



EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores

Daniel Cravacuore
Andrés Chacón

Autores

Abel Oroño
Ady Carrera Hernández
Andrés Chacón Romero
Camilo Vial Cossani
Catalina Ianni Segatto

Daniel Cravacuore

Edgar Quispe
Eduardo José Grin
Fernando Luíz Abrucio
Gloria Mariela Centurión
José Hernández Bonivento

Marcela Suárez

María del Pilar Ruiz
Orisel Hernández Aguilar
Rolando Alonzo Gutiérrez
Yolanda Cordero Nieves



EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores

Daniel Cravacuore

Andrés Chacón

Autores

Abel Oroño

Ady Carrera Hernández

Andrés Chacón Romero

Camilo Vial Cossani

Catalina Ianni Segatto

Daniel Cravacuore

Edgar Quispe

Eduardo José Grin

Fernando Luiz Abrucio

Gloria Mariela Centurión

José Hernández Bonivento

Marcela Suárez

María del Pilar Ruiz

Orisel Hernández Aguilar

Rolando Alonzo Gutiérrez

Yolanda Cordero Nieves



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores:

Daniel Cravacuore

Andrés Chacón

Autores:

Abel Oroño

Ady Carrera Hernández

Andres Chacón Romero

Camilo Vial Cossani

Catalina Ianni Segatto

Daniel Cravacuore

Edgar Quispe

Eduardo José Grin

Fernando Luiz Abrucio

Gloria Mariela Centurión

José Hernández Bonivento

Marcela Suárez

María del Pilar Ruiz

Orisel Hernández Aguilar

Rolando Alonzo Gutiérrez

Yolanda Cordero Nieves

1^{ra} Edición, mayo 2016

500 ejemplares

ISBN: 978-956-9677-03-8

Diseño, diagramación, portada y corrección de estilo:

Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana

Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

Impresión: Grafhika

Santiago de Chile, mayo 2016

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

ÍNDICE

pág.

CAPÍTULO 01 - INTRODUCCIÓN

GOBIERNOS LATINOAMERICANOS
EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Andrés Chacón Romero

07

CAPÍTULO 02

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Daniel Cravacuore

21

CAPÍTULO 03

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN ARGENTINA

Daniel Cravacuore

31

CAPÍTULO 04

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL

Eduardo José Grin

Catarina Ianni Segatto

Fernando Luiz Abrucio

65

CAPÍTULO 05

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN CHILE

Camilo Vial Cossani

105

CAPÍTULO 06

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN COLOMBIA

José Hernández Bonivento

134

CAPÍTULO 07

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CUBA

Orisel Hernández Aguilar

157

CAPÍTULO 08

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

Rolando Alonzo Gutiérrez

177

CAPÍTULO 09

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

Ady P. Carrera Hernández

203

CAPÍTULO 10

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN NICARAGUA

María del Pilar Ruiz

233

CAPÍTULO 11

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN PARAGUAY

Gloria Mariela Centurión

253

CAPÍTULO 12

ASOCIATIVISMO Y REDES DE GESTIÓN LOCAL EN PERÚ

Edgar Quispe Mamani

271

CAPÍTULO 13

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN PUERTO RICO

Yolanda Cordero Nieves

309

pág.

CAPÍTULO 14

FORMAS ASOCIATIVAS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN
URUGUAY

Abel Oroño

329

CAPÍTULO 15

OTROS CASOS NACIONALES
DE ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Marcela Suárez

361

CAPÍTULO 16

CONCLUSIÓN - EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN
LATINOAMÉRICA UNA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO

Andrés Chacón Romero

383

CAPÍTULO 17

LOS AUTORES

403

CAPÍTULO 08

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

Rolando Alonzo Gutiérrez
FLACSO Guatemala

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA⁴⁰

Rolando Alonzo Gutiérrez

FLACSO Guatemala

LISTA DE SIGLAS Y ACRONIMOS

ANAM : Asociación Nacional de municipalidades
AGAAI : Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
COMUDE : Consejo Municipal de Desarrollo
COCODE : Consejo Comunitario de Desarrollo
INAP : Instituto Nacional de Administración Pública
INFOM: Instituto de Fomento Municipal
SCEP : Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN : Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
PNUD : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
GIZ :Cooperación Técnica Alemana
ADA : Cooperación Austríaca para el Desarrollo
USAC : Universidad de San Carlos de Guatemala
UE : Unión Europea
FUNDEMUCA: Fundación DEMUCA
COPRE : Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
OMM : Oficina Municipal de la Mujer
CODEDE : Consejo Departamental de Desarrollo
FRG : Frente Republicano Guatemalteco
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
ONG : Organización No Gubernamental
SIAF : Sistema de Administración Financiera
SICOIN GL : Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental

40. Este artículo fue elaborado con base en: Alonzo Gutiérrez, Rolando. (2005). La Cooperación Intermunicipal en Guatemala: un perfil de nuevas formas de Gestión del Desarrollo Local. Universidad Autónoma de México. México. Revista Pueblos y Fronteras Digital, No. 001. Y, Alonzo Gutiérrez, Rolando (2012) Desarrollo de capacidades políticas de la man-comunidad para la gestión sostenible de la cuenca. Ponencia (versión escrita e inédita) presentada en el Primer Encuentro Nacional de Cuencas Hidrográficas, San Marcos marzo de 2012. Además, se realizó una revisión bibliográfica sobre el tema.

1. CARACTERIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Guatemala es un país de la América Central, tiene una extensión de 108 889 km cuadrados, con una población proyectada para el año 2015 de 16.2 millones de habitantes. El 48.9% corresponde a hombres y el 51.1% a mujeres respecto a la población del 2011. Para este mismo año, la población urbana fue de 45.8% y la rural de 51.5%; la población indígena de 40% y la no indígena de 60%. Los idiomas/dialectos que se hablan son: español, garífuna, xinca y 21 dialectos mayas (INE, 2014). La estructura político-administrativa del país contempla la división en 8 regiones, 22 departamentos y 338 municipios. Las ciudades más importantes son: la ciudad capital, Quetzaltenango, Escuintla y Antigua Guatemala.

En Guatemala existen dos niveles de gobierno: el central y el municipal. Existe, además, la gobernación departamental, pero es una representación administrativa del organismo ejecutivo. Los municipios y sus gobiernos municipales, junto a sus aparatos técnico-administrativos (las municipalidades), poseen autonomía prescrita en la propia Constitución Política de la República. No existe una diferenciación específica para ciudades, entre estas la capital, y no existen áreas metropolitanas con estatutos específicos emitidos por Decreto-Ley del Congreso de la República.

