

Construir mancomunidades de municipios en la República Dominicana



Manuel Alba Cano

Edición 2012

"Este documento pretende ser un sencillo manual pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas entre los gobiernos locales de la República Dominicana. Por tanto, el autor autoriza su reproducción total o parcial, siempre que se le cite y se realice sin ánimo de lucro, con el único objetivo de contribuir al desarrollo del municipalismo dominicano".

Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007. Gaceta Oficial No. 10426 del 20 de julio del 2007.

Artículo 7. Entidades Municipales.

Además del ayuntamiento, tendrán consideración de entidades municipales sujetas en su organización a las disposiciones de esta ley y los reglamentos, en los Títulos y Capítulos correspondientes, las siguientes:

- a) El Distrito Nacional es el municipio sede del gobierno nacional.*
- b) Las mancomunidades como forma asociativa intermunicipal, y por tanto, supramunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los ayuntamientos a mancomunarse, garantizando el cumplimiento de las disposiciones del capítulo correspondiente de esta ley.*

Índice

I. Presentación	4
II. Definición, características, funciones, figuras y principios	5
III. Fases para la construcción de una mancomunidad de municipios	10
A. Constitución y definición del marco legal y normativo	11
B. Planificación estratégica y operativa	17
C. Desarrollo organizacional e instalación de capacidades técnicas	18
IV. A modo de conclusión	23
Anexos	



I. Presentación

En República Dominicana tenemos municipios pequeños y pobres, municipios con capacidades técnicas limitadas, otros son grandes áreas metropolitanas, muchos con problemas comunes a los que se les puede buscar soluciones conjuntas e innovadoras desde los principios del asociacionismo municipal. Desde luego es una oportunidad, que además la nueva Ley Municipal contempla. Y en definitiva, la incorporación de fórmulas asociativas a la gestión pública local es un reconocimiento a la autonomía organizacional que tienen nuestros ayuntamientos.

Concretamente en República Dominicana tenemos más de 150 Municipios y 250 Distritos, con un tamaño medio de 12,500 y 3,650 habitantes, con exiguos presupuestos y con capacidades limitadísimas. El Capítulo V de la nueva Ley 176-07, en sus artículos 72 al 76, describe con amplitud la figura de las mancomunidades. El reconocimiento legal es importante, aunque sabemos que la autonomía permite que aquello que la Ley no prohíbe, en principio lo permite.

Particularmente, las mancomunidades son un buen instrumento de gestión de servicios de competencia municipal o la realización de obras en común que claramente eleva las capacidades de gobierno de los municipios. Y aunque la legislación permite la cesión del ejercicio de competencias, la soberanía siempre sería de titularidad del gobierno local.

Igualmente, y en virtud del Artículo 20 de la Ley 176-07 "el ayuntamiento, por sí o asociado a otros, prestará con carácter obligatorio los servicios mínimos de cementerios y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos".

Es fundamental que estos instrumentos, sean acuerdos intermunicipales o mancomunidades de municipios, tengan especificidad en sus fines para que se conviertan en verdaderas herramientas de gestión eficientes. Otra cosa es que tengan flexibilidad para incorporar nuevas competencias, que dependerá de su capacidad para desarrollarlas. Como todo nuevo instrumento, debe construirse bien, paso a paso, y se deben instalar capacidades para su adecuado uso. De lo contrario, nos encontraremos con instancias supramunicipales inoperativas o demasiado difusas como para que den resultados que impacten en la ciudadanía.

A continuación, el lector encontrará una breve descripción del concepto de mancomunidad de municipios, sus características y funciones, así como una propuesta para su construcción en tres etapas de desarrollo institucional, convenientemente apegadas al marco regulatorio que existe hoy día.

Las mancomunidades de municipios serán un buen instrumento para el fortalecimiento municipal si se construye adecuadamente y cuenta con el apoyo decidido de las autoridades locales.

II. Definición, características, funciones, figuras y principios

Una mancomunidad de municipios se define como una entidad local, con personería jurídica, creada por dos o más municipios, de manera voluntaria y con carácter permanente, en base a uno o varios intereses comunes. Cuenta con fines específicos y objetivos concretos, aunque flexibles y abiertos. Puede asumir la gestión de una o varias competencias propias de los ayuntamientos que la componen, ofreciendo la posibilidad de abordar de manera conjunta y bajo criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica y administrativa actuaciones que no pueden afrontarse individualmente.



Una mancomunidad de municipios fortalece la capacidad técnica e institucional de gestión de los municipios, buscando generar sinergias de economía de escala en la prestación de servicios, así como en la optimización y racionalización del uso de recursos.

Una mancomunidad de municipios contribuye a generar procesos de promoción y articulación del desarrollo, de planificación en el territorio, de gestión ambiental, de progreso social y económico, entre otros aspectos, que eleven el nivel de vida de su población y favorezcan la gobernabilidad democrática en el territorio.

