

**El rol de los Gobiernos Locales, la descentralización y las Mancomunidades Municipales en el fortalecimiento de territorios rurales pobres y marginados en América Latina**

Carlos Hugo Molina<sup>1</sup>

**Índice**

**Resumen Ejecutivo**

**El marco institucional**

**Precisiones sobre las mancomunidades municipales**

**Resumen ejecutivos de las experiencias**

**Hallazgos relevantes**

**RESUMEN EJECUTIVO**

El presente documento es el resultado de la investigación de seis procesos mancomunarios en siete países latinoamericanos: Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Las investigaciones se encuentran en su etapa de elaboración de conclusiones, y aquí se sistematizan algunos adelantos que permiten una visión panorámica de sus contenidos.

El documento ofrece el Marco institucional en el cual se han desarrollado las investigaciones, precisiones metodológicas sobre la estructura genérica de la organización de las Mancomunidades Municipales, un Resumen Ejecutivo de cada una de las seis experiencias, y un intento de establecer Hallazgos relevantes comunes.

Nos encontramos frente a instrumentos que permiten abordar realidades complejas, y que están encontrando dificultades a la hora de resolverse de manera integral en nuestros países. Inclusión, alianzas estratégicas, gestión, reducción de la pobreza, desarrollo económico local, gobernabilidad, reforma del Estado, autonomía, descentralización, Mancomunidades de Municipios, regionalización, cambios constitucionales, son categorías que ofrecen una suma de inquietudes e incertidumbres ante la ausencia de modelos prácticos que suplan los agotados.

Desde la investigación empírica, y con calidad de operadores territoriales, las sistematizaciones que aquí se comparten, ofrecen evidencias de aprendizajes efectivos.

---

<sup>1</sup>Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Preside el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD. Una de las líneas de trabajo del CEPAD, se refiere al fortalecimiento y estudio del fenómeno mancomunario, desarrollados en Bolivia, en alianza con la cooperación de Extremadura.

Fue el primer Secretario Nacional de Participación Popular en Bolivia y ha sido Prefecto del Departamento de Santa Cruz.

Fue invitado para facilitar y acompañar la investigación y sistematización de las experiencias desarrolladas en el presente trabajo.

[carloshugom@cotas.com.bo](mailto:carloshugom@cotas.com.bo)

[www.cepad.org](http://www.cepad.org)

Como todo aporte social, su utilización discriminada debe pasar por la reflexión crítica de los escenarios a los cuales se aplica. Lo llamativo de este proceso, es que la suma de elementos concurrentes y similares, y las agendas que en todos ellos aparecen jerarquizadas, demuestran una similitud que no puede pasar desapercibida. Estamos frente a un instrumento de aplicación general, que más allá de las particularidades regionales, coinciden en búsquedas y hallazgos.

Ese, quizá, el valor más importante de este trabajo: dejarlo en evidencia.

## **EL MARCO INSTITUCIONAL**

### **Rimisp**

Es una organización regional sin fines de lucro que tiene por meta promover el aprendizaje organizacional y la innovación en las políticas, proyectos y programas públicos y privados, hacia la inclusión, la equidad, el bienestar y el desarrollo democrático en las sociedades rurales latinoamericanas. Para ello, Rimisp realiza sus actividades en estrecha relación con individuos y organizaciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, a escala de América Latina y el Caribe.<sup>2</sup>

Rimisp realiza actividades de cuatro tipos:

- *Investigación* multidisciplinaria aplicada, orientada a la comprensión de los cambios en las sociedades rurales y sus contextos, con énfasis en los efectos de dichos cambios sobre la pobreza y la desigualdad.
- *Sistematización* de experiencias creativas y efectivas de reducción de la pobreza y la desigualdad, para extraer y compartir lecciones, estándares y ejemplos que estimulen y orienten la innovación en las políticas, programas y proyectos públicos y privados.
- *Desarrollo de capacidades* en los actores de las políticas, programas y proyectos de reducción de la pobreza y de la desigualdad, mediante acciones de capacitación, asistencia técnica, información y comunicaciones y gestión del trabajo en red a escala regional.
- *Incidencia en los procesos de toma de decisiones* que afectan a las sociedades rurales latinoamericanas y en particular la población pobre y excluida.

### **Grupo Chorlavi<sup>3</sup>**

Es una iniciativa de **RIMISP** orientada a apoyar procesos de aprendizaje social enfocados en proyectos de transformación institucional y productiva de territorios rurales pobres y tradicionalmente marginados en América Latina y el Caribe.

El **Grupo Chorlavi** tiene por objetivo general estimular y facilitar procesos descentralizados de aprendizaje social orientados a enriquecer la calidad y potenciar la efectividad de las iniciativas transformadoras en las sociedades rurales de América

---

<sup>2</sup> Tiene su sede en Santiago de Chile, <http://www.rimisp.org/>

<sup>3</sup> Tiene su sede en Santiago de Chile, <http://www.grupochorlavi.org/>

Latina y el Caribe, en relación con una agenda temática definida y delimitada de desarrollo rural sustentable.

Se encuentran entre sus objetivos:

- Facilitar el intercambio y el diálogo entre agentes sociales, a partir de su involucramiento en los distintos niveles de los procesos de aprendizaje social.
- Relevar lecciones innovadoras de lucha contra la pobreza rural y la exclusión en América Latina a través de proyectos de aprendizaje social.
- Fomentar el uso y la apropiación de los procesos y productos del aprendizaje social entre los agentes sociales del desarrollo rural sustentable.
- Sistematizar la experiencia del GC como un sistema de trabajo en red para el aprendizaje social.

El **Grupo Chorlaví** orienta su metodología de trabajo hacia el desarrollo de un Tema Marco mediante la ejecución de proyectos de aprendizaje social. Los proyectos de aprendizaje social son conceptualizados como un conjunto de actividades orientadas a dar respuesta a objetivos específicos, en un marco de recursos y en un plazo determinado.

El Tema Marco para el período 2004-2007 se definió, tras una consulta amplia a actores del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, como: **los procesos de transformación institucional y productiva de territorios rurales pobres y tradicionalmente marginados que, a pesar de enfrentar un contexto adverso, han sido capaces de revalorizarse a partir de visiones estratégicas creativas.**

Para esas investigaciones, ha creado el **Fondo Mink'a de Chorlaví**<sup>4</sup>, mecanismo de concurso anual destinado a financiar proyectos de sistematización o investigación aplicada de experiencias innovadoras de transformación institucional y/o productiva de las sociedades rurales en América Latina.