La máxima autoridad de los municipios es el Concejo Municipal, integrado por Concejales, Síndicos y Alcalde Municipal. Este último cumple la función de representante y administrador de la municipalidad (autoridad ejecutiva) y ejecuta las decisiones tomadas por el Concejo Municipal. Por su parte, este cumple la atribución de autoridad legislativa con competencias de normatividad, decisión de los asuntos municipales y de sanción de reglamentos y ordenanzas municipales. La municipalidad se estructura con mandos medios a cargo de funcionarios municipales responsables de las principales direcciones municipales: administración financiera, planificación municipal, secretaría municipal, obras y servicios públicos municipales y oficina de la mujer.

El Código Municipal (2010) es la norma que regula la vida y actuación de los municipios en Guatemala. En sus artículos 68 y 70 establece las competencias municipales. Estas son de dos tipos: competencias propias y competencias delegadas. Las competencias propias son las que por ley están asignadas, para su cumplimiento, por los municipios. Entre las principales están:

Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; limpieza y ornato; formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su disposición final; pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas; regulación del transporte de pasajeros y carga, y sus terminales locales; cuando su condición financiera y técnica se los permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado (Mancuerna, 2010, p. 24).

Otras competencias propias relevantes y que aparecen fundamentadas en el mismo Código Municipal son: la “atención de las necesidades específicas de las mujeres del municipio y del fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política (Artículo 96); y el fomento del desarrollo económico local (artículos 3, 36 y 67).

Por su parte, las competencias delegadas son aquellas que son transferidas mediante convenios especiales entre una entidad pública central y la municipalidad para su ejercicio o gestión. En el mismo Código Municipal citado se establece cuáles pueden ser las competencias delegadas, siendo estas: “Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal; velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio; gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe; promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio; construcción y mantenimiento de edificios escolares; y, ejecutar programas y proyectos de salud preventiva” (Mancuerna, 2010, p. 25).

Las competencias municipales propias pueden cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio y por mancomunidades de municipios. Esta última entidad está siendo utilizada por muchos municipios. Algunas de las competencias delegadas, por ejemplo la construcción y mantenimiento de caminos, observancia y normas de control sanitario, gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como la promoción y gestión ambiental de recursos naturales, eran antes del 2010 competencias propias. Con la reforma legal de ese mismo año fueron convertidas en competencias delegadas. Esta reforma significó un paso atrás en el proceso de descentralización del país.

Para el cumplimiento de las competencias propias municipales, el marco legal e institucional establece una serie de transferencias de recursos hacia las municipalidades, independientemente de los ingresos propios con que puedan contar. Las transferencias son: el situado constitucional (10% del presupuesto de ingresos y egresos ordinarios del Estado) y el IVA-PAZ (1.5% del total del impuesto al consumo recaudado), 0.20 centavos por venta de gasolina superior y regular, y determinados porcentajes de lo recaudado del impuesto de circulación de vehículos según tipo de vehículos.

Los municipios también se benefician con mayores ingresos provenientes de los Consejos Departamentales de Desarrollo, pues en estos se distribuyen, según criterios propios, recursos del Fondo Social de Solidaridad provenientes del organismo ejecutivo. Las transferencias gubernamentales constituyen la fuente principal de financiamiento de los gobiernos municipales, por lo que dependen financieramente del gobierno central. La proporción del gasto público municipal con relación al gasto público del gobierno central es aproximadamente del 17% (estimado de los montos ejecutados de los presupuestos respectivos, en quetzales corrientes, según cifras preliminares y acumuladas al 31 de diciembre de 2014). En Eguino et. al., (2010) se plantea que el gasto público local para el caso de Guatemala es del 15.3% para el año 2007 (calculado con base en US\$). Como se observa, ha habido un incremento solamente del 2% en el período 2007-2014.

2. EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

En la legislación municipal, principalmente en el Código Municipal, se establecen las formas de asociativismo municipal que básicamente son dos: las asociaciones de municipalidades y las mancomunidades de municipios. Pero también han existido otras formas de asociativismo de actores vinculados al sector municipal, tales como empresas intermunicipales, asociaciones Gremiales de Tesoreros y Jueces de Asuntos Municipales y Redes Intermunicipales de oficinas municipales de planificación y de oficinas municipales de la mujer (OMM).

En las dos formas principales, la primera abarca asociaciones departamentales de municipalidades, la asociación nacional de municipalidades (ANAM) y la asociación guatemalteca de autoridades y alcaldes indígenas

(AGAAI). La segunda forma, las mancomunidades de municipios, es la que mayor auge ha tomado en los últimos años, desde el 2002, cuando se decreta la trilogía de leyes: nuevo código municipal, ley general de descentralización y ley de consejos de desarrollo urbano y rural. En el año 2010 se desarrolla una reforma al código municipal en la que se amplió la normativa sobre las mancomunidades de municipios. Actualmente, en el código municipal se establece todo un capítulo referente a estas.

El crecimiento de las mancomunidades de municipios se ha debido al apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional que, a través de programas en apoyo a la descentralización y desarrollo municipal, se han ejecutado en Guatemala. Entre las principales cooperaciones que han apoyado el proceso de descentralización, se cuentan: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa de Gobiernos Locales de USAID, la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), y fundaciones como FUNDEMUCA, la Unión Europea, Friedrich Ebert, entre otras.

Otro factor clave ha sido la política nacional de descentralización y reforma del Estado impulsada por los gobiernos de Alfonso Portillo (2000-2004) y Óscar Berger (2004-2008). En el primero de los gobiernos se crearon la mayoría de las mancomunidades mediante la promoción de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado⁴¹ (COPRE). Al mismo tiempo, la legislación nueva y la política nacional de descentralización vinieron a darle un impulso fuerte a estas iniciativas de asociativismo intermunicipal, a tal punto que en la interface de estos dos gobiernos, las mancomunidades fueron tomadas como la base de la estrategia para la descentralización del país.