Una mancomunidad de municipios tiene las siguientes **características**:

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

Una mancomunidad de municipios tiene las siguientes **funciones**:

- Gestionar servicios municipales de forma asociada.
- Promover el desarrollo territorial de forma asociada.
- Elaborar una planificación estratégica de un territorio gobernado por varios municipios.
- Realizar acciones de incidencia o facilitar la negociación ante otros organismos del Estado de manera intermunicipal.
- Incrementar las capacidades de los ayuntamientos u favorecer el proceso de descentralización de competencias y recursos hacia el ámbito local.

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



Existen varias **figuras de asociacionismo municipal** en función de su naturaleza y sus objetivos. La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) es la **asociación nacional** con el principal objetivo de garantizar, promover y hacer respetar la autonomía municipal, procurar la mejora institucional de los municipios defendiendo sus intereses comunes, así como impulsar los procesos de descentralización. Así mismo, la FEDOMU congrega en su estructura a las **asociaciones regionales de municipios** que integran todos los municipios

Los **acuerdos o convenios intermunicipales** son compromisos oficiales con la finalidad de realizar acciones conjuntas para alcanzar un mismo fin. Los objetivos por los cuales dos o más municipios deciden firmar un acuerdo o convenio intermunicipal no difieren significativamente de los de una mancomunidad. Puede ser firmado para la prestación de un servicio o la realización de una obra de competencia e interés común, pero no implica la creación de una nueva instancia con personería jurídica. Es simplemente la firma de un acuerdo de acción y ejecución conjunta.

Como ya dijimos, las **mancomunidades** son uniones voluntarias de municipios 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 su competencia a fin de intervenir de manera coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito territorial. Es totalmente voluntaria y fruto de la autonomía de cada uno de los municipios.

La aceptación de competencias en ningún momento suplanta la responsabilidad última de los miembros sobre las competencias transferidas asimismo en ningún momento las mancomunidades pueden asumir todas las competencias asignadas a los municipios por ley. Al constituirse la mancomunidad nace una nueva entidad local, con personería jurídica de naturaleza institucional, con sus propios órganos de gobierno y presupuesto.

Los estatutos de la mancomunidad deben permitir una amplia flexibilidad para la incorporación o salida de miembros, la duración, el cambio o inclusión de nuevos objetivos.



En las mancomunidades los municipios 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. Los municipios asociados consiguen economías de escala al compartir los costos administrativos y técnicos.

El aporte financiero a la mancomunidad constituye el pilar esencial para garantizar la sostenibilidad y autonomía financiera de la institución. La contribución de cada municipio será en relación a su tamaño o capacidad.

Tanto los acuerdos cómo las mancomunidades de municipios pueden crear unidades técnicas en función de los objetivos o áreas de trabajo identificadas, y del presupuesto con el que se cuente. Para la conformación de estas unidades técnicas se debe realizar un proceso de planificación donde se unifiquen los objetivos y las áreas de interés común, y en función de ellas establecer el perfil del personal requerido.

Mancomunidad es

creada por varios municipios de manera voluntaria

una entidad local

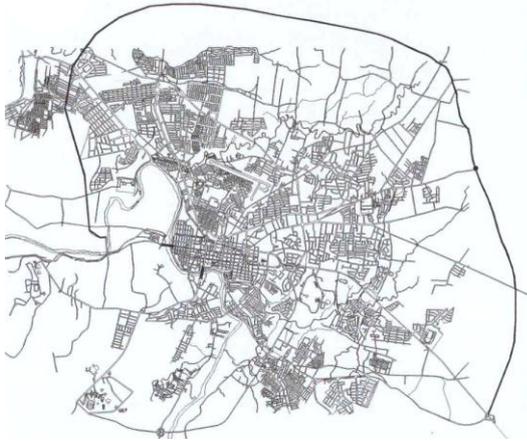
con personería jurídica

a partir del principio de asociación contemplado en la legislación

que cuenta con fines específicos

aunque flexibles y abiertos

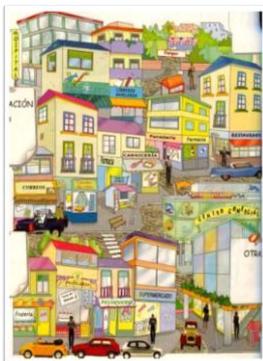
Aunque no se evidencia con claridad en la legislación dominicana, existen otras formas asociativas: los **consorcios** y las **áreas metropolitanas**. Un consorcio es una entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica plena e independiente de las instituciones que lo constituyen. La principal diferencia es que



estas asociaciones pueden ser tanto horizontales como verticales, ya que las administraciones públicas que se unen no tienen por qué ser del mismo nivel. Es decir, que puede darse entre una instancia local asociada con una instancia del gobierno central. Los consorcios se crean generalmente para un único fin muy concreto, o un solo servicio, promoviendo una mayor eficacia para su prestación y gestión. El principal fin de las áreas metropolitanas es la planificación, gestión y control urbanístico entre municipios que comparten una ciudad conurbada.

El asociacionismo municipal se basa en **8 principios** que rigen el accionar de estas nuevas mancomunidades que nacen bajo una figura compartida. El apego a estos principios, conjugados con prácticas de calidad institucional como la planificación, las hace más viables y maximizan las probabilidades de conseguir su sostenibilidad.