El concurso del año 2005 se denominó: **El rol de los Gobiernos Locales y la descentralización en el fortalecimiento de las estrategias que permiten revalorizar territorios rurales pobres y marginados: experiencias de asociaciones entre gobiernos locales o municipales.**

A la convocatoria, concurrieron 83 propuestas para optar los recursos del Fondo, provenientes de todas las áreas geográficas del sistema interamericano, que dejaron en evidencia el interés sobre el instrumento mancomunitario. Más allá que muchas de las solicitudes no se ajustaban estrictamente a la materia del concurso, el hecho numérico y el interés sobre los temas planteados, dejaban en evidencia la existencia de un conjunto de experiencias prácticas que se están desarrollando sobre la temática mancomunitaria.

Si bien el título de la invitación era bastante genérico, y por ello abría el escenario para incorporar diversas modalidades asociativas, el resultado de los proyectos ganadores, se inclinó sobre el énfasis de **Mancomunidades Municipales**. Esta evidencia tiene que ver con el componente de sostenibilidad de los procesos y la profundización de la ciudadanía; sostenibilidad en cuanto se requiere de instancias públicas con ejercicio de

---

<sup>4</sup> <http://www.grupochorlavi.org/webchorlavi/fondo.htm>

competencias y recursos para llevar adelante acciones colectivas de desarrollo, y profundización de la ciudadanía, al comprobar los actores la posibilidad que le ofrecen los órganos públicos para ejercer sus derechos y demandarlos.

De manera natural, también, se ha dibujado un perfil económico – productivo de los Proyectos, orientados hacia gestión territorial en algunos casos, y servicios públicos en otros. Esta constatación, que se repite de manera sistemática en otros procesos de investigación, no hace sino recoger una evidencia de la realidad: la lucha contra la pobreza que marca la acción en la mayoría de las áreas rurales de nuestro continente. Y si se trata de mejoramiento de la calidad de vida y se refiere a un ámbito rural, el énfasis no puede ser otro que la inclusión y la generación productiva en sus más diversas manifestaciones. El tránsito de la inclusión política a la gestión administrativa, desemboca naturalmente en el desarrollo económico; estas tres categorías exigen conocimiento de instrumentos prácticos y demanda de ellos; en materia política y de gestión, existen avances significativos, en el tema de prácticas económicas locales, no.

Y por esa vía llegamos a las Políticas Públicas. Pasar del Proyecto Piloto a su universalización luego que ha superado la prueba práctica de su utilización, requiere de una sistematización que se convierta en el material de trabajo de los decisores públicos. La secuencia lógica de “ciudadanía – institucionalidad democrática – desarrollo – políticas públicas” marcan una ruta crítica de evidentes resultados positivos.

### **PRECISIONES SOBRE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES<sup>5</sup>**

En el análisis práctico del funcionamiento de las Mancomunidades, se repiten una serie de categorías políticas, administrativas y jurídicas que las configuran como sujeto con capacidad de acción. Una relación de esas categorías permitirá comprender el carácter del sujeto analizado:

#### **1. Objetivo de la Mancomunidad**

Servicios, asistencia, producción, gestión. Mientras más concreto y objetivo sea, mayor posibilidad de resultados.

#### **2. Marco jurídico que la sustenta**

La existencia de una Personería Jurídica para su funcionamiento, le da una trascendencia temporal mayor a las alianzas accidentales y para una sola actividad.

#### **3. Capacidad de alianzas**

El uso de su cualidad de sujeto jurídico, le permite establecer acuerdos con actores no municipales, que le amplían sus ámbitos de acción, sus capacidades y sus retos de trabajo. Se mencionan especialmente relaciones con:

- a) organizaciones comunitarias
- b) organizaciones empresariales
- c) ONG – fundaciones – universidades
- d) Cooperación Internacional

#### **4. Relacionamiento con otras instancias públicas**

---

<sup>5</sup> <http://www.descentralizacion.org.bo/upload/CL40 - 303 CEPAD MM.pdf>

El carácter de sujeto jurídico de origen público, le permite acceder a relaciones de servicios e inversión a través de instancias Regionales, Departamentales, Provinciales, Fondos de Desarrollo, etc., para el ejercicio de las competencias públicas que le corresponda.

**5. Existencia de un equipo Técnico**

La Mancomunidad Municipal que logra contar con un equipo técnico de trabajo, propio o asociado, le permite cumplir de mejor manera los objetivos institucionales de su creación.

**6. Prestación de servicios a sus miembros – a terceros.**

Como consecuencia del punto anterior, el equipo técnico, en la especialidad que desarrolla la mancomunidad, puede ofrecer servicios a otros actores municipales, sociales, productivos, etc.

**7. Forma/modalidad económica de su sostenimiento.**

El análisis e identificación de las fuentes de financiamiento de la mancomunidad es clave para analizar su consistencia institucional. Aportes provenientes de recursos propios, generación de ingresos por servicios, aportes de crédito, de cooperación, demuestran la capacidad gerencial de su desenvolvimiento.

**8. Plan de Desarrollo Mancomunitario**

La existencia de un acuerdo concertado y consensuado, tiene la calidad de instrumento de gestión y de negociación institucional. Demuestra la capacidad de alianzas y de acuerdo.

**9. Cumplimiento de políticas públicas**

Una Mancomunidad Municipal que explicita las políticas públicas que ejecuta, tendrá mayor claridad a la hora de aportar su experiencia para demandarlas o proponerlas. Los temas vinculados a la inclusión de los actores, resulta siendo fundamental.

## **RESUMEN EJECUTIVOS DE LAS EXPERIENCIAS**

Ofrezco un resumen de las materias y las lecciones aprendidas de las seis investigaciones sobre las Mancomunidades. Son extraídas para demostrar la gran riqueza temática que cada una de ellas incorpora, y que al analizarlas en su conjunto, ofrecen una suma de criterios comunes que se enriquecen en la especificidad de las experiencias<sup>6</sup>.

