha reflexionado sobre este enfoque, dada la dimensión territorial. A ella se suma la dimensión institucional, que actúa como marco formal de la democratización del desarrollo. Debe favorecer la implicación en la construcción del futuro del territorio de todos los agentes locales, privados y públicos, de la economía formal e informal, con unas reglas de juego claras y democráticas, que acentúen y afiancen la gobernanza de los territorios rurales.

En estos países no existen políticas y estrategias que permitan a la población rural y sus territorios alcanzar mejores condiciones de vida. Aunque se reconoce que las desigualdades y la pobreza no son consecuencia, ni de la insuficiente capacidad productiva, ni de la falta de alimentos.

Uno de los problemas centrales a resolver en los territorios rurales es la insuficiente capacidad de las instituciones locales y de los actores públicos y privados, para organizarse y planificar y gestionar el desarrollo de su propio territorio. Ello se debe a la limitada participación de la población local, a la débil capacidad de gestión de los gobiernos locales, a la inexistencia o deficiencias de los espacios locales para la participación, concertación o articulación y a la falta de liderazgo. Los efectos de esta situación son unos planes de desarrollo de mala calidad, dispersos, incoherentes y sin presupuesto, una limitada articulación territorial entre las políticas y programas de distintos niveles de gobierno, un uso ineficiente de los recursos públicos, una limitada gobernabilidad, una escasa confianza de la población en las instituciones y autoridades públicas, sobre todo de las más alejadas de los territorios rurales, una débil organización de la sociedad civil y conflictos sociales.

La debilidad institucional en todos los niveles, pero especialmente en el nivel local, constituye un serio obstáculo para el desarrollo de los territorios rurales. De ahí que sea necesaria la creación de una nueva institucionalidad local en los territorios rurales que mediante una alianza público privada dinamice el territorio e impulse el desarrollo del mismo.

En teoría, la nueva institucionalidad local, puede lograrse creando nuevas instituciones o partiendo de las existentes, pero siempre que integren no solo a los actores públicos sino también a actores privados. Lo que sí es claro es que la creación y formalización de una organización para el desarrollo del territorio, en la que participan actores públicos y privados, no supone crear un nuevo nivel administrativo de gobierno; y menos aún suplantar la legitimidad democrática de las autoridades locales o las competencias de los

gobiernos municipales o provinciales establecidas en la legislación nacional. Sino que son organizaciones complementarias, cuya principal función es promover la participación y la concertación entre los actores públicos y privados del territorio, y el planeamiento y gestión del desarrollo del mismo.

La planificación del desarrollo es una función pública y así lo establece la Constitución Política de casi todos los países de Centroamérica, al contemplar que el Estado tiene la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país. Sin embargo, esta función se ha venido ejerciendo tradicionalmente con grandes limitaciones.

Al igual que sucede con otros sistemas de planificación nacional del desarrollo, que apuntan a un desarrollo medio del país, pero no visualizan lo que ocurre con cada colectivo social, ni en cada territorio del país considerado individualmente, las estrategias nacionales de desarrollo no garantizan la inclusión territorial ni social, de ahí la importancia y necesidad de una política pública específica para el desarrollo de los territorios rurales.

El desarrollo de los territorios rurales debe hacerse con enfoque territorial, mediante un proceso de transformación de las dimensiones económica, político – institucional, social, cultural y ambiental de los propios territorios. Para ello, es esencial la formulación y ejecución de políticas públicas emanadas del esfuerzo mancomunado de las organizaciones civiles y de las instancias públicas nacionales y locales.

1.3. La cohesión territorial es una prioridad

En los primeros informes regionales sobre el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se evidencia que los promedios nacionales de los

indicadores ocultaban disparidades territoriales. En la evaluación de la agenda posterior a 2015, que se ha realizado en los últimos años en la Asamblea General de las Naciones Unidas; se ha destacado la importancia fundamental de prestar mayor atención a los números absolutos que a los porcentajes, precisamente porque los promedios nacionales encubren rezagos y retrocesos en zonas específicas.

En América Latina y el Caribe existen marcadas disparidades territoriales en el cumplimiento de los ODM. Al calcular los índices a nivel subnacional en el segundo o tercer nivel político-administrativo, aparecen territorios rezagados, cuyos índices de distancias revelan una brecha mayor en relación a las metas en 2015; de hecho, dichos territorios han estado muy lejos de cumplirlas.

Se destaca la importancia de la dimensión del territorio en la ejecución de programas nacionales asociados a los ODM, y la necesidad de que los propios gobiernos locales elaboren sus estrategias de desarrollo (con la orientación de los ODM y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS-) y en coordinación con los programas de alcance nacional.

Y por último, destaca la importancia de la planificación en la integración regional impulsada, tomando como sustancia la agenda de largo plazo de los ODS. La importancia del territorio, en particular de los territorios rurales, en la Agenda de Desarrollo (ODM-ODS) tiene su fundamento en la alta variabilidad de indicadores con respecto a los promedios nacionales, ser las áreas con mayores rezagos, y la escasa competencia de los gobiernos locales en la ejecución de servicios sociales (salud, educación, seguridad). En este sentido, se recomienda una planificación local alineada con los ODM que ayude a su logro y a reducir las brechas.

Los países del SICA desarrollan una visión convergente desde la región, con planes de desarrollo armonizados entre sí, donde cada planificación nacional considera la dimensión regional, y donde también se impulsa la cohesión de los territorios sub-nacionales. Muchos problemas de desarrollo vinculados con los ODM-ODS están relacionados con los desequilibrios con los territorios rurales, que precisan una mirada para fortalecer su integración al propio proceso de desarrollo. Para incorporarlos existen instrumentos de la planificación y será necesario definir la arquitectura institucional necesaria.

En conclusión, la Agenda post 2015 estará basada en los principios de derechos humanos, igualdad y sustentabilidad; seguirá siendo una agenda multinivel (objetivos, metas e indicadores); pero será una agenda mejorada que integre vacíos temáticos identificados, tales como: la desigualdad social, el enfoque de derechos como eje de políticas públicas y la cohesión territorial y buen gobierno local.

1.4. Gobiernos locales débiles

Se ha entendido en todos los países de la región, que los gobiernos locales son los más adecuados para sostener climas de confianza, convivencia y estabilidad que posibiliten un desarrollo local humano y sustentable. Pero para ello, es necesario contar con municipios fuertes institucionalmente, que asuman un proceso descentralización que implique la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

Las competencias de los diversos niveles del Estado se asignan aplicando el principio de subsidiariedad, que establece que son los gobiernos locales los que tienen primacía para asumir las funciones públicas del desarrollo por su proximidad a la comunidad. En este sentido, es necesario distinguir entre competencias municipales exclusivas y competencias compartidas con otros niveles de gobierno. A pesar de ello, la mayor parte

de los gobiernos nacionales de América Central y El Caribe continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos. Una de las excusas es porque la debilidad institucional de los gobiernos locales les hace incapaces de gestionar nuevas competencias.

Hemos visto cómo existen buenos ejemplos de cómo los gobiernos locales unidos han elevado sus capacidades de gestión y administración de competencias, propias y delegadas. En algunos casos las asociaciones territoriales o mancomunidades han mejorado la capacidad de diálogo y articulación de los actores para impulsar procesos de desarrollo concertados.

Bien es cierto, que, en algunos países, y con el objetivo de lograr municipios más democráticos y autónomos, se han definido estrategias orientadas a promover una real descentralización política, financiera y administrativa del Estado. Igualmente, se han considerado las asociaciones de municipios aliadas estratégicas para la gestión de políticas sectoriales de base territorial.

Efectivamente, nos encontramos que en las últimas dos décadas los gobiernos locales han continuado gobernando municipios pequeños y pobres, con una débil capacidad institucional. Pero también es cierto, que desde el asociacionismo municipal han tratado de incrementar y fortalecer sus capacidades técnicas. Existen numerosos casos de cómo los municipios unidos en mancomunidad han mejorado los procesos de planificación estratégica de sus territorios, se ha mejorado la prestación de servicios básicos, se ha impulsado una mayor profesionalización de la función pública, y se han suscitado acciones para fortalecer la autonomía de los gobiernos locales. En general, se han mejorado las capacidades locales para gobernar y gestionar sus propios territorios.