2.1 La definición de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades

En la legislación municipal (código municipal) se definen las dos figuras más importantes, como lo son las mancomunidades de municipios y las asociaciones de municipalidades. Las mancomunidades son:

41. En el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco –FRG– (2000-2004) COPRE fue la institución encargada de facilitar la descentralización, modernización del Estado y la participación ciudadana.

asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con este código, *para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales. Además, podrán cumplir aquellas competencias que le sean descentralizadas a los municipios*⁴² (Mancuerna, 2010, p. 77).

Por su parte, las asociaciones de municipalidades se conforman para “la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales [...] en consecuencia podrán celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades” (Mancuerna, 2010, p. 11). Tal como se interpreta, las asociaciones de municipalidades son entidades de carácter gremial para la defensa de los intereses de sus miembros.

En Guatemala funcionan permanentemente la asociación nacional de municipalidades y la asociación de autoridades y alcaldes indígenas, tal como se dijo anteriormente. Asimismo, han funcionado de manera irregular las asociaciones departamentales de municipalidades. Estas se activan en varios departamentos, cuando sus intereses se ven amenazados. Por ejemplo, cuando se atrasa el traslado del 10% constitucional y se afecta a un grupo departamental de municipalidades o cuando en el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) se perjudica a varias municipalidades con una disminución drástica de sus presupuestos que les corresponde. Es decir, las asociaciones departamentales de municipalidades casi no existen en Guatemala.

2.2 Cantidad y ubicación geográfica de los municipios mancomunados

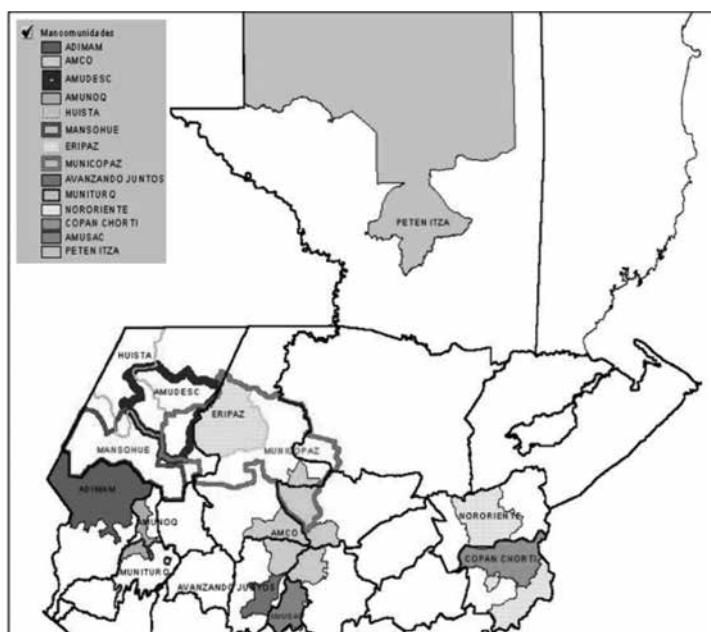
Según información de la ANAM (citado por De León, 2012), hasta diciembre de 2010 se contaban 36 mancomunidades registradas legalmente y una en conformación. Eran 208 municipios de 334, que pertenecían a una mancomunidad, el 62% del total. Como se observa en las figuras 1, 2 y 3, ha habido un crecimiento significativo de la cantidad de mancomunidades

42. La cursiva es nuestra.

en el país. De 4 a 5 asociaciones de municipalidades a finales y principios de los años noventa, se ha pasado a 14 en el período 2004-2005, a 23 a finales de 2007 y a 37 mancomunidades a finales de 2010, esto sin contar las dos asociaciones nacionales, ANAM y AGAAI, y las asociaciones departamentales de municipalidades que aparecen de vez en cuando en la escena nacional (supuestamente, 22 asociaciones departamentales).

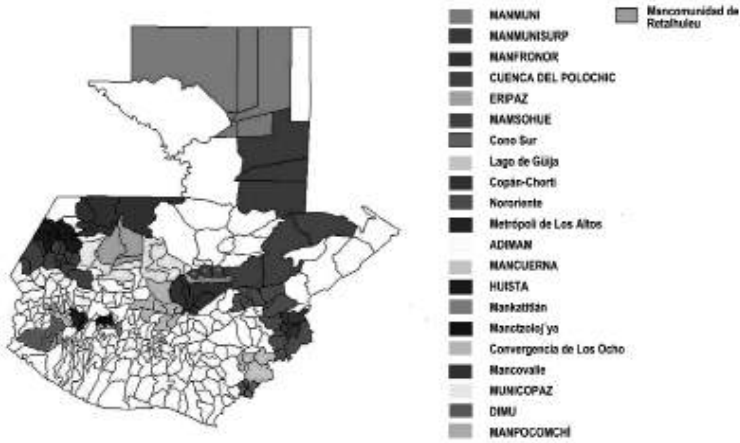
El dato último de mancomunidades hay que tomarlo con cierta reserva, puesto que según información oficial de ANAM, actualmente existen 35 mancomunidades de municipios. Si esto es así, quiere decir que ha habido cierta mortandad de iniciativas mancomunadas.

Figura 1. **Asociaciones y mancomunidades de municipios en Guatemala, año 2004.**



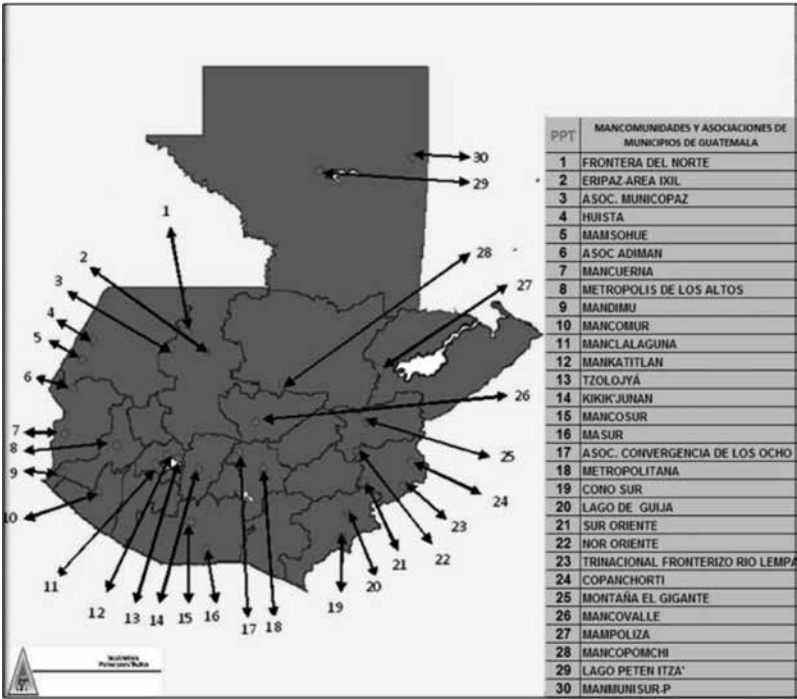
Fuente: Banco Mundial. Luis Berger Group. Estrategia Nacional de Caminos y Transporte en el Área Rural.