**1. MANCOMUNIDAD DE GOBIERNOS LOCALES, PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y GESTIÓN DE OBRA PÚBLICA DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN<sup>7</sup> CUENCA – ECUADOR**

---

<sup>6</sup> El desarrollo *in extenso* de cada una de ellas, y el debate que durante un año ha enriquecido la construcción de esta comunidad de ideas, se encuentra en la página web del Grupo Chorlaví.

<sup>7</sup> En el Ecuador, el Cantón es el espacio territorial en el cual se asienta el Gobierno Municipal.

La experiencia descubre en la descentralización y la acción mancomunada, los instrumentos válidos de la gestión pública para la construcción de un sistema de gestión democrática, de construcción del gobierno local, reinención de las relaciones entre el centro y la periferia, y la configuración de nuevos centros, de apropiación y distribución del territorio y el poder.

La experiencia se desarrolla en Cuenca, Ecuador, y es el resultado de la tensión y el conflicto de un pacto social de gobernabilidad; el gobierno local propone un ejercicio de democracia en la que la antinomia público privado, la oposición y tensión campo-ciudad, urbano-rural, potestad pública y emergencia social, se conjugan, y construyen un diseño de gestión pública y ejercicio de gobierno, responsable y participativo.

La valía de esta experiencia, permite asumir que, en el contexto de una realidad de modernización del estado, y en la transformación que se desarrolla por actores sociales diversos, la descentralización y la mancomunidad son medios de una gestión que hace de la eficiencia un objetivo, y de la participación social, un ejercicio de corresponsabilidad.

La experiencia ha producido un proyecto de Ordenanza Municipal, en el cual se condensan los aprendizajes de esta experiencia, permitiendo que se descentralicen recursos y potestades a favor de las Juntas Parroquiales Rurales<sup>8</sup>, y además, que estos órganos, mancomunadamente y en alianzas con la Municipalidad y otros órganos públicos, enfrenten gestiones en la administración de sus territorios.

La Ordenanza en mención valida los principales instrumentos desarrollados por esta experiencia de cogestión:

- i. los Presupuestos Participativos,
- ii. la asignación de porcentajes equitativos y crecientes a todas las Juntas Parroquiales del presupuesto municipal,
- iii. la participación en la decisión de su distribución a través de asambleas parroquiales y procesos de validación democráticos, y,
- iv. la administración e inversión directa de estos recursos por parte de las mismas Juntas Parroquiales.

Los Acuerdos de Mancomunidad, concebidos como alianzas de gestión, de relación público social en la que se involucran la Municipalidad y la Junta Parroquial, con otros actores sociales, públicos y privados, se expresan en proyectos de infraestructura, de desarrollo, salud, educación, turismo, ambiente, y configuran un dispositivo por el cual la descentralización y la mancomunidad se convierten en mecanismos y contenidos de la acción pública.

### **Las lecciones de la experiencia:**

- a) la descentralización es un mecanismo de gestión y un dispositivo para la reorganización de la estructura del estado y su democratización;

---

<sup>8</sup> La Junta Parroquial corresponde a la división inferior del Gobierno Cantonal, de características estrictamente rurales. Si bien tienen elección de su autoridad, carecen de recursos y competencias expresas, salvo las que les asigna el municipio, por su propia decisión.

- b) La descentralización promueve, bajo ciertos condicionamientos, la emergencia de nuevas formas de democratización social que inducen a cambios en el ejercicio de los gobiernos locales;
- c) La descentralización es un mecanismo de reorganización de la institucionalidad en los procesos de reforma del Estado y, al mismo tiempo, el vehículo a través del cual, se incorporan otros actores en el ejercicio del poder.
- d) La descentralización y ejercicio mancomunado son fórmulas coherentes y complementarias por las que el proceso de reorganización del estado se traduce en formas de reingeniería social y política.
- e) La descentralización y la acción mancomunada, en la dinámica social y de los gobiernos seccionales frente al Estado Central, exige una efectiva forma de organización y reposicionan el territorio a partir de ejercer nuevas responsabilidades.
- f) La mancomunidad impone que las competencias se complementen.
- g) La mancomunidad conlleva un proceso en marcha de reapropiación y resignificación de los órganos de gobierno en el territorio, y permite al sujeto social redefinirse desde la responsabilidad, matizando la demanda y la reclamación.
- h) La mancomunidad provoca la disolución de unas centralidades absorbentes en beneficio de una diversificación de centros, con capacidades, recursos y potencialidades en cada región.
- i) Las mancomunidades son fórmulas de conformación y distribución del poder que crea órganos participativos y de ejercicio responsable de ciudadanía. Las mancomunidades pueden ayudar a institucionalizar el poder de modo legítimo, construyendo institucionalidad y ciudadanía.
- j) La mancomunidad surge del ejercicio de libertad: la mancomunidad es ejercicio real de autonomía.

2. **APRENDIZAJE EN TORNO A LA INTEGRACION TERRITORIAL Y EL FORTALECIMIENTO DE NIVELES COMPLEMENTARIOS DE GOBERNANZA LOCAL Y REGIONAL, DESDE LA EXPERIENCIA ASOCIATIVA DE GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO DE POBREZA RURAL Y AISLAMIENTO CRÍTICO EN EL EXTREMO AUSTRAL DE CHILE.**

Esta es una experiencia asociativa entre municipios de la región de Aysén, al sur de Chile, como plataforma para el desarrollo e integración territorial y la superación de la pobreza.

Durante las últimas décadas el proceso de descentralización en Chile se ha hecho manifiesto mediante la implementación de políticas de desconcentración de los recursos, situación del traspaso de ciertas atribuciones a los Gobiernos Regionales y Provinciales, sin embargo sin la capacidad aún que sea la ciudadanía quien elija a dichas autoridades.

En el caso de los municipios, tras el regreso a la democracia a comienzos de los años '90, se devuelve a la población comunal la posibilidad de elegir a alcaldes y concejales. Esta atribución ciudadana ratifica el sentido último del municipio en tanto unidad esencial del Estado y de la democracia.<sup>9</sup> Sin embargo, estos municipios, quienes han asumido de manera progresiva mayores responsabilidades en materia de administración pública no han tenido un desarrollo en consecuencia de sus capacidades técnicas y atribuciones políticas.

Se traduce lo anterior en la presencia a lo largo del territorio nacional de municipios que cumplen una labor administrativa, en su generalidad insuficientemente dotados, así como desprovistos de mecanismos relevantes de representación a nivel político.