1.5. Oportunidad de políticas regionales de desarrollo rural

En la formulación de la ECADERT se indica la necesidad de fortalecer la gobernabilidad local, el reforzamiento del 'tejido social' (calidad de la trama de conexiones sociales) y la rentabilidad de las cadenas productivas basadas en el territorio. En definitiva, un modelo de desarrollo que favorezca la cohesión social y territorial, que contribuya a la reducción de las disparidades intra e interterritoriales, así como la brecha entre lo urbano y lo rural.

La ECADERT establece que el desarrollo sostenible de los territorios rurales debe fundamentarse en políticas públicas de largo plazo orientadas, hacia la inclusión social y económica, y hacia la participación ciudadana en dichos territorios. Por tanto, fomenta la cooperación y concertación de alianzas público-privadas entre los actores e instituciones vinculadas al desarrollo de los territorios rurales en cada país, donde intervienen de manera fundamental los gobiernos locales y otras autoridades territoriales.

Para ello será necesario abrir espacios de colaboración conjunta que reúnan a los principales actores sociales e institucionales de cada territorio, estableciendo organizaciones de gestión (grupos de acción territorial, consejos de desarrollo territorial o entidades similares). Para lo cual es necesario identificar iniciativas concretas de trabajo, orientados por una visión estratégica, que puedan fortalecer esos vínculos entre actores e instituciones, asumiendo una responsabilidad compartida por el desarrollo del territorio. La formación y el desarrollo de una "institucionalidad" adecuada para acompañar este proceso serán de vital importancia.

A la institucionalidad pública le corresponde jugar el papel de facilitador y orientador estratégico, conduciendo procesos de toma de decisiones. La gestión social de los territorios y los procesos ascendentes de toma de decisiones exigen información y

conocimientos técnicos, claridad de ideas y, principalmente, la alianza y negociación de intereses entre actores locales en el marco de arreglos institucionales específicos.

El enfoque territorial necesita de instituciones que faciliten los procesos de democratización política, de promoción de la solidaridad social y de impulso de la descentralización administrativa. Para promover esta necesaria innovación institucional será preciso impulsar la movilización social en el territorio, formalizar las reglas del juego y establecer alianzas público-privadas entre los actores (públicos y privados) del territorio.

1.6. La necesaria participación de los gobiernos locales en la ECADERT

El rol del gobierno municipal en el desarrollo económico local, bien a través de la construcción de una política pública municipal, o fortaleciendo su gestión de servicios, o mejorando los mecanismos de cooperación con el sector privado, o incrementando los ingresos propios, incorporando procesos de planificación, etc., es clave. La elaboración de estrategias y/o agendas de desarrollo de los gobiernos locales los ha convertido en actores determinantes del desarrollo de sus municipios.

El SICA ha promovido la participación activa de los gobiernos locales en los diferentes temas del proceso de integración centroamericana. Temas que incluyen la cooperación municipal transfronteriza y gremial, la aprobación de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de la Autonomía Municipal y la colaboración de las municipalidades en las políticas de Seguridad, de Desarrollo Rural, etc.

Igualmente, el SICA planteó la necesidad de la incorporación de los gobiernos locales al proceso de implementación de la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Como ya hemos visto, los gobiernos locales ocupan una

posición privilegiada por su capacidad para canalizar la participación de la sociedad civil en la ejecución de ECADERT. Es en el seno de los municipios donde se están creando estructuras de participación en la gestión y promoción del desarrollo.

Los gobiernos locales deben articularse con los actores sociales e instituciones presentes en el territorio, a través de procesos de planificación estratégica y compartiendo una visión común. En este sentido, cuando se habla de una nueva institucionalidad se refiere a aquella que integra lo público y lo privado, por el conjunto de reglas o normas legales y sociales que rigen estas relaciones. Actores relevantes de esta nueva institucionalidad serán los gobiernos locales, que están llamados a ocupar un papel destacado en los procesos de desarrollo rural territorial. El CAC, en el documento oficial de la ECADERT, reconoce el papel de las mancomunidades de municipios, *"que en algunos casos trascienden las delimitaciones políticas de los Estados nacionales para abarcar territorios transfronterizos"*.

1.7. Municipios asociados para el desarrollo de los territorios rurales

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.

Al constituirse la mancomunidad nace una nueva entidad local y de la administración local, con personería jurídica de naturaleza institucional, integrada por entidades jurídicas (ayuntamientos y distritos municipales) con sus propios órganos de gestión.

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.

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.

Una clara opción de gestión territorial para el desarrollo, podrían ser 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. Esto implicaría, 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.

Se reconoce por tanto la importancia del rol de las autoridades locales y su gestión pública municipal, en los procesos de desarrollo de los territorios más marginados y vulnerables de una región del mundo que aún conserva niveles de pobreza preocupantes. Pero una gestión pública 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.

2 Las mancomunidades tienen en la actualidad un enorme potencial para asumir el rol de gestión del desarrollo con enfoque territorial en las zonas rurales Centroamérica y República Dominicana

Las mancomunidades de la región, en sentido general, tienen los elementos necesarios para el desarrollo en los territorios rurales:

2.1. Pueden promover la participación de los actores del territorio en torno a una estrategia común de desarrollo

Las mancomunidades de municipios deben ser vistas como espacios de fomento de las relaciones entre actores locales bien identificados (ayuntamientos, grupos de empresarios, grupos de la sociedad civil, etc.). Ya hemos visto, cómo de una u otra forma, la estructura de las mancomunidades puede incorporar la participación del sector privado, aunque las funciones desempeñadas por los gobiernos locales siempre serán fundamentales. Será preciso y 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, trasciende 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.

Pero en la práctica, las mancomunidades no son espacios abiertos a la participación. El 92% de las asociaciones tienen asambleas generales compuestas, exclusivamente, por

autoridades municipales electas. El 99% de las asociaciones tienen directivas integradas exclusivamente por alcaldes y alcaldesas.

Si bien es cierto, que la comunicación y coordinación interna de las asociaciones de municipios es muy estrecha; no lo es tanto la articulación con otros actores del territorio. Desde el punto de vista interno las asociaciones tienen muy estrecha relación entre la directiva y el equipo técnico, y una frecuente relación entre los miembros de la directiva, y en menor medida entre ésta y los municipios miembros. Y desde el punto de vista externo las asociaciones tienen una frecuente relación con las organizaciones de la sociedad civil y la con la cooperación internacional. Igualmente, una ocasional relación con el Gobierno central y otros actores públicos presentes en el territorio. Y, por último, una débil relación con empresarios privados, con otras mancomunidades, y en menor medida, con otros municipios no miembros de la asociación.

Para que las mancomunidades puedan promover la participación de los actores del territorio en torno a una estrategia común de desarrollo, será necesario concebir normativas e instalar instrumentos que permitan esta colaboración necesaria. Al mismo tiempo, también será conveniente trabajar metodologías para que los territorios puedan generar sus propias políticas de desarrollo. E igualmente, será deseable dejar abiertos y establecidos espacios o mecanismos de participación social en la gestión pública de la mancomunidad.

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. Pero al mismo tiempo, la planificación puede ser una oportunidad para abrir un proceso participativo y continuo. 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.

Las mancomunidades de la región, además representan un territorio con identidad pues la mayoría de ellas están formadas por un número igual o inferior a 10 municipios, lo que quiere decir que gestionan territorios adecuados para promover procesos de DRT; por cuanto son lo suficientemente grandes como para que se puedan dar encadenamientos productivos, y pequeños cómo para que sus actores estén en comunicación.

2.2. Cuentan con la capacidad técnica instalada necesaria para viabilizar las propuestas de desarrollo en el territorio

Las mancomunidades ofrecen al territorio una capacidad técnica, cuya función será la ejecución del plan estratégico territorial, de forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones civiles, dependencias gubernamentales, instituciones públicas, privadas.