Figura 2. Asociaciones y mancomunidades de municipios en Guatemala, año 2007.



Fuente: Bedregal, 2007.

Figura 3. Asociaciones y mancomunidades de municipios en Guatemala, año 2010*



Fuente: De León, 2012. *En el mapa se visualizan 30 mancomunidades, pero a finales de 2010 eran 37 mancomunidades según la misma fuente.

En Guatemala, Honduras y El Salvador existe la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa. Esta mancomunidad tiene como región de intervención a la Región del Trifinio. Según el plan estratégico territorial trinacional (2008), esta región comprende aproximadamente 7,541 kilómetros cuadrados, de los cuales el 44.7% corresponde a Guatemala, el 15.3% a El Salvador y el 40% a Honduras. Se constituye como una unidad ecológica indivisible, cuya intervención inició hace 27 años a través de un Tratado suscrito por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución de un Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo denominado “Plan Trifinio”.

La región está conformada por 45 municipios fronterizos, 8 de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras, ubicados alrededor del bosque nublado del macizo de Montecristo, lugar donde confluyen las fronteras de estos tres países centroamericanos. La población del Trifinio, con más de 670 000 habitantes, tiene características propias que se han venido definiendo por el constante intercambio comercial y cultural, así como por nexos familiares que la caracterizan como una población integracionista. La Región del Trifinio tiene un enorme potencial turístico. En ella se encuentran importantes atractivos turísticos, tales como el Parque Arqueológico de Copan Ruinas, la Basílica del Cristo Negro Esquipulas y el Parque Nacional de Montecristo. Las iniciativas trinacionales están orientadas hacia tres ejes principales: desarrollo sostenible de cuencas transfronterizas, manejo del Área Protegida Trinacional (Reserva de la Biosfera La Fraternidad) y cooperación transfronteriza, que es un tema transversal en todos los programas y proyectos.

De acuerdo al plan citado anteriormente, entre los años 2003 y 2006 se organizaron varias mancomunidades de municipios en los tres países que conforman la región. En el año 2004 se organizó y legalizó la mancomunidad trinacional fronteriza, integrada por 13 gobiernos locales (autoridades municipales), incluyendo a las autoridades municipales de las 6 mancomunidades existentes en los tres países, participando de forma independiente cada una. Las mancomunidades por Guatemala son Mancomunidad Copan'chorti', mancomunidad del Lago de Guija y Mancomunidad de Nororiente; por El Salvador, Asociación de Municipios Cayaguanca y Asociación de Municipios Trifinio; por Honduras, Asociación del Valle de Sesecapa.

Esta mancomunidad trinacional se crea con la finalidad de impulsar una cooperación formal y horizontal para aunar esfuerzos para coordinar acciones, armonizar las políticas públicas de sus municipios e incidir en las políticas nacionales de los tres países.

2.3 Fines y objetivos de las mancomunidades de municipios

Los fines y objetivos de la mayoría de las mancomunidades existentes en el país han formulado sus fines y objetivos de manera amplia, yendo desde aspectos de infraestructura hasta cuestiones sociales, deportivas y culturales, dado que en la época del *boom* de las mancomunidades la mayoría se creó a partir de unos estatutos considerados modelos, ela-

borados sobre la base legal de una asociación civil. Algunas entidades públicas y de cooperación, en su afán de apoyar la creación de mancomunidades, aplicaron este modelo sin mayor reflexión respecto de su alcance y limitaciones.

En opinión del autor del presente artículo, la base para formular los fines y objetivos está dada por el código municipal. Este plantea que las mancomunidades son para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios. Además, estos fines y objetivos dependerán de las competencias propias municipales que se trasladen a la mancomunidad.

En la práctica, son pocas las mancomunidades cuyos fines y objetivos se han centrado en operativizar las competencias propias de los municipios, por ejemplo, en cuanto a infraestructura vial, como caminos y carreteras (ADIMAN), gestión integrada del recurso hídrico (MANCUERNA), prestación de servicios básicos como agua y basura (EMAPET) y desarrollo económico local (MANMUNISUR-P).

3. LAS ETAPAS DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

En el recorrido de la figura de la mancomunidad en Guatemala se pueden distinguir tres etapas: la primera, que inicia desde finales de los años 80 y 90 hasta la promulgación de la Trilogía de Leyes, específicamente el nuevo código municipal (año 2002); la segunda, del año 2002 hasta la última reforma del actual código municipal expresada en el Decreto 12-2010; la tercera, desde este año 2010 hasta la actualidad. En cada etapa correspondiente se puede caracterizar las figuras de asociación municipal, el surgimiento de la mancomunidad de municipios como asociación civil, y la mancomunidad como ente de derecho público.

3.1 La primera etapa. Las asociaciones de municipalidades de carácter gremial y de fomento del desarrollo

En esta primera etapa primaron las asociaciones de municipalidades en dos versiones, una versión de carácter gremial constituida para la defensa de sus intereses sectoriales, donde los actores privilegiados son los alcaldes municipales que recibían la potestad de los Concejos

Municipales para representar a las municipalidades y celebrar y firmar las actas constitutivas de estas. Ejemplos de este tipo de asociaciones son la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI) y las Asociaciones de Municipalidades Departamentales. Estas asociaciones estaban respaldadas por el Código Municipal Decreto 58-88, artículo 9: “las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de los distintos fines que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común”.

El segundo tipo, son las asociaciones de municipalidades, pero con la finalidad de promover proyectos de desarrollo integral. Este segundo tipo no estaba regulado en el Código Municipal, sino que todas estas iniciativas se basaron en el Código Civil y su reglamento y se conformaron como asociaciones civiles. Ejemplo de este tipo de asociaciones fueron la Asociación de Municipalidades del Norte de Quetzaltenango (AMUNOQ), que en el estudio de Amézquita (2001) describe que “el 20 de junio de 1997 el Ministro de Gobernación, en acuerdo Ministerial Número 216-97, acordó reconocer la Personalidad Jurídica y aprobar los Estatutos de la AMUNOQ”. Este acuerdo fue publicado el 15 de julio de 1997. Asimismo, ya funcionaba también la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM), que fue fundada en el año de 1998.