Bajo este contexto institucional y político, los procesos asociativos entre municipios se han relacionado con una intención re-distributiva de los recursos con que cuenta el Estado. La naturaleza, constitución, funciones, atribuciones y patrimonio de los municipios se encuentran especificados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades<sup>10</sup>. En esta se define la posibilidad de las municipalidades de constituir asociaciones, como respuesta libre y voluntaria al interés de resolver de manera conjunta determinadas problemáticas o apuestas coordinadas en sus territorios.<sup>11</sup>

El aprendizaje identifica herramientas concretas de asociación entre municipios para modificar situaciones de pobreza y exclusión en territorios pobres y marginados, en los cuales el factor aislamiento resulta decisivo. Analiza la correspondencia de dicho modelo con el contexto institucional chileno, en particular la profundización de los procesos de descentralización y gobernanza desde los actores locales, así como de las estrategias de cooperación que despliegan este tipo de espacios de asociación en tanto plataformas inclusivas de distintos actores en el territorio.

Su labor se traduce en un despliegue de actividades tendientes al fortalecimiento de su gestión a nivel municipal, el fomento de la actividad productiva local y la definición de un proyecto de alcance territorial provisto de una visión transfronteriza y medioambiental.

Los aspectos que se relievan de el trabajo, son la importancia que adquieren los marcos normativos en el proceso de construcción y sostenibilidad de las asociaciones de municipios, los que siendo transversales a las experiencias chilenas, dan cuenta de las particularidades territoriales que se producen y las singulares estrategias cursadas por los actores para salvar dichas dificultades.

### **Como lecciones aprendidas, esta investigación, propone:**

---

<sup>9</sup> "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"

<sup>10</sup> Ley N° 18.695, Septiembre 2004.

<sup>11</sup> LOCM. Título VI, Párrafo 2º, De las Asociaciones de Municipios. *"Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles"*.

- a) Inexistencia de institucionalidad. Sin lugar a dudas un problema recurrente de las asociaciones en Chile lo constituye no contar con un marco institucional y normativo que les permita erigirse como actores permanentes del desarrollo local y territorial. La voluntariedad de dichos procesos de trabajo asociativo da cuenta de la persistencia de sus actores, convicción del proceso y comprensión de sus alcances. El fortalecimiento de un carácter inclusivo, en tanto plataforma plural de articulación de diversos actores del territorio, junto al desarrollo de un modelo de gestión eficaz y sostenible permite avizorar una plataforma institucional sólida para el desarrollo de territorios estructuralmente condicionados por situaciones de pobreza y aislamiento crítico.
- b) Dar las condiciones para fortalecer la asociatividad. Las experiencias sistematizadas dan cuenta de una intención ulterior de modificar el centro de gravedad de la toma de decisiones en el territorio regional y nacional. Su manifestación, origen y continuidad es resultado de un proyecto sentido y pertinente en torno a la construcción de procesos de desarrollo en contextos críticos de aislamiento físico, situación que hace inéditos los procesos, tanto desde el punto de sus mecanismos de funcionamiento como de la cohesión e identidad que reúne a sus actores.
- c) Alentar los modelos existentes. Tras las asociaciones de municipios, se hace plausible su aporte como proyecto descentralizador a nivel país. La presencia transversal de experiencias asociativas da cuenta de un ejercicio extendido del hacer gobierno ‘desde lo local’, conducente a la implementación de nuevas formas de ejercer el poder político en los territorios.

### **3. 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**

El estudio recoge lecciones y aprendizajes en torno a los factores que dificultan y contribuyen a la consolidación de experiencias de asociativismo municipal, sobre la base de la sistematización de experiencias de cuatro asociaciones en esos tres países.

Las asociaciones de distinta naturaleza, y que se organizan bajo la categoría “mancomunidad” o “asociación” de municipalidades, demuestran la complejidad del fenómeno. Comprobamos que se trata de asociaciones que responden a necesidades distintas, que asumen formas y características particulares, aunque siempre bajo la premisa de apostar por un trabajo sumado, en la búsqueda de superar las limitaciones de municipalidades con pocos recursos y escaso personal, en un escenario donde la delegación de funciones y descentralización de competencias hacia niveles inferiores de gobierno, o directamente la “no acción” de las instancias centrales en algunas áreas, ha incrementado la necesidad de los niveles inferiores de generar experiencias creativas, innovadoras, para resolver problemas públicos.

Tenemos así que la experiencia analizada en Bolivia, con la Mancomunidad de Municipios de ValleGrande (MMVG), trata de una instancia de gestión que forma parte

de la estructura formal de la administración política del sistema boliviano<sup>12</sup>; es un nivel de gerencia y una figura establecida para el acceso a los recursos de coparticipación popular. Su trabajo consiste en asesorar la gestión municipal de sus socias y para ello cuenta con un presupuesto garantizado por Ley, una compleja diversificación de funciones de sus componentes y áreas, un equipo gerencial y técnico y funcionamiento autónomos.

Las lecciones van por el lado de consolidar sus funciones burocráticas y de gestión, iniciar una mayor promoción de la participación ciudadana y liderar un trabajo concertado bajo un enfoque de desarrollo territorial que le permita –como declara en sus estatutos- agrupar, apoyar y potenciar al conjunto de municipalidades socias bajo una gestión concertada y desarrollo territorial, emprendiendo así proyectos y actividades de mayor envergadura.

Los casos de Perú y Ecuador son totalmente distintos: no existen marcos legales<sup>13</sup>, ni está contemplado en la división político-administrativa del Estado, ni existe como figura formal para el gobierno local un soporte regulador del asociativismo municipal. Las tres asociaciones son iniciativas de los propios actores locales, principalmente, los alcaldes, quienes se han agrupado bajo figuras de asociaciones civiles sin fines de lucro, con el ánimo de fomentar espacios de concertación, coordinación y aprendizaje en beneficio de las municipalidades que representarían. Enfrentan diversas dificultades, tienen escasos recursos, una “operatividad” que se apoya en los “préstamos” de técnicos de sus municipalidades socias o el eventual apoyo de la cooperación y ONG para financiar algún local, actividades y personal; el principal momento de la vida organizativa está dado por las periódicas reuniones de los alcaldes y los alcances de decisiones concertadas.