Los gastos de operación en que incurre el equipo técnico de la mancomunidad serán absorbidos por los gobiernos locales, como una manera de contribuir al desarrollo del territorio que gobiernan, a través de sus propios recursos, o a través de la gestión de fondos externos.

El único obstáculo que podríamos tener es que este equipo, que opera en el marco de la mancomunidad, sea fagocitado por los municipios, cuyos alcaldes podrían adueñarse de esta capacidad técnica instalada para resolver problemas propios de su municipio o ayuntamiento. Para evitar esto, será necesario que los alcaldes y los demás actores establezcan mecanismos de gestión, de información y observación, ligados a los

procesos de planificación territorial y a los órganos de gobierno u dirección participativos.

Sim embargo, las mancomunidades no han sido capaces de ofrecer resultados. El grado de confianza en las asociaciones de municipios, en función de los resultados obtenidos y del cumplimiento de sus objetivos es relativamente bajo. Los principales logros alcanzados, en orden de importancia, son la asesoría técnica y administrativa a las municipalidades, la ejecución de programas y proyectos, la gestión del apoyo de la cooperación internacional y la mejora de la calidad de los servicios municipales.

Se ha obtenido muy escasamente el apoyo de instituciones públicas nacionales, promover procesos de participación ciudadana en el desarrollo del territorio y una cierta representación y articulación política.

2.3. Pueden proporcionar un marco estable de financiación de las propuestas de desarrollo en el territorio

La aportación individual de cada gobierno local a través de las cuotas a la mancomunidad supone la base del presupuesto con el que cuenta el territorio para ejecutar su programa de desarrollo. Este presupuesto permite apalancar otros recursos que se suman para conformar un instrumento presupuestario más complejo por la contribución de varias fuentes.

Que los gobiernos locales dispongan de un mínimo presupuesto para la realización de acciones, puede significar el respaldo de otras instancias públicas y privadas que se sumen a la financiación de proyectos y/o acciones concretas. También, contar con un presupuesto genuinamente territorial otorga una muestra de seguridad y confianza a la

hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

Está comprobado, que las mancomunidades no son sostenibles. El presupuesto de las asociaciones se obtiene fundamentalmente del aporte de los municipios miembros. Las transferencias del Estado son escasas. El apoyo de la cooperación internacional puede ser muy puntual. La generación de recursos propios por la prestación de servicios o los recursos propios de operaciones de crédito no es habitual.

Los principales obstáculos son la falta de recursos económicos y la ausencia la falta de apoyo gubernamental. Las asociaciones de municipios son el reflejo de las propias municipalidades: pobres y débiles y en la mayoría de los casos se espera de ellas más de lo que se les ofrece. Cómo se ha visto, el desarrollo institucional es muy débil, en parte producto del tímido apoyo que sus gestores le brinda.

2.4. Su marco legal posibilita y promueve la capacidad de las asociaciones municipales para el Desarrollo Rural Territorial (DRT), aunque con ciertas restricciones

Por un lado, permiten la incorporación (salvo en Costa Rica) a la sociedad civil y al sector privado en mayor o menor medida, bien cómo miembros de pleno derecho, si estas se legalizan por el derecho privado; o bien en sus órganos consultivos, si lo hacen por el derecho público.

Se observa que la naturaleza jurídica de las asociaciones municipales no es necesariamente pública. En Costa Rica y en Guatemala son consideradas entes públicos que forman parte de la Administración Pública, debido a una interpretación jurisprudencial. En El Salvador y Panamá pueden tener la naturaleza tanto de entes

públicos como de entes privados. En Honduras y Nicaragua son una especie de híbrido pues se les califica de asociaciones civiles sin fines de lucro, pero de derecho público. Y en República Dominicana se legalizan, según indica la Ley 176-07 de los Municipios, bajo la Ley 122 de Asociaciones Civiles.

Para su constitución se observan dos alternativas: seguir el procedimiento de constitución de las asociaciones civiles o el procedimiento especial establecido en las leyes municipales. En Honduras, Nicaragua y Panamá se sigue el mismo procedimiento de constitución de asociaciones civiles. En El Salvador y Guatemala se utilizan ambos. En República Dominicana el que establece la Ley de Municipios, aunque sea legalizada por la Ley de Asociaciones Civiles. En Costa Rica no se sigue el procedimiento de creación de ninguna ley, sino que ha imperado la práctica de que solamente las municipalidades se ponen de acuerdo y publican en La Gaceta un extracto del convenio sus representantes, para que la asociación municipal comience a operar.

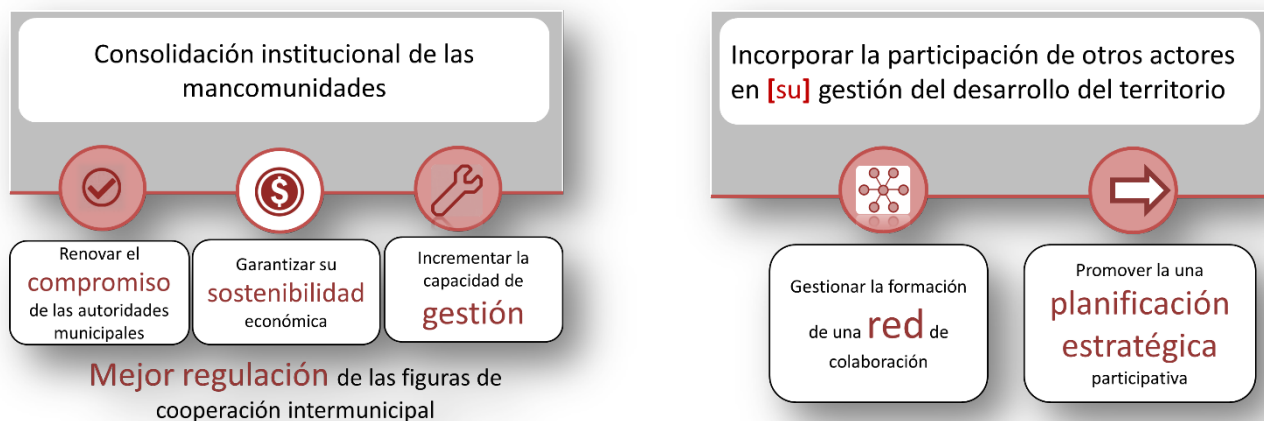
En ningún ordenamiento jurídico se establece la estructura interna de la asociación, salvo en República Dominicana donde sí se indica cómo deben organizarse. En general, serán los estatutos de cada asociación los que definirán la estructura interna: órganos de gobierno y de gestión. En este sentido, los estatutos se convierten en un instrumento esencial para el funcionamiento de la asociación.

La única fuente de financiación claramente establecida es la cuota de las municipalidades asociadas. Aunque en todos los países tiene la posibilidad de ser receptoras de fondos públicos y privados, en formas de subvenciones o donaciones. Además, las asociaciones tienen autonomía para generar ingresos, sea reconociéndoles la potestad tributaria, para la venta de servicios, o como sujetos de crédito.

Las mancomunidades son instancias legalmente constituidas y con capacidad de planificar el desarrollo. La mayoría de las asociaciones de la región están legalizadas y cuentan con personalidad jurídica. También cuentan con estatutos aprobados; fundamentalmente, las asociaciones salvadoreñas, hondureñas y guatemaltecas, que son los países donde existe una mayor tradición de asociacionismo.

Existen mancomunidades orientadas fundamentalmente a la prestación conjunta de servicios y otras a la promoción del desarrollo económico local del territorio. Poco más de la mitad de estas asociaciones cuenta con un plan estratégico elaborado y aprobado por su órgano de gobierno; donde (en la mitad de los casos) ha participado la sociedad civil y/o el sector privado en su elaboración. Es instrumento de planificación sirve a las mancomunidades para articular acciones con los ministerios del gobierno central que tienen presencia en el departamento o provincia.