A pesar de que estas asociaciones surgieron de la necesidad y marginación del desarrollo por parte del Estado, promoviendo desde esa época una visión regional e integral de desarrollo, la figura como tal de la asociación de municipalidades con competencias para el desarrollo integral no existía en el ordenamiento jurídico público y dejaba grandes lagunas de la naturaleza pública de estas entidades y de los mecanismos concretos para la transferencia de recursos de los municipios a la asociación y la legitimidad de los mismos. Estas asociaciones prácticamente actuaban en la esfera privada y no constituían entidades de derecho público, a pesar de sus buenas intenciones.

3.1.1 Segunda etapa. Las mancomunidades como ONG

La segunda etapa del recorrido de las mancomunidades en Guatemala surgió a partir de la promulgación del nuevo Código Municipal, Decreto 12-2002, y de las leyes complementarias, Ley General e descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En ese nuevo código municipal se norma (artículo 49) que:

Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

A pesar de ello, la legislación con respecto a las mancomunidades era insuficiente y no respaldaba legalmente todas las actuaciones de las mismas, aunque acá en el nuevo código ya normaba las atribuciones y funciones de las mancomunidades. A pesar de ello, en la práctica se crearon muchas mancomunidades fundamentadas en el Código Civil (Ley número 106) y el Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles (Acuerdo Gubernativo Número 512-98). Muchas de ellas por la intervención de la cooperación internacional⁴³ y de organizaciones públicas, tales como la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado⁴⁴ (COPRE) en el gobierno de Oscar Berger (2004-2008). En esta etapa se concebían las mancomunidades de municipios como estrategias para la descentralización, pero vistas desde el gobierno central.

La situación anterior sobre la naturaleza de la Mancomunidad generó mucha incertidumbre y dudas en cuanto al manejo de fondos públicos, la elaboración y aplicación de reglamentos de servicios públicos municipales, la imposición de tasas y contribuciones municipales y, en general, las demás responsabilidades y obligaciones como entidades de derecho e interés público, al punto de que algunas mancomunidades a la hora de

43. Principalmente de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), el Programa de Gobiernos Locales de USAID, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Fundaciones como FUNDEMUCA, Friedrich Ebert y otros.

44. En el gobierno del FRG (2000-2004), COPRE fue la institución encargada de promover la descentralización, modernización del Estado y la participación ciudadana.

inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) se oponían por la incomprensión por parte de los funcionarios de esta entidad de la nueva figura intermunicipal.

Los aspectos descritos anteriormente generaron una serie de discusiones entre especialistas y entidades públicas y de cooperación internacional. Entre estas discusiones, un tema crítico era que en el Código Municipal 12-2002, artículo 4, se consideraba a las mancomunidades como entidades locales territoriales, lo que equiparaba a las mancomunidades con la naturaleza y estructura de los municipios. En otras palabras, la mancomunidad se consideraba como una entidad supramunicipal comparada como una nueva forma de gobierno dentro de la estructura del Estado. También equiparada a los distritos metropolitanos, los cuales, para su constitución, necesitan de una ley orgánica decretada por el Congreso de la República que le daba competencias, recursos, etc.

A juicio del autor, esta segunda etapa estuvo muy influenciada por una visión española de las mancomunidades de municipios, pues en España son consideradas en el régimen municipal como entidades locales territoriales de base. Aunque prohíben que “las mancomunidades asuman la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios, pues en ese supuesto se extinguirían los municipios integrados, dando lugar al nacimiento de una nueva entidad local” (citado por Gómez, 2003, p.102).

En la Guía (USAID, UE y SCEP, 2006) para la Conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios en Guatemala, se trató de precisar la naturaleza de la mancomunidad y los temas de fiscalización y régimen tributario, patrimonio y régimen económico, prestación de servicios públicos municipales, etc. En dicha guía se define lo que es una mancomunidad de municipios y se hace énfasis en que las mancomunidades son entidades de interés público, afectando o beneficiando a la población en general. Asimismo, no se asume la visión de la mancomunidad como una entidad supramunicipal, al decir que “jerárquicamente las mancomunidades siempre van a responder y estar subordinadas a los municipios que las conforman, pues son auxiliares en el cumplimiento de sus fines y se rigen por las mismas leyes de los municipios” (ANAM/AGAAI, 2006, p. 9). No obstante, estos esfuerzos por darle coherencia y fundamento teórico y de gestión a las mancomunidades, al decir que es una entidad de interés público, no las diferenciaba mucho de las ONG u otras organizaciones que gestionaban proyectos de interés público.

3.1.2 Tercera etapa. La mancomunidad como entidad de derecho público

En el año 2010 se publicaron en el diario oficial las reformas al Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República. En dichas reformas resaltan por su importancia los capítulos sobre las mancomunidades de municipios. Literalmente, el artículo 10, al respecto de estas reformas, dice: “la mancomunidad de municipios son asociaciones de municipios que se instituyen como *entidades de derecho público* con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios”⁴⁵.

Este concepto de entidades de derecho público es la innovación de las reformas municipales que fortalece la naturaleza pública de la mancomunidad. Vale la pena, por tanto, profundizar en cuanto a qué significa para la gestión municipal e intermunicipal este nuevo concepto. Primero, una entidad de derecho público está regulada dentro del ordenamiento jurídico público, entendiéndose este como “aquel que regula un gran número de materias correspondientes a la administración y el Estado, su organización, competencias y, en general, el funcionamiento de los órganos constitucionales” (Wikipedia, 2010).

Lo anterior implica entonces que la mancomunidad de municipios ya no tiene una figura de asociación civil u ONG como al inicio del surgimiento de estas entidades, sino que se constituye como una entidad pública regulada dentro de la legislación municipal y que, por lo tanto, se le aplica uno de los principios del derecho público, el cual significa para las autoridades de la mancomunidad el cumplimiento irrestricto de las leyes para el sector público.