Cabe señalar que la asociación en el Ecuador, agrupa a juntas parroquiales, instancias sin autonomía, que carecen de presupuestos para emprender obras, no llegando a ser propiamente gobiernos locales. En todos los casos, las lecciones van por el lado de una constante búsqueda de alianzas con la cooperación internacional para garantizar sus sostenibilidad, de formas de consolidar su representatividad y legitimidad local y mecanismos para apoyar el trabajo de gestión de sus municipalidades socias.

### **Las experiencias arrojan lecciones para ponderar los diversos factores que influyen a la consolidación de las asociaciones de municipalidades:**

- a) La dependencia de la cooperación y de ciertas ONG puede dificultar la capacidad que tienen las Asociaciones Municipales (AM), para encontrar su verdadero significado y papel. Muchas veces la incorporación de enfoques “vendidos” por los agentes de cooperación se mezcla con las metas propias y

---

<sup>12</sup> La Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, establece la Mancomunidad de Municipios como una opción de inversión pública, además de las otras cualidades que acompañaban la propuesta de gestión territorial. A partir de esa realidad, se han multiplicado las experiencias. Existe un Capítulo expreso en la Ley de Municipalidades, sobre las Mancomunidades.

<sup>13</sup> A fines del año 2006, prospera en el Perú una primera iniciativa que introduce en la Ley Orgánica de Municipalidades disposiciones para “promover” y “alentar” la constitución de Asociaciones o Mancomunidades; sin embargo, si bien representa un avance importante, aún se está lejos de tener claridad sobre cómo funcionarían las mancomunidades o cómo se redefiniría el diseño institucional municipal; en todo caso, como fuere, nuestra sistematización nos remite a experiencias previas a esta modificatoria de la Ley.

- originales que le imprimen los actores locales, produciéndose un desfase entre lo que se “dice” ser la asociación y lo que realmente “hace”.
- b) En el tratamiento del desarrollo local/territorial, la AM genera un plus, en el sentido de que la institucionalidad asociativa permite conseguir financiamiento, negociar e implementar proyectos, e incorporar iniciativas de desarrollo en el nivel territorial de la mancomunidad.
  - c) Para garantizar la sostenibilidad se hace necesario convertir la voluntad en convicción política el empleo del asociativismo como una herramienta para compensar la desigualdad por la ubicación geográfica, la ruralidad o por la dimensión de los distritos y emplearla para fomentar el desarrollo basado en la práctica de la democracia directa, posible en estos lugares.
  - d) Las AM cuyas experiencias han sido sistematizadas, atraviesan una fase de fortalecimiento interno, por ello muchas de sus energías se centran en labores de capacitación técnica de su personal, por lo que aún se ha avanzado poco en promover el análisis de los grandes temas que interesan a toda el territorio, una mejor comprensión del asociativismo como una herramienta fundamental para el desarrollo y la formulación de proyectos de impacto mancomunado.
  - e) Las ONG y los teóricos del asociativismo todavía son necesarios para procesar la reflexión en torno a este tema que se presenta como una alternativa viable para el desarrollo de las municipalidades rurales, pequeñas y alejadas; pues sin su intervención los procesos serían muy lentos, no se vería su efectividad y en algunos casos pueden frustrarse por las debilidades internas.
  - f) Si bien es muy importante capacitar y sensibilizar a las autoridades y equipos municipales, éstos cambian periódicamente, lo que representa una limitación para el proceso; debe buscarse una verdadera consolidación institucional y un mayor involucramiento de la sociedad civil (que hasta la fecha no pasa de meras declaraciones).
  - g) La importancia de que los Alcaldes asuman con voluntad política la calidad de actores protagónicos;
  - h) la necesidad de claridad en la normatividad y un diseño que puntualice metas y funciones precisas;
  - i) los procesos de reconstitución del poder y la gestión locales, pasando de lógicas carismáticas a exigencias técnicas de gestión, donde empieza a destacar la tecnocracia municipal;
  - j) la consideración de una identidad territorial y,
  - k) el enraizamiento de enfoques que apelan por la participación ciudadana y la promoción del desarrollo económico local.

#### **4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DOS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN CENTROAMÉRICA BASADO EN GUATEMALA Y NICARAGUA: ORIGEN Y EFECTO**

La investigación sistematiza el desenvolvimiento dos mancomunidades diferentes en dos territorios relativamente similares de Centroamérica, la Asociación Municipal de Las Segovias (AMUNSE), nacida en 1997 incluyendo a 12 municipios del interior del país, y la Mancomunidad Frontera del Norte (MFN) nacida en el 2004 con 3 municipios de dos departamentos de Guatemala, Huehuetenango y Quiché (H-Q).

Ambos territorios revelan buena parte de lo que es Centroamérica. Son municipios de frontera agrícola, con población multiétnica; su economía tiene que ver con rubros

tradicionales como el café, recursos naturales y productos de artesanía con mujeres emprendedoras; han sido escenario de conflictos en varios momentos de su historia y hoy experimentan una constante repoblación de desplazados por la guerra; ambos territorios enfrentan problemas estructurales, en Las Segovias (LS) sobre la sostenibilidad del bosque y en H-Q sobre las políticas del Plan Puebla Panamá (PPP) que implica construcción de una represa hidro-eléctrica, apertura de la Franja Transversal del norte y extracción petrolífera.

Hay antecedentes de organización inter-municipal en la región. Las asociaciones nacionales surgieron desde los 50s, la primera COMURES en El Salvador, luego ANAM (Asociación Nacional de Municipalidades) en Guatemala (1955) y AMUNIC (Asociación Municipal Nicaragüense) en Nicaragua (1965), ambas en un contexto de dictadura y guerra fría, bajo dos estados diferentes, el estado Guatemalteco altamente represivo y el Nicaragüense, marcado por la sistemática intervención de Estados Unidos; un contexto que marcó a las asociaciones en su carácter gremial y enfrentada al Estado. Luego, en el marco de democratización y paz surgieron en los 90s las asociaciones municipales departamentales con peso político-partidario, y que desaparecieron en la medida que la tolerancia política creció. Finalmente, las mancomunidades emergen desde mediados de los 90s y especialmente desde el 2000 en un contexto de globalización, reducción del papel del estado, privatización y liberalización, son mancomunidades con una mirada no gremial-nacional ni político-partidaria pero territorial y en un mundo de múltiples actores y no solamente el estado.