1. Participación voluntaria de los municipios
2. Organización política pluralista pero no partidista
3. Independencia financiera
4. Representación de las municipalidades
5. Representación territorial
6. Organización política y técnica
7. Igualdad de condiciones
8. Solidaridad intermunicipal



El principio de **participación voluntaria** hace referencia a la libertad de los municipios de unirse en mancomunidad sin injerencia de otras instancias. Los municipios entran a formar parte de la mancomunidad de forma voluntaria, requiriendo un acuerdo municipal que oficialmente confirme su participación y la aceptación formal por parte de la mancomunidad de municipios. Al formalizar su participación acepta los acuerdos establecidos en los estatutos o reglamento de la misma.

Con el principio de **organización política pluralista pero no partidista** se consigue que la mancomunidad represente legítimamente los intereses institucionales de los municipios que la conforman, y no de los partidos o fuerzas políticas presentes en los gobiernos locales. Por tanto, este principio es el que permite neutralidad y

objetividad de las acciones del personal técnico intermunicipal y garantiza cierta estabilidad laboral de éstos al no responder y depender de los cambios políticos que ocurren con cada elección de autoridades municipales.

El principio de **independencia financiera** hace referencia a que las mancomunidades de municipios deben establecer mecanismos de financiación viables y acorde a sus realidades y capacidades específicas, que les permitan cumplir de forma eficiente con los objetivos y actuaciones programadas. La fuente primaria de financiación de un instrumento asociativo es la aportación que sus miembros hagan. Los aportes provenientes de otras fuentes, como de instituciones gobierno central, el Congreso Nacional o la cooperación internacional, tendrían que orientarse al cofinanciamiento de acciones y proyectos con el fin de que no condicionen la actuación de la mancomunidad.



El principio de **representación de los ayuntamientos** se refiere a que las mancomunidades de municipios tienen carácter institucional, estando conformadas por municipios representados por sus Concejos Municipales y/o alcaldes o alcaldesas. Dado que las atribuciones de una mancomunidad de municipios tienen que ver con las competencias legales de los ayuntamientos, sus miembros no pueden ser más que autoridades locales, de forma que los intereses que la mancomunidad representa son los intereses institucionales de los municipios que la componen. La participación de otras instancias o representantes de sectores de la sociedad civil en la organización de la mancomunidad, y sobre todo en sus órganos de gobierno, desvirtúa el carácter institucional de las figuras asociativas.



El principio de **representación territorial** prevé la importancia de que en los órganos de gobierno de la mancomunidad se encuentren representados todos los territorios o municipios que la integran, a fin de que las decisiones que en estas instancias se tomen reflejen la variedad de intereses y las diferentes realidades de sus miembros.

El principio de **organización política y técnica** tiene que ver con la elección popular de quienes integran los gobiernos locales y por ende de quienes integran cualquier mancomunidad de municipios. Las mancomunidades son gobernadas por los políticos electos en los municipios que la conforman, y gestionada desde una plataforma técnica que ejecute sus decisiones. Debe contar entonces con espacios técnicos especializados dentro de las áreas o programas que la mancomunidad haya definido como prioritarias.

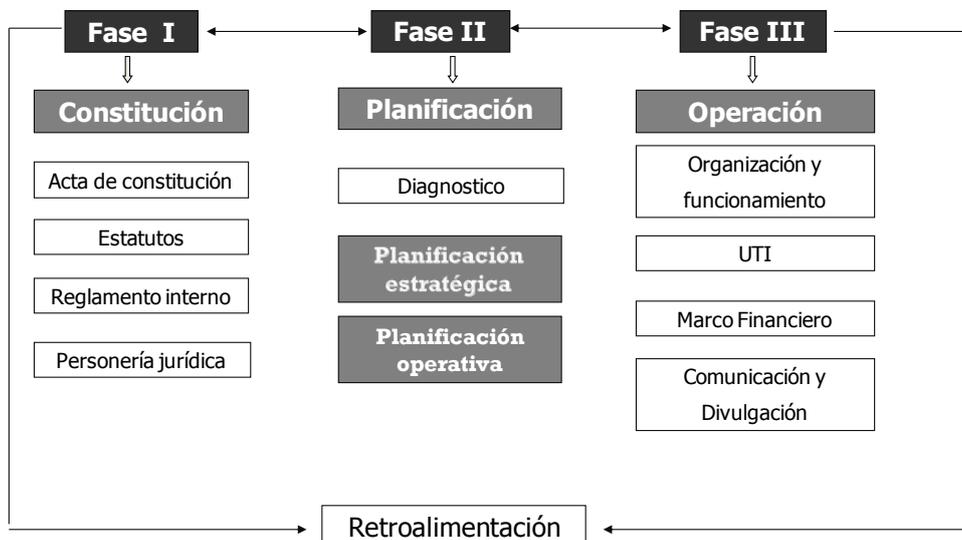
En cuanto al principio de **igualdad de condiciones** entre municipios (grandes y pequeños, rurales y urbanos, ricos y pobres, afines o de oposición al gobierno) para acceder a posiciones directivas es clave para la credibilidad entre sus asociados.