De esta cuenta, entonces, la mancomunidad de municipios se ve obligada a cumplir con las leyes de regulación municipal, empezando por el Código Municipal, la Ley General de Descentralización, Ley de Contraloría de Cuentas, Ley del Presupuesto del Estado, etc., hasta el cumplimiento y aplicación de sistemas como el Sistema de Administración Financiera (SIAF), Guatecompras, SICOIN GL, etc.

La ventaja fundamental de este avance en la legislación, es que hay seguridad jurídica de la naturaleza pública de la mancomunidad y todos los demás órganos y dependencias del Estado deben reconocerla así, pues

45. El énfasis es nuestro.

la mancomunidad ya tiene vida dentro de la estructura institucional del Estado, está ya institucionalizada. Por otro lado, la finalidad suprema de la mancomunidad, entendida como entidad de derecho público, es el bien común, es decir persigue el bienestar general de la población de su circunscripción territorial. En otras palabras, es una entidad intermunicipal con derechos y obligaciones muy claras ante la sociedad civil, gobierno central y otras dependencias del Estado.

El artículo 10 de las reformas del Código Municipal establece que las mancomunidades son: “para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales”. Estas atribuciones y funciones dada por ley podrán ser aplicadas según las competencias municipales que le sean transferidas por los municipios según sus estatutos y hayan sido aprobadas por los Concejos Municipales. En teoría, la reforma al código municipal fundamentaba de mejor manera la actuación de las mancomunidades, cosa que en la práctica no ha sido así, como se analizará en el apartado de avances y limitaciones.

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

4.1 Estructura organizacional

La estructura organizacional en casi todas las mancomunidades sigue una forma jerárquica tradicional, en la que sus principales órganos son: Asamblea, Junta Directiva, Gerencia, Coordinadores y personal operativo. Esta estructura está fundamentada legalmente en el Código Municipal y sus estatutos de constitución. Según el código municipal, la asamblea está integrada por los concejos municipales (Alcaldes, Concejales y Síndicos) de los municipios miembros de la mancomunidad. La junta directiva es electa por esta asamblea.

En el aspecto técnico y administrativo, la mayoría de mancomunidades cuentan con unidades técnicas intermunicipales que realizan el ciclo de gestión de planes programas y proyectos en función de los objetivos y atribuciones de las mancomunidades. Estas unidades han sido fortalecidas por programas de cooperación internacional, principalmente por la AECID mediante el programa de desarrollo local impulsado en 6 mancomunidades del occidente y oriente del país, que son municipios

pobres e indígenas (ADIMAN, MANCUERNA, MANCLALAGUNA, MANTZOLOJYA, MANKATITLAN Y COPANCH'ORTI').

Ni en la legislación ya mencionada que rige las mancomunidades ni en la práctica de gestión existen espacios u órganos de participación ciudadana en que se integre la visión y propuestas de desarrollo de parte de organizaciones de sociedad civil de los municipios miembros de las mancomunidades. A nivel municipal, sí existen instancias de participación ciudadana en que participan en forma horizontal tanto las autoridades municipales como los representantes de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil. A estas instancias se les denomina Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y existe una ley y su reglamento respectivo que rige su constitución y funcionamiento.

4.2 Forma de financiamiento

El financiamiento de las mancomunidades de municipios se basa, en mínima parte, en los aportes de cada municipio y, en la mayor parte, en la gestión de programas y proyectos dirigidos a la cooperación internacional u ONG internacionales. La mayoría de las mancomunidades de municipios se constituyeron con esa lógica de obtener apoyo financiero de la cooperación internacional. Aunque durante el gobierno de Oscar Berger y Alfonso Portillo las mancomunidades adquirieron mucha importancia al ser consideradas como el eje estratégico para la descentralización, actualmente a ninguna mancomunidad se le han traspasado competencias de gobierno central ni mucho menos recursos de parte del mismo.

En el caso de las mancomunidades que han apoyado la AECID, han avanzado en su forma de financiamiento, pero esta ha sido condicionada por la misma cooperación para la realización de proyectos de agua y saneamiento, principalmente. El ejemplo de una de estas mancomunidades es la MANCUERNA. Cada municipio aporta Q. 90 000, 00 anuales para gastos de funcionamiento y el 20% como contrapartida por cada proyecto de agua y saneamiento que se ejecute en el municipio respectivo.

Además, la MANCUERNA es una de las dos entidades, además de EMAPET, que actualmente gestiona directamente la competencia municipal de desechos sólidos de dos municipios mediante la administración de su Unidad Técnica Intermunicipal. Se desconoce el monto de los aportes de las demás mancomunidades para funcionamiento o si dan o no porcentajes de contrapartida para la ejecución de proyectos.

5. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

En el país ha habido un crecimiento significativo de iniciativas mancomunadas de municipios. Sin embargo, de esta misma manera ha venido desapareciendo o decayendo el funcionamiento de muchas mancomunidades. Son pocas las iniciativas mancomunadas verdaderamente sostenibles o en vistas de lograr esta sostenibilidad. En esta situación de sostenibilidad puede incluirse a las entidades de MANCUERNA y EMAPET (esta última vinculada a la Mancomunidad del Lago de Petén Itzá), que prestan directamente un servicio público en torno a desechos sólidos y agua y alcantarillado, respectivamente. La gran mayoría de mancomunidades del país dependen del apoyo de la Cooperación Internacional, principalmente de la AECID en los últimos años.

Por otra parte, si bien en la última reforma al código municipal se fortaleció la figura de la mancomunidad de municipios al establecer como entidad de derecho público, aún sigue el debate entre especialistas municipales en cuanto a si es suficiente o no este fundamento legal para crear y hacer funcionar a las Mancomunidades de Municipios. Muchos aún piensan en la necesidad de crear una ley de mancomunidades. En la misma reforma mencionada, se reformó el artículo 4, en el que se normaba a la mancomunidad como una entidad local territorial, esto porque equiparaba a la misma al municipio y entraban en franca contradicción.

Vinculadas a la definición de la naturaleza de la mancomunidad como entidad de derecho público, muchas mancomunidades aún no se han reconvertido, es decir, no han reformado sus estatutos para cambiar de naturaleza y dejar la figura de asociación civil u ONG para convertirse en entidad de derecho público. Esta situación aún genera incertidumbre y dudas en cuanto al manejo de fondos públicos, la elaboración y aplicación de reglamentos de servicios públicos municipales, la imposición de tasas y contribuciones municipales y, en general, las competencias, atribuciones y funciones municipales. Una salida ha consistido en que cada municipio apruebe y sancione sus propios instrumentos legales (reglamentos y ordenanzas).