AMUNSE, aunque reúne a entidades públicas (gobiernos municipales) existe bajo un marco jurídico de asociatividad del derecho privado, porque la ley de municipalidad da un rol excesivamente restringida a la figura de mancomunidad; la MFN en cambio se basa en la ley de descentralización que provee a la figura de mancomunidad amplios espacios de desarrollo territorial.

Ambas organizaciones emergen desde su situación de “arrinconados” (H-Q) y por ser una zona con historia común de rebeliones (LS), para obtener la transferencia presupuestaria (AMUNSE) y tener caminos (MFN), por la degradación de los recursos naturales (AMUNSE), experiencias fallidas de gestión ante el gobierno central individualmente como alcaldes (MFN), necesidad de incidir en políticas (AMUNSE) y rescatar el poder local (MFN).

Ambas organizaciones desafían su rol tradicional heredada de las alcaldías –concebir desarrollo como ejecución de proyectos, construir caminos, formular planes, ver ruralidad igual a agricultura y a sus poblaciones como receptoras de ayuda. Lo desafían entrando a temas económicos y a relaciones inter-étnicas, tomando los recursos naturales como eje de sus acciones, ampliando sus vínculos hacia dentro y fuera, e incidiendo en políticas desde una lógica territorial. Para captar estas novedades la sistematización va del contexto a AMUNSE y a la MFN.

Sobre las relaciones inter-étnicas el énfasis varía según peso de las poblaciones indígenas. En LS 3.8% es población indígena y en H-Q entre 85 y 96%. En ambos la visión dominante es ver lo indígena como equivalente a artesanía, bosque, conservación, derechos de propiedad colectiva; así, trabajar con indígenas es resolver disputas de propiedad (bosque) y de acceso a recursos. En LS algunas alcaldías y organizaciones indígenas mantienen tensas relaciones, en parte porque sus contradicciones más que de

acceso a recursos son institucionales, por el cual de 38 aserríos en LS ni uno pertenece a una familia indígena. La MFN, adicionalmente, busca defender lo simbólico-colectivo frente a los mega-proyectos.

### **Lecciones que pueden ser compartidas:**

- a. La mirada territorial de las mancomunidades lleva a superar sus diferencias político-partidarias y negociar con instituciones de cualquier color político.
- b. Hacer de la modernización y del neoliberalismo un instrumento para recrear la propia cultura, sin enfrentarse ni someterse, ir con estrategia de “con” y no “en contra de”.
- c. Proyectos que no parten de los sueños de sus beneficiarios, no importa cuantos recursos tenga, no reducirá pobreza
- d. Más incluyente es una mancomunidad, más se beneficia el conjunto de la institucionalidad del país.
- e. El enfoque de las relaciones inter-étnicas alumbra mientras la dualidad indígena-ladino obscurece el camino obligándonos a ver solo el pasado.
- f. Las instituciones y no los recursos son los que influyen en la reducción o producción de la pobreza.

### **5. EL POTENCIAL DE LAS ASOCIACIONES Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: LA EXPERIENCIA DEL HERMANAMIENTO INTERFRONTERIZO BINACIONAL HONDURAS - NICARAGUA**

La sistematización analiza la experiencia de los gobiernos locales de Nueva Segovia, Nicaragua y de El Paraíso, Honduras aglutinados en AMUNSE, MANORPA/MANSURPA<sup>14</sup> respectivamente, que se unen mediante la figura del Hermanamiento interfronterizo binacional. En un contexto en el que las localidades tienen que hacerse cargo de su propio desarrollo, las instancias que conforman el hermanamiento, se identifican en sus problemas, debilidades y fortalezas para hacer frente a los retos marcados por la Descentralización y la Globalización.

La investigación indaga sobre la conformación del Hermanamiento interfronterizo binacional, como resultado de relaciones entre individuos, familias y grupos sociales que se perciben como “iguales”, en términos socioeconómicos y culturales, así como de intercambios y colaboraciones entre municipios fronterizos de Honduras y Nicaragua. Es decir, es producto de identidades socio-territoriales de carácter histórico.

Estos factores han sido determinantes en el surgimiento de esta experiencia y crean sostenibilidad social de la misma. De igual forma existen elementos de contexto que han favorecido la conformación del Hermanamiento, como el proceso de integración centroamericana, el avance de la Democracia en el Istmo y el auge de la Descentralización (aunque limitada a la dimensión administrativa).

---

<sup>14</sup> AMUNSE (Asociación de municipios de Nueva Segovia), MANORPA (Mancomunidad del norte de El Paraíso), MANSURPA (Mancomunidad del sur de El Paraíso).

El sistema de alianzas, adquiere una importancia catalizadora a través de relaciones, acuerdos y convenios con distintos actores: el Gobierno Central de ambos países y sus instituciones, con instancias supranacionales de integración regional, la Cooperación Internacional, el sector privado y la sociedad civil. Estos vínculos se constituyen en el factor de potenciación del Hermanamiento ya que es el medio mediante el cual los gobiernos locales promueven la Gobernabilidad democrática.

El sistema de alianzas se articula en procesos complejos que guardan relación con la autonomía municipal, la descentralización y la Gobernabilidad Democrática. Es un reto creciente para quienes conforman el Hermanamiento y para los gobiernos locales en particular, ya que se dirigen al fomento del desarrollo económico local; esta es una estrategia de desarrollo imprecisa e incipiente en las latitudes centroamericanas, sobre todo en la relación de los gobiernos locales con el sector privado.

El Hermanamiento Interfronterizo se fundamenta en tres ejes (desarrollados de forma paralela): el fortalecimiento institucional, la incidencia política y la gestión de proyectos. Estos han sido oportunos y eficaces para los logros alcanzados.

El sistema de planificación del Hermanamiento responde a la construcción social de un solo territorio y es justamente su principal fortaleza. El Plan estratégico, el Programa de Desarrollo Integral Interfronterizo, la Agenda Ambiental y el Proyecto Expoventa, han sido diseñados en función de la participación de los actores que son parte del sistema de alianzas. De igual forma, dichos instrumentos se orientan hacia el desarrollo económico local y contemplan la equidad social como uno de sus principios.