VI Recomendaciones



1. Consolidación institucional de las mancomunidades

1.1. Renovar el compromiso de las autoridades municipales

Vistos los resultados que describen el estado de desarrollo institucional de las mancomunidades de la región, se podría concluir que son el reflejo de los propios gobiernos locales que las conforman; que replican las mismas debilidades institucionales y ofrecen limitados resultados sobre la gestión del territorio. Quizás cabría preguntarse, si el principio de asociación de "la unión hace la fuerza" permitiría dar un salto cualitativo hacia una gestión más eficaz de competencias públicas. En este sentido, es evidente que el primer paso es que las autoridades municipales deseen verdaderamente promover un cambio en la cultura de la gestión de estas nuevas instituciones para una gestión mancomunada del territorio, y no "localista". Igualmente, deben ser gestionadas de forma innovadora y creativa, con apertura a la participación de los actores, a través de los mecanismos que la Ley permite.

Podríamos hablar de una serie de condiciones que deben darse para una adecuada rectoría del accionar de las mancomunidades. El apego a estas condiciones conjugadas con prácticas de calidad institucional como la planificación, hará más viable las asociaciones y maximizarán las probabilidades de conseguir su sostenibilidad. Estas condiciones son en realidad unas sugerencias dirigidas a aquellas autoridades municipales interesadas en impulsar este nuevo enfoque desde las mancomunidades: asegurar la participación de la pluralidad de actores del territorio desde la igualdad y la solidaridad; alcanzar un compromiso financiero real para garantizar un mínimo presupuesto; y dotar a la mancomunidad de una capacidad técnica de calidad al servicio del territorio.

Es fundamental sensibilizar a las autoridades locales en estas condiciones, e insistir en la importancia del trabajo en equipo, del fomento del diálogo, de la comunicación y de la confianza; superando el "localismo" y sus efectos perversos. Es conveniente que en muchos casos sea necesario fomentar la activación de los órganos de gobierno y gestión, garantizando la participación en espacios de toma de decisiones. Así como, habilitar comisiones de trabajo (instituidas en muchos estatutos), que permitan establecer líneas de coordinación, supervisión y ejecución de tareas.

Las mancomunidades, como ya hemos visto, podrían impulsar interacciones entre los distintos actores con capacidad para incidir en el territorio, debiéndose superar la creencia de que el gobierno es el único actor capaz de actuar. Con esta nueva forma de trabajar en red, es posible la concertación de los actores que poseen la capacidad para impulsar iniciativas de desarrollo en el territorio; que cuentan con intereses legítimos, y que, sumando esfuerzos y capacidades, pueden llegar a consensos sobre la visión de territorio de desean.

Las mancomunidades en este sentido, están en disposición de generar los instrumentos de gestión del desarrollo adecuados; pasando de una "administración clásica intermunicipal" a una "gestión relacional interinstitucional" de la mancomunidad. En definitiva, los gobiernos locales, asociados en mancomunidad, deben convertirse en gestores de las interrelaciones entre actores, articulando la complejidad propia del territorio que gobiernan y liderando dicha complejidad hacia unos objetivos compartidos.

El liderazgo relacional no resta poder político a la mancomunidad, sino al contrario; al adoptar el rol de coordinadora de las relaciones entre los actores con capacidad de acción, este tipo de liderazgo comporta una revalorización de la política de los gobiernos locales, y la propia mancomunidad, en relación con su gestión. Con este estilo, los alcaldes pueden actuar como dinamizadores de sus propios municipios, y del territorio de la mancomunidad, liderando coaliciones con organizaciones privadas y de

la sociedad civil que permitan sumar capacidades y emprender las acciones necesarias para el desarrollo local.

1.2. Garantizar su sostenibilidad económica

En relación a lo anterior, en los estatutos de las mancomunidades se establece el compromiso de los municipios de contribuir económicamente a su funcionamiento. Esto permite crear una hacienda común constituida por numerosos recursos económicos; que van desde las aportaciones ordinarias y extraordinarias de los municipios, otras aportaciones de organismos públicos nacionales, producto de la prestación de servicios, operaciones de empréstito, y otros. En el caso de las mancomunidades centroamericanas, la aportación de cada municipio es una parte importante de su presupuesto, aunque no es suficiente por lo que imposibilita su sostenibilidad financiera futura, siendo necesaria la búsqueda de fórmulas innovadoras para capturar recursos.

En la mayoría de las mancomunidades se hace necesario instalar la capacidad técnica necesaria, con el objetivo de apoyar la ejecución de proyectos viables que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio.

Para incrementar el interés de las autoridades municipales en la mancomunidad, es necesario fortalecer las capacidades de gestión de los órganos directivos, otorgándole facultades sobre el seguimiento a la ejecución de los instrumentos de planificación. En este sentido, sería muy útil estrechar el vínculo entre la junta directiva de las mancomunidades y su unidad técnica. Esto permitiría mejorar el seguimiento a los instrumentos de planificación, y ligarlos a presupuestos realistas de las aportaciones de recursos de sus socios.

Otro elemento fundamental es la comunicación que facilite la gestión entre los diferentes órganos que conforman la mancomunidad, que integre y alinee a sus directivos frente a sus objetivos estratégicos, y con los consejos municipales que son en definitiva quienes aprueban los presupuestos.

1.3. Incorporar elementos innovadores para la promoción del desarrollo económico local (DEL)

Una condición para la sostenibilidad de las asociaciones es el desarrollo de una gestión mancomunada adecuada, lo que podríamos llamar: "*el buen uso del instrumento*", lo que quiere decir que las autoridades locales deben garantizar una correcta construcción de las mancomunidades y una apropiada gestión de las mismas. De lo contrario, no funcionarían ni darían los resultados previstos.

Hemos visto cómo las mancomunidades no cuentan con el desarrollo institucional adecuado porque simplemente no tienen una hoja de ruta para ello. Una buena cantidad de mancomunidades están dirigidas, no a la provisión conjunta de servicios, sino a incorporar capacidades institucionales que les permitan promover desarrollo económico local (DEL) en su territorio. Como ya se ha mencionado, esto requiere una revisión de sus estructuras que les permita llevar a cabo las funciones de colaboración con el sector privado y la sociedad civil. En este sentido, las mancomunidades deben ser vistas como espacios de fomento de las relaciones entre actores locales bien identificados (municipios, grupos de empresarios, grupos de la sociedad civil, etc.).

La estructura de las mancomunidades debe, en cualquier caso, promover la participación del sector privado, aunque las funciones desempeñadas por los gobiernos locales siempre serán fundamentales. Será preciso y 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, trasciende 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. 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.

2. Incorporar el enfoque territorial en la gestión de las mancomunidades

2.1. Gestión del desarrollo en red en torno a una estrategia

El derecho a la participación, entendido como sustantivo podríamos definirlo como la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte. Para que este derecho, como cualquier otro derecho, sea eficaz, requiere de un proceso, de un elemento que a pesar de ser adjetivo, es necesario para garantizar su existencia.

Se recomienda concebir normativas e instalar instrumentos que permitan una colaboración público - privada, y trabajar metodologías para que el territorio pueda generar sus propias políticas de desarrollo; basadas en la creación de oportunidades y capacidades económicas, sociales y culturales. Este proceso debe estar sustentado en un esquema amplio de participación, abriendo diversos espacios para la participación de los

actores (sector privado y sociedad civil en general). Pero si esta participación plena no fuera posible, debido a las restricciones legales, se recomienda:

- Favorecer que los espacios de toma de decisiones de las mancomunidades puedan ser abiertos al público con derecho a voz, especialmente cuando se tomen decisiones que afecten a un determinado grupo de ciudadanos.
- Incentivar 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 las mancomunidades.
- Conformar los *consejos consultivos temáticos* o *mesas de participación social*, que permitan a los ciudadanos, y sus organizaciones sociales, sectoriales y comunitarias, estar representados en estos espacios de participación; incidiendo en las decisiones de los órganos de gobierno de las mancomunidades.
- Redactar (o reformar en el caso de que ya existan) los reglamentos de régimen interno para que regulen los instrumentos de participación social. Estos espacios podrían estar regulados mediante la normativa interna de las mancomunidades.
- Promover redes de contacto y alianzas estratégicas que faciliten la conexión con el gobierno de la mancomunidad.