En la práctica, las mancomunidades de municipios han sido instrumentos de mejora de la gestión pública municipal. La mayor atribución que han tenido, ha sido la de gestionar recursos financieros ante la cooperación internacional. El motivo de crecimiento de los últimos años de la mancomunidad de municipios ha seguido esta lógica, que ha con-

sistido en un enfoque funcional, contrastado con el enfoque que el autor (2005) denomina como de gestión política del desarrollo territorial. Este se perfiló con el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) y por impulso de la COPRE a cargo del comisionado Rokaél Cardona, en los primeros años del gobierno de Oscar Berger (2004-2008).

Este enfoque ha venido de más a menos. Por esa época las mancomunidades adquirieron mucha importancia, hasta llegar a ser consideradas beneficiarias de competencias y atribuciones para la implementación del proceso de descentralización. Además, se vislumbraba un movimiento regional y nacional de las mancomunidades de municipios que, mediante su articulación, podrían haber constituido un movimiento de mancomunidades que reivindicarán y lucharán por la descentralización y el desarrollo territorial. Ha habido en años recientes algunos intentos de crear una red regional de gerentes de mancomunidades, pero no ha fructificado.

El interés en fortalecer la iniciativa territorial mancomunada se dio en el marco de la implementación del proceso de descentralización que empezó a perder impulso a mediados del gobierno de Oscar Berger (2004-2008). En los siguientes gobiernos, la política de descentralización fue relegada y se dio prioridad a la política de cohesión social durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), y en el gobierno actual de Otto Pérez (2012-2016), a la política de seguridad. Aunque existe una política de fortalecimiento de las municipalidades (s/f), se limita a plantear objetivos, estrategias y actividades para el fortalecimiento de las municipalidades, dejando fuera a las mancomunidades de municipios, mencionándose dos o tres veces en todo el texto de la misma. La política solo plantea el rol de las asociaciones municipales (ANAM y AGAAI) en la implementación de la política.

Por otro lado, existe déficit de capacidades institucionales de entidades públicas orientadas al fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y, en general, del sector municipal. Los programas de cooperación de alguna manera han suplido esta ausencia e incapacidad del Estado. Así, entidades como la rectora del proceso de descentralización que norma la Ley General de Descentralización (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP), el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI), carecen de programas, unidades o departamentos especializados que brinden fortalecimiento, asesoría y asistencia técnica a las diversas entidades

intermunicipales, activas o en proceso, tales como mancomunidades, empresas intermunicipales, asociaciones de municipalidades, etc.

Asimismo, no han existido iniciativas de estas entidades para la sistematización e investigación de problemas municipales e intermunicipales de gestión o de desarrollo local/regional. Algunas universidades, mediante sus programas de postgrado, han realizado algunas investigaciones de manera eventual sobre las mancomunidades, pero se han quedado a nivel de descripción de los problemas que presentan sin profundizar en ellos. No existe un medio impreso o electrónico, tipo revista o boletín, de carácter municipalista y de proyección nacional. Existió el boletín *Infopress*, *Boletín Municipal*, pero el apoyo fue recibido de la cooperación internacional y el trabajo de una asociación civil.

La SCEP fue disminuida en sus atribuciones como rectora del proceso de descentralización al ser declarada constitucionalmente no competente para ejecutar fondos, esto por ser una secretaria. El INFOM continúa como un intermediado financiero de segundo piso con una Unidad de Fortalecimiento Municipal muy debilitada. El INAP, con insuficiente presupuesto, no realiza ningún apoyo de carácter municipalista y está más orientado a la capacitación de recursos humanos del gobierno central. A parte de ello, el INAP fue debilitado y desmantelado por el gobierno neoliberal de Alvaro Arzú (1996-2000) y aún no se recupera. Además, tiene como su competencia a la Escuela de Gobierno cuya naturaleza es de carácter privado.

Un movimiento real de mancomunidades en Guatemala ha quedado solo en una buena intención, pues las mancomunidades han sido dependientes de los programas de operación internacional. La GIZ promovió el I Encuentro Nacional de Mancomunidades de Municipios en Guatemala en el año de 2005, y lo mismo han hechos otros programas de la AECID, la Unión Europea. El año pasado (2014) se llevó a cabo el “Encuentro Nacional: Las Mancomunidades como modelo de desarrollo territorial sostenible”, cuya finalidad fue dar a conocer los resultados del proceso de sistematización del Programa de Desarrollo Local Sostenible de la AECID, concentrado geográficamente en las unidades territoriales (mancomunidades) de las cuencas hidrográficas Copán Chortí, Tz’olujá, La Laguna, Lago Atitlán y Río Naranjo, del territorio guatemalteco. El encuentro fue promovido por Fundación DEMUCA, AECID, con respaldo de la SCEP, ANAM y AGAAI.

Este encuentro marca la terminación del programa de desarrollo local sostenible financiado por la AECID, que inició en 2008. Se verá realmente la sostenibilidad que tienen las entidades mancomunidades que fueron beneficiadas que, como se observa, fueron cinco. AECID continuará con estas mancomunidades, pero solamente con los recursos del Fondo del Agua.

A nivel interno, las mancomunidades enfrentan retos para su institucionalización. Uno de ellos es integrar la participación ciudadana de forma horizontal y democrática en sus estructuras, tarea pendiente que ninguna de las mancomunidades existentes ha desarrollado. Al respecto, puede argumentarse que, a nivel municipal, están los COMUDES, pero los problemas del territorio mancomunado enfocados en su integralidad requieren de la visión, experiencia y aspiraciones de la ciudadanía. Otro reto es la rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos y de cooperación internacional. Existe la ley de transparencia y el código municipal establece la rendición de cuentas trimestral a los COMUDES, pero son contados los municipios que cumplen con estas normativas. En la sociedad guatemalteca se percibe mucha desconfianza en torno a las autoridades políticas en el manejo de los recursos.

En la dirigencia de las mancomunidades, si bien en las primeras iniciativas conformadas se dio una participación democrática en que los miembros de los concejos municipales podían ocupar cargos en las juntas directivas, actualmente hay muchas mancomunidades en que participan solamente alcaldes municipales, contraviniendo así el espíritu de la ley, pues en la asamblea de la mancomunidad en que participan, además de alcaldes, concejales y síndicos, es esta la que elige a la junta directiva.