El principio de **solidaridad** es uno de los principios fundamentales sobre los cuales se basan las relaciones intermunicipales y la unión de los municipios. Este propone que los municipios con mayores recursos y capacidades institucionales aporten, según sus posibilidades, a fin del desarrollo para beneficiando el desarrollo de aquellos cuyos recursos son más escasos. El desarrollo de un territorio depende de la reducción de los desequilibrios entre los municipios que lo conforman. Los municipios más desarrollados también se ven beneficiados por el progreso de los más relegados al generar encadenamientos productivos y al reducir los riesgos de inestabilidad social y económica.

III. Fases para la construcción de una mancomunidad de municipios

Una mancomunidad de municipios se construye en **tres fases** a las que se le suma un permanente seguimiento y retroalimentación:

- A. Constitución y definición del marco legal y normativo.
- B. Planificación estratégica y operativa.
- C. Desarrollo organizacional e instalación de capacidades técnicas.

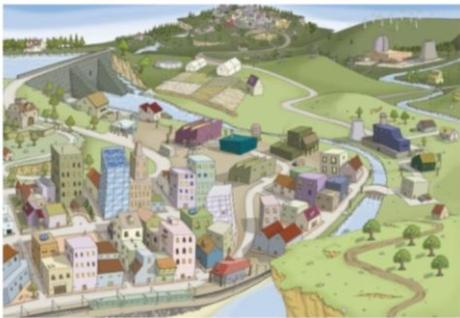


A. Constitución y definición del marco legal y normativo

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

En esta primera fase de trabajo con las autoridades es importante incentivar, trabajar y promover aspectos y actitudes como:

- La visión intermunicipal de la gestión pública local. La coordinación y la concertación interinstitucional.
- El trabajo en equipo, el diálogo, la comunicación y la toma de decisiones por consenso.
- La tolerancia, la solidaridad y el respeto al otro.
- Una perspectiva incluyente que favorezca la equidad y el pluralismo político.
- La transparencia, la información y la participación ciudadana.
- El manejo de la gestión acorde a lo planificado.
- La responsabilidad y el cumplimiento de compromisos adquiridos.



La construcción de una mancomunidad comienza por la celebración de un pacto político que debe ser acompañado por la búsqueda de una identidad u objetivo común. En este sentido, es importante que los alcaldes, apoyados por sus técnicos municipales, hagan un análisis de los problemas que les afectan o las oportunidades de desarrollo que son comunes a todos los municipios y que son susceptibles de un abordaje común. Esta reflexión les ayuda a definir mejor la finalidad y los objetivos de la asociación. Es

importante evitar constituir una mancomunidad solo por “moda”, o para resolver aspectos coyunturales o temporales, o por influencias externas. Es fundamental que sea construida en base a decisiones responsables y sostenibles en el tiempo.

De forma preliminar, independientemente de regulaciones específicas que genere la mancomunidad, se pueden destacar cuatro documentos legales que acompañan su proceso de institucionalización:

1. Acta de constitución.
2. Estatutos.
3. Reglamento de régimen interno.
4. Personería jurídica o incorporación.

1. Acta de Constitución

Los alcaldes y/o alcaldesas de los municipios miembros deben firmar un Acta de Constitución que exprese la voluntad de mancomunarse. Igualmente, cada Concejo Municipal debe respaldar esta decisión y quedar así establecido en la normativa municipal mediante una certificación aprobada por mayoría cualificada. Aunque, en orden de consolidar su legitimidad y su espíritu democrático es conveniente en esta etapa normativa y legal busque siempre el respaldo de la mayoría o de toda la Sala Capitular. El apoyo político de esta nueva institución es fundamental para su consolidación y el consenso garantizara el futuro de la mancomunidad.

El contenido del Acta no necesitar ser demasiado amplio y complejo, basta con mencionar el nombre de los municipios integrantes de la mancomunidad que deciden voluntariamente su conformación, el nombre de la misma y su finalidad. Este documento, firmado por los alcaldes y aprobado por las Sala Capitular de municipio, servirá para elaborar el reglamento del acuerdo o los estatutos de la mancomunidad.

De acuerdo al *artículo 73 de la Ley 176-07* el procedimiento de creación de una mancomunidad y la aprobación de sus Estatutos se realiza conforme a las siguientes normas:

- a) Los ayuntamientos que la promueven adopta una resolución manifestando su interés, apoderando al alcalde/sa y a los regidores/as para que participen en la asamblea que promueve su creación.
- b) La elaboración de los estatutos corresponde a los alcaldes/sas y regidores/as de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea. En esta asamblea se elegirá una junta gestora integrada por el alcalde/sa de cada uno de los municipios que promueven su creación, la cual impulsará y dirigirá los trabajos de elaboración de los estatutos y su remisión a cada unos los ayuntamientos participantes para su aprobación.
- c) Los concejos municipales de los ayuntamientos que la promueven deben aprobar los estatutos con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que los componen.
- d) Se requiere la consulta popular, a través de las instancias definidas en la Ley 176-07, para avalar la integración del ayuntamiento a la mancomunidad.