En definitiva, para que se pongan en marcha mecanismos de participación en el seno de las mancomunidades de municipios, que puedan resultar eficaces y útiles, es necesaria su programación. No es suficiente, pues, el mero enunciado del derecho o su inserción en los reglamentos y en las declaraciones de voluntad de los gobiernos locales, es

necesario dotar de medios metodológicos, de instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos.

Las mancomunidades deben identificar todos los actores que intervienen en el territorio, y que son estratégicos en función de los sectores de impacto; así como, su influencia en el desarrollo del territorio y el interés en colaborar con la mancomunidad. Para ello, la *Estrategia o Plan de Desarrollo Territorial* es una herramienta ideal para fomentar la cooperación y ejercer la acción de gobierno de la mancomunidad de municipios bajo una perspectiva relacional. La *Estrategia*, en su concepción participativa, promueve que las decisiones sobre las acciones más adecuadas para el territorio provengan del consenso entre los actores claves. Siendo esta la esencia de su funcionamiento, se constituye en argumento principal para justificar su idoneidad como herramienta relacional para el gobierno de la mancomunidad.

El rigor, la optimización técnica, el respaldo de la ciudadanía y la implicación de los actores relevantes que aporta una estrategia de desarrollo, son base suficiente para avalar la cartera de proyectos propuesta, y de esta forma abrir líneas de financiación y garantizar la viabilidad de las inversiones, allá donde los gobiernos locales quizá no pudieran llegar.

De igual modo, la estrategia de desarrollo, dada su concepción generalista e integral, puede considerar proyectos de envergadura, que no son asumibles por los gobiernos locales, e implicaría a actores y administraciones que de otro modo no participarían. En este sentido, la participación de todos los actores (públicos y privados), que tienen competencias y responsabilidades en el desarrollo del territorio, se articulan mediante la cooperación, concertación y coordinación con el fin de desarrollar las acciones prioritarias de desarrollo.

La mancomunidad propone que las fuerzas vivas del territorio funcionen ordenadamente en su propio beneficio, y crea las condiciones idóneas para gestar el trabajo en red de

entidades públicas y privadas. Este proceso contribuye a identificar correctamente a los actores claves, implicarlos en la elaboración de la estrategia y comprometerlos con su ejecución. En definitiva, la planificación estratégica participativa a nivel territorial, que propone la mancomunidad, proporciona una sólida base sobre la que construir la gestión relacional con legitimidad y funcionalidad.

Esta metodología de planificación estratégica participativa puede aportar beneficios al territorio. Primero, permite articular a los principales actores territoriales en una misma dirección de cooperación y coordinación en torno a una sola estrategia de desarrollo. El éxito de los procesos desarrollo depende, en gran parte, de la capacidad de orientar en una dirección de futuro la capacidad de acción y de organización de los diferentes agentes que inciden en el territorio. En este sentido, es importante la “capacidad de organización” del territorio ya que la “ventaja colaborativa” es un factor fundamental para la creación de valor social y económico; requiriendo para ello la creación y consolidación de redes de cooperación. Esto plantea un nuevo reto a la mancomunidad: asumir el rol de catalizador de las relaciones de cooperación entre las diferentes administraciones, instituciones públicas y agentes privados que actúan en el territorio. Es decir, la mancomunidad debe ejercer un papel de liderazgo, articulando y orientando la capacidad de acción de todos los agentes hacia una proyección determinada de su territorio y, por tanto, hacia la realización de un proyecto común.

El proceso de planificación estratégica es un instrumento, y un marco privilegiado en torno al cual se pueden establecer los puntos de encuentro y establecer las bases de una cooperación sostenida. En este sentido, se concibe el proceso de planificación como un instrumento que permite construir los parámetros para la gestión estratégica del territorio de la mancomunidad:

- Construye unos objetivos comunes. La creación de una visión compartida sobre el futuro del territorio, las orientaciones y prioridades para hacerlo posible.

- Genera la asunción de responsabilidades concretas para desarrollar la estrategia y la ejecución de los proyectos priorizados.
- Facilita la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades de los diferentes agentes, tanto públicos como privados.
- Deriva en la necesidad de crear una estructura permanente para la negociación ofreciendo al mismo tiempo coherencia del proyecto colectivo por parte de los principales actores.
- Promueve el desarrollo de un liderazgo por parte de la mancomunidad promotora en una clara dirección: reforzar su capacidad para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía que habita en su territorio.

Segundo, permite identificar los proyectos y servicios que resultan clave desde la perspectiva de la ordenación y equilibrio territorial y social. Además, promueve la construcción de un proyecto de territorio a partir de los retos y demandas de la ciudadanía, fortaleciendo los municipios y su capacidad de incidir en el territorio. Igualmente, permite actuar con mayor fuerza ante las instituciones nacionales de la administración pública y las agencias de cooperación internacional.

La formulación de una estrategia de desarrollo territorial, de forma participativa, impulsará las condiciones idóneas para gestión en red de las entidades públicas y privadas socias de la mancomunidad. Una de las principales virtudes de esta metodología de planificación estratégica es que, desde el primer momento, permite crear las condiciones idóneas para construir una red de aliados estratégicos, que abarque entidades tanto públicas como privadas.

Los municipios no podrán resolver los problemas de su territorio y las necesidades de su población por sí solos, por lo que es indispensable lograr la implicación y la complicidad de los principales agentes en el proceso de su elaboración; y que éstos

asuman responsabilidades concretas a la hora de ejecutar los proyectos. En este sentido, la gestión en red parece la única fórmula posible para conseguir implantar satisfactoriamente la estrategia de desarrollo. De esta manera, este proceso de planificación estratégica implicará la gestación y la activación de una red de actores, que si es gestionada correctamente podrá ser un factor clave para la gobernabilidad del territorio. Es importante construir confianza y entendimiento, promoviendo la participación desde el primer momento, y hacer de la misma un eje central del proceso; lo que permitirá romper con la barrera que distancia entre los actores.

Al mismo tiempo, permite pasar de la gestión de municipios débiles, pobres y pequeños, al gobierno de un territorio cohesionado con alto potencial de promover riqueza. La elaboración y posterior puesta en marcha de esta estrategia y su banco de proyectos, en cuanto se erige en el instrumento que deberá guiar la acción de gobierno de la mancomunidad, posibilita la implicación de los diferentes agentes públicos y privados presentes en el territorio. De esta forma permite transitar de la mera gestión diaria de cada municipio al gobierno integral de un territorio.

En último término, la estrategia permite crear una imagen de marca del territorio. Además de definir las medidas necesarias para construir el desarrollo en los parámetros deseados, permite proyectar externamente al territorio, vinculando con otros afines y estableciendo lazos de cooperación más allá de su frontera.

2.2. Retos del proceso de la planificación estratégica desde las mancomunidades

Como ya se ha sido, el reto del proceso de planificación estratégica en las mancomunidades será conseguir articular exitosamente una amplia participación de los actores en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo y su cartera de proyectos. La calidad de esta estrategia de desarrollo reside en buena medida de la promoción de un adecuado mecanismo de participación de los actores institucionales,

sociales y económicos, tanto en la formulación misma de la estrategia como en el seguimiento a su ejecución.

Por esta razón, se deben conformar estructuras de participación que funcionen como espacios consultivos y de articulación en el nivel territorial; y con derecho a plantear acciones que deben ser tomadas en cuenta por los órganos directivos de la mancomunidad.

Después de haber visto las bondades de la planificación estratégica y participativa del territorio para un gobierno relacional de las mancomunidades, veamos cuales son los retos o tareas necesarias para que este proceso pueda ser una realidad.

Lo primero es asegurar la existencia de voluntad política clara por parte de los alcaldes y autoridades municipales, miembros de los órganos de control y dirección de las mancomunidades, para llevar a cabo un proceso de desarrollo participativo en su territorio. o.