El tema de la reducción de la pobreza ha ejercido doble influencia en el desarrollo del hermanamiento: fue un factor detonante para su surgimiento, y paradójicamente se ha tornado en obstaculizante, dado que los gobiernos locales se ven enfrascados en la búsqueda de respuestas inmediatas en detrimento de las de carácter estratégico.

La cooperación internacional juega un papel fundamental en la sostenibilidad económica del Hermanamiento, sin embargo, puede resultar como factor obstaculizante cuando no es acorde a los procesos y ritmos de los actores y del Hermanamiento en su conjunto.

El hermanamiento ha asumido de forma explícita la equidad social y de género, aunque todavía esto no se ve reflejada en el sistema operativo de planificación.

**Producto de las reflexiones generadas por la sistematización, se han obtenido lecciones aprendidas:**

- a. El Hermanamiento Interfronterizo binacional es la expresión de las potencialidades del fenómeno asociacionista municipal y de las oportunidades que brinda la Descentralización del Estado.
- b. Las condiciones básicas para establecer relaciones de colaboración intermunicipal tanto a nivel nacional como binacional son: nivel de desarrollo socio-económico similar, conformación de una identidad socio territorial, la identificación de sus problemas/necesidades y sus potencialidades, así como la homologación de competencias y jurisprudencia en los diferentes niveles de gobierno.

- c. Los factores que favorecen la asociación entre territorios fronterizos son: pertenecer a regiones periféricas históricamente excluidas, la preocupación compartida por el desarrollo del territorio, los retos marcados por la descentralización (una oportunidad), la globalización y el apoyo de la cooperación internacional.
- d. La sostenibilidad económica de las mancomunidades y asociaciones binacionales es favorecida por la diversificación de fuentes de financiamiento interna y externa, el balance positivo que ofrece la asociación y la capacidad financiera de los municipios y organizaciones asociadas.
- e. Las asociaciones municipales y/o mancomunidades centran sus acciones en el desarrollo de la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas –núcleo de la gobernabilidad democrática- para luego ampliar sus ámbito de influencia a nivel regional – binacional.
- f. Los cambios marcados por la descentralización son mayores que las capacidades de los municipios y asociaciones, elemento a considerar en sus planes estratégicos.
- g. Un proceso asociacionista nacional o binacional, que contemple como objetivo la inclusión social y reducción de la pobreza, debe promover la discusión y la inclusión entre sus actores sobre el desarrollo local y la gobernabilidad democrática. De lo contrario se corre el riesgo de provocar el efecto contrario: exclusión de sectores históricamente con menores oportunidades (mujeres, indígenas, pequeños productores) y la formación de grupo élite en la región.
- h. Se debe de considerar que las mancomunidades o asociaciones de municipios son instrumentos válidos para la promoción del desarrollo local, la reducción de la pobreza y la integración del territorio. No obstante existen problemas que rebasan sus ámbitos de influencia y que deben ser resuelto a nivel central.
- i. El funcionamiento de las estructuras que conforman el hermanamiento y las funciones de las mismas, deben ser objeto de análisis sistemático, de tal forma que se cumplan con las normas establecidas en cuanto a la jerarquía de poder en la toma de decisiones y conducción de los procesos.
- j. En las iniciativas de cooperación intermunicipal binacional, el liderazgo de actores claves juegan un papel importante para su conformación, desarrollo, fortalecimiento y visión estratégica. Una característica de estos actores es la experiencia adquirida en los temas relativos en los temas de gobernabilidad, descentralización y desarrollo local.
- k. Los gobiernos locales (concejos/corporaciones) deben de tener un papel activo en las mancomunidades/asociaciones en particular y en el hermanamiento, ya que facilita su apropiación, distribución de funciones y seguimiento a las mismas.
- l. Se requiere promover cambios en la mentalidad de las autoridades locales, de tal forma que la cooperación internacional sea percibida como un medio de sostenibilidad y no como un fin en sí mismo. De igual forma la cooperación debe de ajustar sus metas de cambio a las realidades y condiciones locales.
- m. El principio de la equidad de género debe tener su correlato desde el establecimiento del sistema de alianzas pasando por la planificación, hasta la ejecución de proyectos que apunten a constituir a las mujeres en ciudadanas y por lo tanto en actores del desarrollo local.

6. **SISTEMATIZACIÓN DE UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN ALTERNATIVA DEL AGUA POTABLE: EL CENTRO DE APOYO A LA GESTIÓN RURAL DEL AGUA POTABLE DEL CAÑAR, ECUADOR.**

Esta es una investigación que, si bien no parte de una propuesta de mancomunidad municipal, plantea una futura solución por esa vía frente a la administración de un servicio de dimensiones mayores a una gestión local. La potencialidad de la sistematización, se encuentra en aportar los argumentos para que, en una economía de escala, se compatibilicen prácticas locales y gestiones de servicios compuestos que requieren experticia administrativa y técnica de relativa complejidad.

La gestión del agua se ha convertido en un asunto muy serio por todas las implicaciones que presenta. En el Ecuador, como en muchos otros países, aunque se insiste reiteradamente sobre la conveniencia de una gestión integrada del agua, no existen consensos al respecto, ni siquiera en el plano conceptual.

La población rural enfrenta variadas dificultades tanto en lo que respecta a la construcción como al mantenimiento de sus sistemas de agua potable. Obviamente, las secuelas de esta situación sobre la higiene y la salud de la población son negativas.

Ello ha legitimado formas de gestión como la que realiza el Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cañar (CENAGRAP), asociación entre un gobierno local y las comunidades de su jurisdicción, a través de sus Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP).

El trabajo evalúa los aspectos centrales de una práctica de gestión del agua potable rural, y reflexiona sobre la posibilidad que las mancomunidades municipales, pudieran facilitar la provisión y administración del servicio en un futuro.

En los años setenta, el Estado impuso una forma de gestión del agua potable rural, con las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP) como principales responsables del mantenimiento, el seguimiento y la administración económica de los sistemas.

Al pasar a depender los sistemas de agua de las JAAP, el mantenimiento falló, porque ni las juntas ni las comunidades disponían de recursos para tal propósito.