La mancomunidad es creada en virtud de la Ley 122-05 de 8 de abril del 2005 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro, y de los procedimientos de aprobación que la misma establece. En este sentido, el art. 3 de la Ley 122-05 hace referencia a la obtención del registro para la incorporación, debiendo someter a la Procuraduría General de la República para el departamento judicial de Santo Domingo, o a la Procuraduría General de la Corte de Apelación del departamento correspondiente, mediante solicitud formulada por el o la presidente(a) de la mancomunidad la siguiente documentación:

- Acta de la Asamblea Constitutiva.
- Estatutos.
- Relación de la membresía con los datos generales.

- Misión y objetivos de la constitución.
- Área geográfica donde realizará sus labores.
- Domicilio principal de la mancomunidad.
- Una certificación de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, departamento de Nombres Comerciales y Marcas de Fábrica, autorizando el uso del nombre.

2. Estatutos

Es necesario que una mancomunidad establezca su marco normativo, elaborando y aprobando sus Estatutos de manera consensuada y ratificada por los concejos municipales que la conforman, de manera que cada uno de los municipios integrantes conozca de las funciones atribuidas a la asociación, que debería ejercer con autonomía aunque siempre bajo el control de los municipios.

Denominación, ámbito y atribuciones	
Denominación	
Término de referencia: enumeración acumulativa de municipios que la integran y de las competencias implicadas.	
Ámbito	
Espacio territorial donde se ejerce las competencias	
Atribuciones	
Espacio territorial donde se ejerce las competencias	
Objeto	Competencia
Rasgos que la caractericen con cierta amplitud. P.ej. De abastecimiento de agua	Enumeración de servicios que presta de cumplimiento obligatorio
	Propias: Transferidas para la prestación asociativa
	Encomendadas: Carácter temporal.

De acuerdo al artículo 75 de la Ley 176-07, los estatutos de las mancomunidades municipales expresarán lo siguiente:

- Los fines de la misma.
- Los municipios y entidades que la componen.
- Órganos de gobierno y estructura administrativa y financiera.
- Sede de sus órganos de gobierno y administración.
- El número y forma de designación de los representantes de los municipios que integran los órganos de gobierno de la mancomunidad.
- Los recursos económicos y materiales, si los hubiere.
- El plazo de vigencia de la misma.
- El procedimiento para modificar los estatutos.
- Las causas de disolución.

Otros elementos que deben incluirse son:

- Procedimientos para la adhesión de nuevos miembros y la separación de otros.
- Causas y procedimientos de disolución de la mancomunidad.
- Normas de liquidación de la mancomunidad.
- Procedimiento para la modificación de los Estatutos.

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

La misma Ley, en su Artículo 76, describe los Órganos de Dirección de la mancomunidad. En este sentido, su órgano de dirección estará formado por representantes de los ayuntamientos y distritos municipales, es decir, sus alcaldes y regidores/as, y directores y vocales que la componen, en representación de sus respectivas entidades.



Art. 76:

Párrafo I. Están integrados por un presidente/a, un vicepresidente/a, un secretario/a general y un concejo de la mancomunidad, cuyo número de miembros será el que determinen los estatutos.

Párrafo II. Los estatutos definirán como mayoría calificada aquellas decisiones sobre las cuales los representantes de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales requerirán la aprobación previa de su respectivo concejo de regidores.

En los Estatutos es conveniente sentar las bases democráticas del funcionamiento de la mancomunidad de municipios, siendo necesario establecer unas reglas claras que garanticen la legitimidad de las decisiones que se tomen en su seno, pudiéndose hacer de dos maneras, en función del modo de representatividad elegido para definir el papel de la Asamblea General:

- El modelo de Asamblea General Ampliada que está conformada por todos los Regidores/as de cada municipio miembro, además del Alcalde. De esa forma la Asamblea una vez apruebe sus decisiones, automáticamente quedarán ratificadas por la mayoría o la totalidad de las autoridades políticas representativas de cada municipio integrante. En ese caso el control político y la toma de decisiones se establece en el seno de la Asamblea.
- El modelo de Asamblea General Calificada que está conformada por los Alcaldes y las Alcaldesas acompañados por un máximo de dos representantes por cada Concejo de Regidores. En ese caso la representatividad en la Asamblea es menor y supuestamente delegada, pero en ese caso se establecen reglas que garanticen el control político en la toma de decisiones, que deben ser ratificadas, al menos las trascendentes, por cada Concejo de Regidores.

En ambos escenarios, hay que decidir sobre la forma y la calidad del voto a la hora de tomar decisiones:

- Si es un voto por municipio (incluidos sus distritos) éste deberá consensuarse entre todos sus representantes en la Asamblea, antes de cada decisión o llevar sus posiciones ya negociadas o acordadas previamente. En ese sentido, el control político se establece en la Asamblea y se decide en función de los intereses del municipio más que en relación con lineamientos de cada partido. Esta forma incentiva el consenso, el pluralismo y los acuerdos, en función de los intereses de la mayoría o de la población.
- Si cada representante de cada municipio y/o distrito tendrá derecho a voz y a voto en el seno de la Asamblea se promovería la reproducción del juego de mayorías/minorías o el rol de los partidos, según sea su ideología, según sean los intereses de sus representados o según sean las posiciones del partido. Prevalece el juego democrático aunque en ocasiones puede ser más difícil establecer consensos.