Un riesgo fatal de la estrategia es la no ejecución; todo proceso de planificación estratégica debe acabar en la ejecución de las acciones que plantea. La estrategia está concebida como un proceso orientado a la acción; nace del análisis de la realidad existente y es consecuente con las capacidades reales y potencialidades para transformar la realidad. Su no ejecución creará insatisfacción ciudadana, falta de confianza en la utilidad de la misma y de sus propios gestores, y desconfianza de las instituciones y organizaciones involucradas.

Una vez que este compromiso está claro, es necesario identificar correctamente a los actores que inciden en el territorio e involucrarlos a participar sostenidamente en el

tiempo. A través de la elaboración de un adecuado mapeo de actores y el necesario diálogo para generar un clima de colaboración en torno a la estrategia. Esto tiene unas implicaciones para las autoridades municipales:

- Aceptar las implicaciones que van los actores en la formulación y seguimiento de la ejecución de la estrategia de desarrollo. Los agentes con los que va a ser necesario interactuar tienen naturaleza diferente e inciden en esferas de actuación que no son necesariamente, ni exclusivamente públicas.
- Ser conscientes de la complejidad institucional y competencial entre los diferentes niveles de gobierno. Ningún nivel de gobierno está separado del resto, todos son dependientes; por lo que la colaboración y la complementariedad enriquecen la relación entre la administración pública y permite lograr acuerdos necesarios para el desarrollo de la estrategia.
- Ejercer un liderazgo democrático y habilitador, identificando e implicando a todos los actores, para que comprendan la relevancia del proceso para el futuro del territorio y que se involucren en el proceso de planificación.

Al mismo tiempo es conveniente mejorar la calidad de las relaciones interinstitucionales. Un reto ligado a todo el proceso de desarrollo consiste en lograr unas buenas relaciones interinstitucionales y, en el seno de la mancomunidad, como institución promotora. Ya hemos visto, como la formulación de la estrategia de desarrollo parte de la premisa de la existencia de una voluntad política clara para promover la articulación de los agentes; siendo necesario lograr la asunción de compromisos por parte de instituciones públicas y privadas en relación con la ejecución de los proyectos que emanan de ella. Es por ello que un reto crucial en este proceso es lograr, por un lado, un flujo intenso de comunicación política dentro de la institución promotora; y, por otro lado, unas buenas relaciones entre las instituciones con distintos grados de responsabilidad en la elaboración y ejecución de la estrategia de desarrollo.

Una vez sea implementada la estrategia, el proceso habrá contribuido a generar una cultura colaborativa y de acción –en cuanto a la ejecución de proyectos concretos- en el seno de las mancomunidades y en relación con el resto de instituciones involucradas.

De la misma forma, es conveniente partir de planteamientos posibilistas en la formulación de la estrategia, para que apunte a objetivos relacionados con las capacidades reales y que previsiblemente se pueden obtener. Para evitar expectativas que no se puedan cubrir dado que su incumplimiento genera insatisfacción, no deben ser incluidas aquellas acciones, que, por ser demasiado ambiciosas no tienen la posibilidad de ser ejecutadas. De esta manera, se evita una de las críticas más sostenidas a los planes estratégicos relacionada con que, en muchas ocasiones, se convierten en listas largas de proyectos que responden a muchos anhelos pero que difícilmente se van a poder realizar. Por ello, es fundamental cuidar la comunicación, y valorar detenidamente la ejecución de la estrategia.

Se ha de tener en cuenta que la estrategia no sea una fórmula única, ni ofrezca una sola respuesta. La estrategia es uno de los instrumentos de gestión que pueden ser utilizados en la gestión de las mancomunidades para promover desarrollo en sus territorios; tanto desde una perspectiva de las competencias municipales compartidas mancomunadamente, como desde los ámbitos sectoriales y/o de competencia nacional. La bondad del buen desarrollo de la estrategia es que se dirija a dar una respuesta a una aspiración compartida. Y esto es la clave para mantener el espíritu de confianza y colaboración, que va más allá de un ejercicio puramente técnico y que contribuye que se ha dicho a fortalecer la gobernanza del territorio.

Es por esto que se debe primar el proceso por encima del producto. La metodología participativa e inclusiva adquiere una relevancia superior a la propia elaboración del documento de estrategia como producto. En este sentido, la estrategia tendría como principal objetivo implicar a los agentes sociales y económicos en la gestión de los

asuntos de la mancomunidad y, en todo caso asegurar esa relación colaborativa de la que se viene hablando. El documento de estrategia será el resultado de una firma consensada y servirá de guía al accionar de esa colaboración.

Evidentemente la estrategia debe incorporar proyectos que contribuyan al desarrollo territorial, y que realmente proponga unos proyectos que den respuesta a los retos del territorio (y no sólo a las necesidades o problemas actuales). En este sentido, se debe evitar la ciudad que no sea la suma de los planes municipales, sino que proponga acciones motoras y “estructurantes” de la economía territorial.

Por esta razón, la estrategia debería tener un horizonte temporal que no necesariamente coincida con el mandato municipal. Aunque otro reto sería compaginar los tiempos de la decisión política con los objetivos y líneas de acción propuestas. Lo importante es evitar la inmediatez, aunque es preciso trabajar para que no domine la gestión del gobierno porque puede poner en situación de alto riesgo la gobernabilidad del territorio, y el "localismo" propio de cada municipio y su alcalde, que busca resolver sus propios problemas específicos.

Para ello, cómo se viene comentando, es muy importante asegurar la fluida comunicación entre los actores. En este sentido, es oportuno diseñar un programa de comunicación con el objetivo de crear confianza e interés por participar en la estrategia y la relevancia de ésta en la vida de las personas, su bienestar y su progreso. Por ello, una de las principales finalidades de la comunicación será potenciar la cooperación entre los diferentes agentes. Una información adecuada y continuada podría lograr dos objetivos: eficacia y legitimidad; aquella como el impulso para la realización de los principales objetivos de la estrategia; y ésta como la búsqueda de la justificación y apoyo de los agentes económicos y sociales.

En conclusión, esta visión amplia, trasciende 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 representantes) 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.

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.

Bibliografía

- **Aída Quintar (CEPAL); Francisco Gatto** (1992). Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Buenos Aires: CEPAL, Documento de trabajo No. 29.
- **Alba Cano, M.** (2014). El papel de las mancomunidades de municipios en el desarrollo de los territorios rurales dominicanos. Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Número 7. ISSN: 2173-8253. Granada, España.
- **Alba Cano, M.** (2014). Construcción de Asociación Intermunicipales en la Administración Local de República Dominicana. ISBN. 978-84-942296-0-2 / DL: SE 308-2014. Santo Domingo, República Dominicana.
- **Alba Cano, M.** (2012). Manual de Gestión de Proyectos de Desarrollo. Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Granada, España.

- **Alba Cano, M.** (2008). Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y R. Dominicana. Instituto Urbano y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Granada, España.
- **Alba Cano, M.** (2002). Conceptualización del asociacionismo municipal en Honduras. AMHON – PRODEM HON. Tegucigalpa, Honduras.
- **Alba Cano, M.** (2000). Estudio del tejido asociativo en la ciudad de Cádiz. Ayuntamiento de Cádiz - Delegación de Fomento y Empleo / Fondo Formación. ISBN: 84-8145-436-2. Cádiz, España.
- **Amador, F.** (2013). PIDERAL: un balance 12 meses después. San José, Costa Rica.
- **Arias, P.** (2005). Nueva ruralidad. Antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. Lo urbano rural: ¿nuevas expresiones territoriales? Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México D. F., México.
- **Banco Mundial** (2014). Cuando la Prosperidad no es Compartida: Los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana. Washington D. C., USA.
- **Berdegú, J.A. y Modrego Benito, F.** (2012). De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina. Teseo y RIMISP. Buenos Aires, Argentina.
- **Berdegú, J; Carriazo, B; Jara, B; Modrego, F; Soloaga, I.** (2012). Ciudades, Territorios y Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica: Los Casos de Chile, Colombia y México. Documento de Trabajo N° 118. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- **Berdegú, J; Reardon, T; Escobar, G.** (2000). Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina y el Caribe. Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. BID. New Orleans, USA.
- **Beteta, H. y Moreno, J. C.** (2011). Centroamérica y República Dominicana. Crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990 – 2011. CEPAL. Santiago, Chile.