Con el afán de contribuir a que la población rural de los cantones Cañar, El Tambo y Suscal, tuviera un servicio sostenible de agua potable, varias entidades públicas y privadas, lideradas por la ONG belga PROTOS, suscribieron, en 1997, un convenio dirigido a realizar un estudio que permitiera a éstas y otras entidades públicas y privadas, que trabajaban en el área, así como a las comunidades, encontrar y ejecutar la mejor alternativa para la provisión segura de tal servicio.

Al final se recomendó “una estructura” que sirviera a los tres cantones, la cual debía cumplir tareas de apoyo y seguimiento técnico, capacitación, manejo integral de recursos naturales, gestión y manejo de los sistemas de agua potable y venta de materiales.

Ninguno de los municipios involucrados planteó la posibilidad de una asociación municipal, aunque cada uno de ellos estaba dispuesto a realizar esfuerzos para mejorar la gestión del agua potable rural.

Se constata que, en el proceso concertado de búsqueda de soluciones los municipios intervinieron como un actor más. Ninguno de ellos y tampoco ningún otro actor planteó la necesidad o siquiera la posibilidad de una mancomunidad, lo cual guarda relación con el hecho de que, en el Ecuador, por regla general los municipios han enfrentado los problemas de sus jurisdicciones en forma individual.

### **Las Lecciones aprendidas de la investigación, son:**

- a) El CENAGRAP en principio emerge gracias a un proceso concertado de búsqueda de soluciones permanentes a los problemas de abastecimiento seguro de agua potable, a las poblaciones rurales de tres cantones de la provincia de Cañar, una de las más pobres del Ecuador. La búsqueda, además de desentrañar las causas de tales problemas, iluminó las posibilidades reales de superarlos mediante compromisos que obligaban a los actores a situarse más allá de las buenas intenciones.
- b) La participación de las comunidades en el proceso de búsqueda de soluciones para los problemas del agua potable rural, constituyó un factor de importancia, por el apoyo que significó para el proceso, así como por el aprendizaje social, que abrió paso a soluciones concertadas. Hay que tener presente que esto se dio en el desarrollo de un proceso en el que intervinieron varios actores, con diversidad de perspectivas y posiciones, pese a lo cual fue posible llegar a soluciones bien vistas por todos.
- c) Por más que al final puedan descubrirse limitaciones significativas en ellas, el carácter *colaborativo* atribuido a las soluciones propuestas y aplicadas, aparte de dejar en evidencia la existencia de una apertura generalizada en las instituciones y las comunidades, evidencia la conveniencia de sumar esfuerzos para concretar procesos de construcción de situaciones favorables para el bienestar colectivo.
- d) Los actores que terminaron por darle vida al CENAGRAP, es decir, las comunidades, el municipio de Cañar y el Consorcio PROTOS-CEDIR, lo hicieron porque estuvieron dispuestos a *cumplir los compromisos* que mutuamente se impusieron. Las tareas que ellos han debido cumplir en este empeño han sido diversas, vistas en relación con las capacidades y posibilidades de cada cual.
- e) Queda también planteada la cuestión de la conveniencia de constituir una mancomunidad municipal, que puede tener la gestión del agua como tarea fundamental.

### **HALLAZGOS RELEVANTES COMUNES**

1. La Descentralización, es un instrumento de Poder, y como tal, debe formar parte de un esquema de trabajo estatal apropiado por la población.
2. La Descentralización, en ese contexto, debe estar definida con claridad, en los objetivos e instrumentos, para que pueda cumplir sus objetivos.
3. Parece necesario insistir en la diferenciación de **Instancias Sociales, como organizaciones sociales que cumplen funciones políticas de organización,**

**demanda y movilización**, y actúan voluntariamente y como un derecho, y las **Instancias Públicas, que están acompañadas de jurisdicción, autoridades, recursos y competencia**, y tienen la responsabilidad de la acción Estatal de manera obligatoria.

4. De la misma manera, ayuda a precisar las dos manifestaciones del Asociativismo Municipal:
  - a) Asociativismo Gremial: expresado en las instancias organizativas de los Municipios, en Asociaciones y Federaciones; y,
  - b) Asociativismo Mancomunitario, como instrumento de voluntariedad y alianza para lograr objetivos concertados.
5. La Participación Ciudadana es un instrumento y un derecho que se suma a los procesos de descentralización, como una garantía que tiene la ciudadanía para lograr eficacia y transparencia en la gestión de las autoridades.
6. El Fortalecimiento y la capacitación institucional, relacionado a la gestión administrativa, aparece unida a la conformación de unidades de gestión técnica que le permite a las MsMs lograr eficacia. La institucionalidad de los funcionarios y técnicos, aparece como un objetivo deseable.
7. Las experiencias sobre Mancomunidades Municipales no ofrecen modelos, comparten experiencias.
8. La incorporación de los actores de territorios rurales, garantiza la incorporación también, de las organizaciones sociales con sus necesidades y capacidades en materia productiva y económica.
9. Los actores rurales, incorporados como sujetos relacionados a la tierra y la producción, incorporan la nueva ruralidad, más allá de lo simplemente agrícola.
10. Se hace necesaria una mayor relación con actores productivos, en sus diferentes formas y organizaciones; cada nuevo actor incorpora sus propios saberes, que al compartirlos, ayudan al proceso de crecimiento y aprendizaje.
11. Analizado desde ese ángulo, se amplía la visión de desarrollo y se fortalece un salto cualitativo, de las funciones de gestión al debate sobre el futuro y la integralidad de sus caminos. Ya no es sólo servicios públicos, como tradicionalmente se demandan, sino además, objetivos estratégicos de gestión de Estado.
12. El fortalecimiento de políticas públicas se expresa con mucha claridad a la hora de identificar el paso de la propuesta y la voluntad política, a la acción operativa del Estado. Es pasar del discurso a la identificación del derecho, al sujeto público responsable y al establecimiento del procedimiento para hacer valer el derecho.
13. La existencia de instrumentos operativos y prácticos en materias legales, administrativas, financieras y de fomento, permiten desarrollar las capacidades en todas sus potencialidades.
14. Están identificadas las Mancomunidades Municipales como potenciales agentes de Desarrollo Económico Local. Desarrolladas las demandas de inclusión y de gestión, el desarrollo productivo de los territorios, adquiere la calidad de objetivo estratégico. Es la mejor manera de aliviar la pobreza y consolidar la democracia.