En este caso es fundamental establecer reglas sobre:

- Si participan todos los y las representantes de cada municipio o distrito por igual, aquellos contarán con mayor representatividad en el quórum de la Asamblea, al igual que los municipios más grandes sobre los que tienen menor tamaño, dado que cuentan con mayor número de representantes.
- O si se equilibra el número de los y las representantes entre todos los municipios y distritos, independientemente de su tamaño, población, número de regidores/as o presupuesto. En este caso habrá que decidir si se mantiene la representatividad según los porcentajes de cada partido en el seno de cada concejo municipal, para garantizar el mayor control político posible.

Por otro lado, es necesario dejar abiertos y establecidos espacios y mecanismos de participación social en la gestión pública de la mancomunidad. En ese sentido, es conveniente que pueda existir:

- Un Consejo Consultivo que permita a los ciudadanos representados en los Consejos de Desarrollo Municipal 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.
- Favorecer que los espacios de toma de decisiones de la mancomunidad: Asamblea General y Junta Gestora puedan ser abiertos al público con derecho a voz, especialmente cuando se tomen decisiones que afecten a un determinado grupo de ciudadanos.
- Finalmente, independientemente de los espacios o mecanismos creados, es fundamental 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 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.

3. Reglamento interno

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

4. Personería jurídica

La personería jurídica aporta mayor autonomía en la gestión de las atribuciones, así como mayor legitimidad ante instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Una mancomunidad que no se incorpora (legaliza) es un acuerdo o convenio intermunicipal para la gestión de una actividad pública. La personería jurídica no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de una asociación de municipios, siempre que esté respaldada por cada una de los concejos municipales para su funcionamiento, para ello será necesario establecer reglas claras que permitan legalizar todos sus actos a través de los ayuntamientos. Existe como se mencionó anteriormente la figura del acuerdo o convenio intermunicipal.

B. Planificación estratégica y operativa.

La **planificación**, como herramienta primordial y complementaria a la toma de decisiones, marcará la ruta de las acciones a desarrollar por la mancomunidad, de una forma racional y coherente con sus objetivos y con sus recursos disponibles.

La **ejecución** permitirá alcanzar eficientemente los objetivos propuestos dependiendo del grado en que las acciones de la mancomunidad se concentren en lo planificado. Por ello es necesario un sincero análisis de viabilidad de que los objetivos planteados son alcanzables con los recursos destinados. También es necesario establecer reglas para garantizar y favorecer que el trabajo técnico se orienta exclusivamente a lo planificado, y está ajeno a la injerencia partidaria. La planificación debe ser un proceso continuo, permanente y sostenible que busque orientar y generar cambios con el fin de alcanzar los objetivos de la asociación, de lo contrario el proyecto intermunicipal fracasará.

Cómo punto de partida se recomienda realizar un breve **estudio o diagnóstico** sobre la situación de la prestación de servicios y/o las oportunidades desarrollo territorial. El objetivo del diagnóstico es contar con un mínimo de información sobre la situación institucional de los ayuntamientos y sobre el entorno donde la mancomunidad va a intervenir, que ayude a formular la planificación.

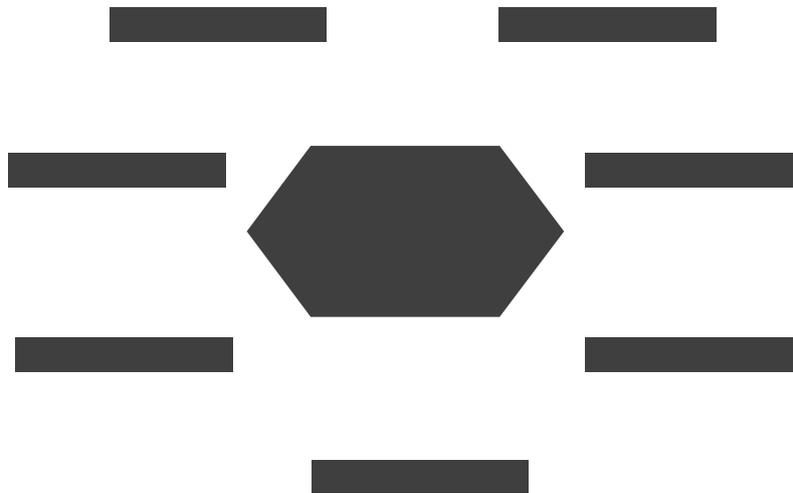
Existen dos niveles de planificación: estratégica y operativa. La **planificación estratégica** es un proceso que nos marca la cancha de juego y de acción en un futuro determinado en el tiempo, permitiendo a la ubicarse en su contexto con el objetivo de definir los lineamientos programáticos y estratégicos del desarrollo futuro y deseado.