- **Borja, J. y Castells, M.** (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Hábitat). TAURUS. Grupo Santillana de Ediciones S.A. Madrid, España.
- **Bulmer, V.** (1990). Integración regional en Centroamérica. Colección Centroamérica en Reestructuración, volumen 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO. San José, Costa Rica.
- **Candia, D.** (2011). Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad. En Dirven, Martine (Editora). Hacia una definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Cardona, R.** (1999). Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.
- **Ceara-Hatton, M.** (2013). La desigualdad en RD: un patrón de largo plazo. Conferencia presentada el 24 de julio del 2013. Acento 22 de agosto 2013. Disponible en: <http://acento.com.do/2013/opinion/210531>.
- **Ceña Delgado, F.** (1992). Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias. Revista de estudios Agro-Sociales.
- **CEPAL** (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **CEPAL, FAO, IICA** (2012). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- **CEPAL** (2013). Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **CEPAL** (2012). Población, territorios y desarrollo sostenible. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **CEPAL-CELADE** (2005). América Latina: proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025, Boletín Demográfico N° 76, CEPAL, Santiago, Chile.
- **Cheaz, J; Isa, P.** (2012). Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

- **Cloke, P. J.** (1977). An index of rurality for England and Wales. Regional Studios. Londres, UK.
- **Cordero-Salas, P; Chavarría, H; Echeverri, R; Sepúlveda, S.** (2003). Territorios rurales, competitividad y desarrollo. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, Costa Rica.
- **Da Silva, EY; Gonçalves, F; Porcile, G.** (2010). Municipios brasileños: economías de aglomeración y niveles de desarrollo en 1997 y 2007 de acuerdo con la teoría de los sistemas urbanos. Revista CEPAL No. 101. Agosto 2010. Santiago, Chile.
- **Declaración de Baeza.** Municipio y globalización riesgos y oportunidades. Baeza, España. Septiembre 2000.
- **Declaración Cartagena de Indias,** Colombia. 19 de noviembre de 1993.
- **Declaración de Granada.** UIM: El municipio como agente de cambio. Granada, España. 16 de abril de 1991.
- **Declaración de Santa Cruz de la Sierra.** El rol del municipio en las economías locales. Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia. 21 de abril de 2004.
- **Declaración de Santo Domingo** sobre Municipio y Financiación. La integración y la cohesión del desarrollo territorial. En Revista Venezolana de Gerencia, año/vol. 7, número 020. Universidad de Zulia, Venezuela octubre-diciembre, 2002.
- **Del Rosario, P. J., Morrobel J., Escarramán A.** (2014). La territorialidad dominicana: De la dicotomía a la gradación rural-urbana. Santo Domingo, República Dominicana.
- **Del Rosario, PJ.** (2007). Entendiendo la ruralidad dominicana. En Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano. PNUD. Foro sobre desarrollo humano. Santo Domingo, República Dominicana.
- **Del Rosario, PJ; Morrobel, J.** (2011). Población rural y desarrollo dominicano. Respuestas urgentes. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, República Dominicana.

- **Dirven, M; Echeverri, R; Sabalain, C; Rodríguez, A; Candia, D; Peña, C; Faiguenbaum, S.** (2011). Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Echeverri, R; Sotomayor, O.** (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Naciones Unidas. Santo Domingo, República Dominicana.
- **Echeverri, R.** (2013). Los nuevos conceptos de ruralidad, el enfoque territorial del desarrollo rural, políticas públicas en América Latina y reflexiones sobre el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo rural territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, Costa Rica.
- **Echeverri, R; Ribero, M.** (2002). Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José. Costa Rica.
- **Echeverri, R; Ribero, M.** (2002). Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Ciudad del Saber. CIDER/IICA. Ciudad de Panamá, Panamá.
- **Echeverri, R.** (2011). Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. En Dirven et al. Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Faiguenbaum, S.** (2011). Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo. En Dirven et al. Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Feres, JC.** (2013). Cohesión territorial y Pobreza. Documento de Trabajo N° 5. Serie Estudios Territoriales. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- **Fernández Montero, D.** (2013). Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación (PEN). San José, Costa Rica.
- **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA -** (2003). Manual de turismo rural para micro, pequeños y medianos empresarios rurales. Buenos Aires, Argentina.

- **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA** - (2011). Informe sobre la Pobreza Rural 2011. Roma, Italia.
- **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA** - (2013). Alimentar el mundo. Cuidar el Planeta. Foro Rural Mundial y el Programa Fida Mercosur Claeh. Montevideo, Uruguay.
- **Frutos Mejías, M. L., Ruiz Budría, E.** (2006). Estrategias territoriales de desarrollo rural. CS.I.C. Excma. Diputación de Zaragoza. Zaragoza, España.
- **Galarza L.** (2010). Diseño del Corredor Económico Interoceánico del Centro. Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico (CNPE). Lima, Perú.
- **Godínez, V.** (2011). Documento Base del Programa URB-AL III. Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un entorno de crisis internacional. Barcelona, España.
- **Groppo, P.; Bonnal, J.; Cenerini, C.; Ciparisse, G.; Rossi, M.** (2013). El Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN). La facilitación para la gobernanza territorial. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas N° 4. FAO. Roma, Italia.
- **Hernández Rodríguez, Magally** (2009). Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociacionismo municipal: Estudios de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, Costa Rica.
- **Izquierdo, J.** (2002). Manual para agentes de Desarrollo Rural. Mundi-Prensa. Madrid, España.
- **Jara, B; Modrego, F; Berdegué, JA.** (2012). Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile. Documento de Trabajo N° 103. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- **Jenny Ortiz Paniagua** (1998). Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.
- **Joan Prats Catalá, J.** (2004). Globalización, Democracia y Desarrollo: La Revalorización de lo Local en Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La

Gestión de Redes de Ciudades. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla, España.

- **Leiva Lavalle, J.** (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL - Serie Gestión pública N° 75. Santiago, Chile.
- **Letelier, Leonardo** (2007). El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales Banco Interamericano de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.
- **MAPA** (1988). El futuro del mundo rural. MAPA. Documentos de la CEE. Madrid, España.
- **Menjivar, R. y Castro, J. D.** (1990). La pobreza en América Central. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-. San José, Costa Rica.
- **Murillo Arias, M.** (2009). Perfiles de las competencias municipales en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.
- **Pérez Yruela, M. et al.** (2000). La nueva concepción del desarrollo rural: estudio de casos. Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía. CSIC. Colección Politeya. Córdoba, España.
- **Ortega Hegg, M.** (1999). Guatemala: descentralización y asociacionismo municipal. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- y Centro de Acción Sociocultural de la Universidad Centroamericana CASC-UCA. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- **Ortega, L.** (1998). Los Vínculos Rurales con Ciudades Intermedias. Síntesis de estudios de caso. CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **Phillips, D.; Williams, A.** (1984). Rural Britain. A Social Geography. Basil Blackwell. Oxford, UK.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD** - (2010). Política Social: capacidades y derechos. PNUD. Santo Domingo, República Dominicana.

- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - (2010).** Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. PNUD. New York, USA.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - (2013).** Informe sobre el desarrollo humano. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Naciones Unidas. New York, USA.
- **Portilla, M.** (2003). El enfoque territorial de desarrollo rural. IICA, San José, Costa Rica.
- **Quintar, A. y Gatto, F.** (1992). Distritos industriales italianos: Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Documento de Trabajo N° 29- PRIDRE. CEPAL. Buenos Aires, Argentina.
- **Ramírez, Eduardo y Pino, Rubén** (2008). Aprendizaje social para la innovación en el mundo rural. Grupo Chorlavi. http://www.grupochorlavi.org/docs/aprendizaje_social.pdf
- **Reig Martínez, E.** (2002). “La multifuncionalidad rural del mundo rural”, en ICE Globalización y Mundo Rural, No. 803. En www.revistasice.com/cmsrevistasICE/
- **Rodríguez González, R.; Pérez Correa, E.; Sumpsi, J. M. (coord.)** (2002). Políticas, Instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea. Madrid, España.
- **Rodríguez González, R.; Pérez Correa, E. (coord.)** (2004). Espacios y desarrollos rurales: una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica. Ediciones TREA. Gijón, España.
- **Rodríguez, A; Meneses, J.** (2011). Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible. 16 y 17 de agosto. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Rodríguez, A; Saborío, M; Candia, D.** (2010). Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- **Rodríguez, A; Meneses, J.** (2011). Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural. Documento presentado en la Reunión de

expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible. 16 y 17 de agosto. CEPAL. Santiago, Chile.

- **Rodríguez, A; Murillo, D.** (2008). Caracterización rural-urbana de los distritos y cantones de Costa Rica. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- **Róger Guillén, Mario Samper, Miguel Gómez** (2010): Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT/ CAC, ECADERT, SICA – San José, Costa Rica.
- **Rubio Terrado, P.** (1997). La crisis del mundo rural: experiencias de desarrollo en la provincia de Teruel. Publicaciones de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España.
- **Saldomando, A. y Cardona, R.** (2005). Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica. CONFEDELCA. San Salvador, El Salvador.
- **Sancho, J. (coord.)** (2001). Desarrollo Rural. De los fundamentos a la aplicación. Paraninfo. Thomson Learning. Madrid, España.
- **Samper, M. y González, H.** (2013). Construyendo territorios participativos: Sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América. IICA, San José, Costa Rica.
- **Schejtman, A.** (1997). Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional, documento presentado al Seminario internacional sobre Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. Taxco, Guerrero, México.
- **Schejtman, A. y Berdegué, J.A.** (2004). Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales N°1. RIMISP. Santiago, Chile.
- **Sen, A.** (2000). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina.
- **Sen, A.** (2001). Development as Freedom. Anchor Books. New York, USA.
- **Sen, A.** (2010). La idea de la justicia. Madrid: Taurus. Madrid, España.
- **Sepúlveda, S.** (2001). Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la planificación local. IICA, Universidad Nacional de Costa Rica, Consejo de La Tierra. San José, Costa Rica.

- **Sepúlveda, S.** (2005). Desarrollo Rural Sostenible - Enfoque Territorial. Síntesis de investigación preparada por el equipo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA: Rafael Echeverri, Melania Portilla, Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda. San José, Costa Rica.
- **Sepúlveda, S.** (2008). Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica.
- **Sepúlveda, S. y Duncan, M.** (2009). Gestión del Desarrollo de Territorios Rurales en Brasil. IICA, San José, Costa Rica.
- **Sepúlveda S., Marcelo Duncan A. Guimarães** (2008). Gestión de territorios rurales en Brasil. San José, Costa Rica.
- **Soto Baquero, F.; Beduschi Filho, L.C. y Falconi, C.** (2007). Desarrollo territorial rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- **Vázquez Barquero, A.** (1986). "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España". Estudios Territoriales, nº 20. Madrid, España.
- **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. Soluciones Prácticas - ITDG. Lima, Perú.
- **Weffort, F.** (1993). ¿Cuál democracia? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica.

Textos legales consultados:

COSTA RICA:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 8 de noviembre de 1949.

Régimen municipal.

- Código Municipal, Ley 7792, de 27 de abril de 1998.

Otra legislación.

- Ley de Asociaciones, nº 218. Costa Rica. de 8 de agosto de 1939.
- Reglamento a la Ley de Asociaciones No. 29496-J.

EL SALVADOR:

- Constitución Política de la República de El Salvador. 15 de diciembre 1983.

Régimen municipal.

- Código Municipal de El Salvador. Decreto N° 274, 31 de enero 1986.
- Creación del Fondo Municipal Único en todas las municipalidades de la Republica. El Salvador. Decreto 294, de 27 de mayo de 1965.
- Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. El Salvador. Decreto 74, del 8 de setiembre de 1988.
- Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. El Salvador. Decreto 930, de 21 de diciembre del 2005.
- Ley de la Carrera Administrativa Municipal. El Salvador. Decreto 1039, del 25 de mayo de 2006.
- Ley General Tributaria Municipal. El Salvador. Decreto 86, de 17 de octubre de 1991.
- Reglamento de Aplicación de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. El Salvador. Decreto 35, de 25 de marzo de 1998.

- Estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), San Salvador, 20 de diciembre de 1994.

Otra legislación.

- Ley Asociaciones sin Fines de Lucro. El Salvador. Decreto 894, de 21 de noviembre 1996.
- Ley de Desarrollo de la Comunidad. El Salvador. Decreto 425, de 20 de diciembre de 1977.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. El Salvador. Decreto 78, de 18 de agosto de 1997.

GUATEMALA:

- Constitución Política de la República de Guatemala. 31 de mayo de 1985. Publicada en el Diario Oficial de fecha 3 de junio de 1985.

Régimen municipal.

- Código Municipal de Guatemala, decreto 12-2002, Congreso Nacional de la República de Guatemala, 2 abril de 2002.
- Ley de Consejos de desarrollo Urbano y rural. Decreto 11-2002. Congreso Nacional de la República de Guatemala, 12 marzo de 2002.
- Ley de Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Guatemala. Decreto N° 02-2003, 22 de enero de 2003.
- Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002. Congreso Nacional de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.
- Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal (IFOM). 4 de febrero de 1957.
- Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92. Congreso Nacional de la República
- de Guatemala. Guatemala, 1997.
- Código Civil. Guatemala. Decreto Ley 106, del Jefe de Gobierno de la República.

- Reglamento para la Inscripción de Asociaciones Civiles. Acuerdo Gubernativo 512-98 del Presidente Constitucional de la República de Guatemala.
- Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo 461-2002 del Vicepresidente de la República de Guatemala, en funciones de la Presidencia.
- Reglamento de la Ley General de Descentralización del Estado, Acuerdo gubernativo N° 312-2002, Organismo Ejecutivo de Guatemala. 6 de setiembre de 2002.

HONDURAS:

- Constitución Política de la República de Honduras. 11 de enero de 1982.

Régimen municipal.

- Ley de Municipalidades. Honduras. Decreto 134-90, de 29 de octubre de 1990. En vigencia el 1 de enero de 1991.
- Reforma a la Ley de Municipalidades. Decreto 124-95, de 8 de agosto de 1995. Publicada el 24 de agosto de 1995.
- Reforma a la Ley de Municipalidades. Decreto 48-91, de 7 de mayo de 1991. Publicada el 23 de mayo de 1991.
- Reforma a la Ley de Municipalidades. Decreto 127-2000, de 24 de agosto del 2000. Publicada el 21 de setiembre del 2000.
- Ley de Contratación del Estado. Honduras. Decreto 74-2001, de 1 de junio del 2001.
- Reglamento General de la Ley de Municipalidades. Honduras. Acuerdo 018-93, de 1 de febrero de 1993.
- Reforma a los Estatuto de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Resolución 661-2005 del Secretario de Estado de los despachos de Gobernación y Justicia, 4 de junio de 2005.

NICARAGUA:

- Constitución Política de la República de Nicaragua. 18 de febrero de 2014.

Régimen municipal.

- Ley de Municipios, nº 40, de 2 de Julio de 1988.

Otra legislación.

- Ley Asociaciones sin Fines de Lucro. El Salvador. Decreto 894, de 21 de noviembre 1996.
- Ley General sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro, nº 147, de 19 de marzo de 1992

PANAMA:

- Constitución Política de Panamá, de 11 de octubre de 1972.

Régimen municipal.

- Ley sobre Régimen Municipal de Panamá, nº 106, de 8 de octubre 1973.

Otra legislación.

- Ley de Fundaciones de Interés Privado, nº 25, de 12 de junio de 1995.

REPÚBLICA DOMINICANA:

- Constitución de la República Dominicana, de 26 de enero DE 2010.

Régimen municipal.

- La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, de 17 de julio de 2007.
- Ley que reforma la ley 166-03 sobre Ingresos Municipales.

Otra legislación.

- Ley No. 122-05 sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana, de 8 de abril de 2005 y revisada el 7 de julio de 2011.