Con la elaboración de esta planificación estratégica se procura lograr y estimular una mayor participación de la población y de las organizaciones existentes en el territorio, con el fin de conjugar esfuerzos y aprovechar al máximo los recursos existentes para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, esta planificación permite conjugar y articular las acciones de la mancomunidad de manera armónica y complementaria con la planificación existente en cada uno de los municipios socios, de forma que las actividades de la mancomunidad no entorpezcan sino que contribuyan al desarrollo de cada uno de ellos.

Para que el plan estratégico tenga el éxito deseado, este debe concretarse en **planes operativos** que favorezcan su ejecución. Estos son una guía cronológica y ordenada de trabajo por actividades, que procura satisfacer las necesidades y dar solución a los problemas de mayor prioridad en el desarrollo de la asociación. Los planes operativos tienen una duración determinada de corto plazo, pudiendo ser anuales o plurianuales.



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

C. Desarrollo organizacional e instalación de capacidades técnicas.

En esta fase se fortalece la mancomunidad como institución, se consolida desde el punto de vista organizativo, administrativo y financiero, y se proyecta su imagen institucional:

1. Marco organizativo

Una vez constituida y legalizada la mancomunidad, aprobados sus estatutos y (o) reglamento, elegidos sus órganos de gobierno, y elaborados sus planes estratégico y operativo, se definen los procedimientos administrativos y se instala la unidad técnica intermunicipal (UTI).

La unidad técnica intermunicipal (UTI) es el órgano de gestión de la mancomunidad, conformado por un equipo técnico interdisciplinario que fundamentalmente ejecuta el plan operativo y brinda la asistencia técnica necesaria para cumplir con los objetivos de la mancomunidad. Es importante que este equipo haya sido seleccionado de forma consensuada por sus meritos y su capacidad demostrada.

La UTI depende jerárquicamente de la Junta Gestora de la mancomunidad, y tiene las siguientes funciones principales:

- Ejecutar las acciones planificadas.
- Elevar la capacidad técnica de sus miembros.
- Promover el espíritu asociativo entre los municipios miembros.
- Fortalecer las capacidades técnicas de gestión y planificación de la mancomunidad.

Adicionalmente, la UTI deberá:

- Preparar y gestionar los proyectos y anteproyectos para acceder a recursos financieros, ya sea de carácter público o privado, así como ejecutarlos o darles seguimiento. Igualmente, deberá participar en el proceso de celebración de convenios, contratos y acuerdos para la promoción de la mancomunidad.
- Levantar diagnósticos participativos en el ámbito rural y municipal que sirvan como herramienta de planificación.
- Establecer propuestas de mejora para multiplicar la capacidad técnica municipal.
- Asesorar a los demás órganos de gestión de la mancomunidad y a las diferentes dependencias municipales, que coordinen acciones con la mancomunidad en todos aquellos aspectos de su competencia.
- Asesorar a los ayuntamientos en la formulación e implementación de los planes de desarrollo municipal, que deben estar alineados con el plan estratégico de la mancomunidad.
- Participar en la planificación territorial de su competencia.
- Establecer y gestionar un sistema de comunicación, divulgación e información ciudadana.
- Gestionar y administrar los servicios públicos mancomunados, en su caso.
- Gestionar, administrativa y financieramente, los recursos mancomunados.
- Apoyar y estimular la coordinación interinstitucional con otras instancias del territorio y otras instituciones públicas.
- Redactar informes periódicos, mensuales o bimensuales, sobre el desarrollo y avance de las actividades planificadas para el seguimiento adecuado de su trabajo por parte de la Junta Gestora.

La **UTI** trabaja:

- Dentro del marco legal de la mancomunidad.
- Respondiendo a los objetivos de la mancomunidad.
- En función de los planes estratégico y operativo.
- De forma coordinada con las autoridades municipales, diferentes organizaciones comunitarias, dependencias gubernamentales, instituciones públicas, privadas o de cooperación internacional.
- Con el fin de generar propuestas de proyectos viables que contribuyan al desarrollo sostenible de los municipios y de la región.

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

- Aportaciones periódicas que los municipios hagan (cuota).
- 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.

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 a las necesidades técnicas requeridas.

Dado que la mancomunidad está conformada por varios municipios y/o distritos, cuyos gobiernos locales en ocasiones son de diferente orientación política, se favorece la selección de su personal técnico mediante concurso público, lo que garantiza su permanencia más allá de las transiciones políticas. Además de adecuar las necesidades de los puestos a los perfiles de los técnicos contratados, lo que da como resultado la conformación de un equipo de calidad.

Por tanto, este equipo debe ser seleccionado en base a:

- Los objetivos y los planes establecidos.
- Las necesidades priorizadas y los recursos disponibles.
- Los criterios de selección por mérito y no discriminatorios.
- Un proceso de concurso transparente.

Para poder optar a los puestos disponibles, los (as) interesados (as) deberán presentar en los plazos indicados en la convocatoria pública la siguiente documentación y cumplir con una serie de requisitos mínimos:

- Participar en el concurso, demostrando meritos y capacidades.
- Presentar Hoja de Vida o Currículum Vitae.
- Contar con los meritos académicos solicitados.
- Contar con un mínimo de experiencia laboral en desarrollo local.
- Contar con experiencia laboral en actividades afines al desarrollo municipal.
- Tener disponibilidad para residir en el territorio de la mancomunidad.
- Tener conocimiento de la legislación municipal y de la normativa afín.

2. Marco financiero

a) Presupuesto

Es una herramienta que permite que la mancomunidad haga un cálculo anticipado de los gastos para que se lleven a cabo los planes establecidos, se desarrollen las funciones, se paguen los salarios de su personal técnicos, etc. Y de esta forma conocer la necesidad de recursos financieros e informar a los consejos municipales para que aprueben y respalden la transferencia para la gestión de la mancomunidad.

b) Cuota (aportaciones de los municipios)

Es la base para la sostenibilidad y la autonomía financiera de la mancomunidad, los municipios y/o distritos acuerdan que presupuesto transferirán mensualmente para el funcionamiento de la misma. También es una condición para garantizar la autonomía política e institucional de la mancomunidad, impidiendo que organizaciones o proyectos externos, incidan en la toma de decisiones o el establecimiento de políticas más que los municipios socios que la componen, debilitando su proceso de consolidación y de generar capacidades institucionales propias.

Que la mancomunidad cuente con el apoyo económico de los municipios miembros implica:

- Confianza y visión de futuro altamente positiva.
- Altas expectativas establecidas sobre lo que quieren hacer y construir a través de la mancomunidad. Ese presupuesto indica un ritmo y una velocidad determinada, de lo que esperan lograr, de la capacidad que quieren tener y de cómo quieren hacerlo.
- Respaldo a la hora de tomar decisiones o de considerar contrapartidas a proyectos con financiamiento externo.

- Contar con una Unidad Técnica Intermunicipal con alta calificación.
- Autonomía para la gestión, evitando la injerencia y dependencia externa, así como rompiendo hábitos paternalistas.
- Muestra de seguridad y confianza a la hora de establecer convenios, alianzas estratégicas y acuerdos de coordinación y cooperación interinstitucional.

c) Ingresos por la prestación de servicios

Estos ingresos provienen de las tasas cobradas por la prestación del servicio o los servicios mancomunados, según sea el caso. A veces, el cobro se mancomuna y es posible realizar una mejor recaudación que si se hiciera por el propio ayuntamiento o distrito municipal, dado que se “despolitiza” su gestión.

d) Plan de inversión

Es el instrumento donde se consignan los proyectos de desarrollo, detallando específicamente el periodo de ejecución, sus actividades, su costo y los insumos necesarios para llevarlo a cabo, una vez esté aprobado por la Junta Gestora.

e) Otros fondos de financiamiento

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

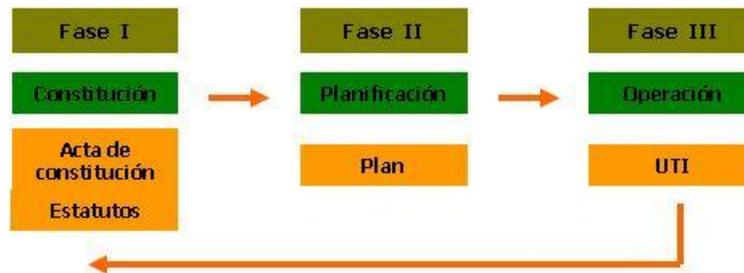
3. Comunicación y divulgación

Para dar a conocer la mancomunidad entre los y las ciudadanas es importante elaborar un programa de divulgación y crear una imagen institucional de la mancomunidad para ser promovida ante la población. El programa puede contener entre otras acciones la edición de material (publicación de boletines, folletos y trífolios), la realización de asambleas, etc. De manera específica se recomienda rotar la celebración de la Asamblea General y las reuniones de la Junta Gestora por cada municipio y/o distrito socio, como una forma de que cada comunidad se apropie de la nueva institución.

La Ley 176-07 obliga a realizar la preceptiva consulta popular antes de constituir una nueva mancomunidad. En este sentido, es conveniente realizar una asamblea pública en cada municipio y/o distrito para informar y mostrar a la población cuáles son los intereses, los objetivos y los planes previstos, así como cuáles se esperan sean los beneficios para todos municipios y distritos, de modo que se puedan escuchar e incorporar las aportaciones y recomendaciones de la población.

IV. A modo de conclusión

Las mancomunidades de municipios se construyen paso a paso. Más que un producto es un proceso que debe ser abordado con pluralidad política y capacidad técnica. Si políticos, técnicos y gestores acompañan este proceso adecuadamente obtendrán asociaciones viables y sostenibles.



Las mancomunidades son un **instrumento** para que ayuntamientos y/o distritos municipales gestionen conjuntamente algunas competencias relacionadas con las atribuciones que la ley les confiere. Cómo cualquier instrumento debe diseñarse construirse y usarse correctamente, de lo contrario no dará los resultados esperados.

La unidad mejora la gestión de algunos servicios o facilita la promoción del desarrollo del territorio gobernado por varios entes locales. Esta unidad debe estar fundamentada en un acuerdo político sólido, y gestionada con calidad técnica.