6. LAS ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPALIDADES

En Guatemala existen dos asociaciones de carácter nacional: la ANAM y la AGAAI. Según Gálvez et.al. (citado por De León, 2012), fue fundada en 1955, obteniendo su personería jurídica en 1960. Todos los municipios eran miembros, ya que dicha membresía era obligatoria y reactivada desde 1986. Se trataba de una asociación nacional presidida por el Alcalde Municipal del municipio de Guatemala (ciudad capital). No fue sino hasta 1992 que fue posible elegir al presidente de dicha asociación por la asamblea y todos sus miembros.

En los estatutos se define a la ANAM como entidad privada, no política, apartidaria, no religiosa y eminentemente democrática, al servicio exclusivo de las municipalidades de la República de Guatemala. Los objetivos principales son impulsar el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades del país; defender la autonomía local y los intereses de los municipios de Guatemala; impulsar el desarrollo de sus territorios, promover la descentralización del Estado. La ANAM integra a los 338 municipios del territorio nacional y, según comunicación oficial de la unidad de acceso a la información, no pertenece a FEMICA, FLACMA ni CGLU.

Las líneas estratégicas, dirigidas al fortalecimiento de los gobiernos locales, son:

- Promover la defensa y fortalecimiento del Régimen de Autonomía Municipal establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, como premisa y fundamento para la construcción de un estado de derecho, democrático, pluralista y participativo.
- Promover la coordinación de la acción nacional y regional de las municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo económico y social.
- Asistir a las municipalidades por los medios a su alcance en la solución de sus problemas, asistencia técnica, administrativa, legal o de otra índole.
- Promover y gestionar la acción gubernamental para impulsar el desarrollo de los gobiernos locales en el marco de la autonomía municipal.
- Promover y gestionar la participación de las agencias nacionales e internacionales de asistencia técnica y financiera, para impulsar el mejoramiento de los gobiernos municipales.
- Ejercer liderazgo en la promoción y desarrollo de un plan nacional de capacitación municipal.
- Establecer políticas, programas y proyectos que permitan a las municipalidades asumir las responsabilidades que les demanda el proceso de modernización y descentralización”.

Por su parte, la AGAAI fue fundada en 1996, según Gálvez et.al. (citado por De León, 2012), casi junto a la Unión Nacional de Alcaldes Mayas (UNAM).

Actualmente estas dos iniciativas no están vigentes por la insatisfacción del trabajo de la ANAM. Asimismo, AGAAI agrupa a 48 municipios socios activos y, según información de una técnica municipal, es miembro de FEMICA, FLACMA, CGLU.

La AGAAI tiene como eje fundamental de actuación lo político, realizando acciones de negociación y acuerdos con actores nacionales en las que se busca fortalecer la autonomía y capacidades de gestión de los municipios. Sus ejes específicos son:

- Contribuir a consolidar un Estado democrático, descentralizado, multiétnico, pluricultural y multilingüe, por medio del planteamiento de políticas públicas en el marco de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y municipios.
- Fortalecer la capacidad democrática de gestión de los gobiernos locales, así como de las autoridades indígenas, para lograr un desarrollo local con pertinencia lingüística e identidad cultural.
- Generar condiciones externas e internas para la consolidación de la Asociación, con autosostenibilidad, proyección técnica y política, como una entidad con reconocimiento y credibilidad, cuyo enfoque esté orientado a la consolidación de la gestión de los gobiernos locales, con pertinencia lingüística y cultural.

Sobre su rol de representación real y defensa legítima de los intereses de los municipios aglutinados en la ANAM, ha estado en duda por señalamientos de cooptación de esta asociación por parte del gobierno central, siendo planteado por distintos actores. Además, en otros estudios Inforpress municipales (2005) se ha señalado mucha debilidad institucional en ambas asociaciones a nivel centroamericano. En la actualidad no existe un estudio que informe sobre el estado de las capacidades institucionales de ambas.

Ambas asociaciones tienen sede y oficina con personal en la ciudad capital. Las dos cuentan con los órganos de Asamblea, Junta Directiva, Secretario Ejecutivo y personal de asesoría y administrativo. Las páginas webs son, respectivamente: www.anam.org.gt/ y www.agaai.org.gt

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONZO G., R. (2005). La Cooperación Intermunicipal en Guatemala: un perfil de nuevas formas de Gestión del Desarrollo Local. México: Universidad Autónoma de México. *Revista Pueblos y Fronteras*, (1).
 - ALONZO G., R. (2007). Desarrollo territorial y cooperación intermunicipal en Guatemala. *Boletín Mensual 1-2, DIES-CUNOC*, Guatemala.
 - ALONZO G., R. (marzo de 2012). Desarrollo de capacidades políticas de la mancomunidad para la gestión sostenible de la cuenca. En: *Primer Encuentro Nacional de Cuencas Hidrográficas*. San Marcos, Guatemala.
 - AMÉZQUITA H., M. (2001). Desarrollo municipal a través de la unidad intermunicipal. Experiencia de varios municipios guatemaltecos. *Materiales de estudio y de trabajo No.37*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung.
 - ANAM/AGAAI (2006). *Guía para la conformación y sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios en Guatemala*. Guatemala: USAID, SCEP, UE.
 - BEDREGAL, A. (2007). Situación de la cooperación intermunicipal en Guatemala a finales del 2007. *Revista No. 19*. Guatemala: Universidad del Valle.
 - DE LEÓN, Y. (2012). *Mancomunidad, ¿modelo de organización intermunicipal exitoso?* Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
 - EGUINO, H. (2010). *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. Estados Unidos, BID.
- GTZ/DDM (2003), La cooperación intermunicipal en Guatemala, documento de trabajo interno, Guatemala.
- INE (2014). *Caracterización de la república de Guatemala*. Guatemala: INE.
 - INFOM (2005). *Investigación situacional: mancomunidades, asociaciones de municipalidades y empresas intermunicipales en Guatemala*. Guatemala: INFOM.

- Mancomunidad Trinacional del Río Lempa (2008). *Planificación estratégica territorial Trinacional, 2008-2023*. Honduras.
- MANCUERNA (2010). *Recopilación de la trilogía de las leyes. Ley de descentralización, ley de consejos de desarrollo urbano y rural, y código municipal*. Guatemala: MANCUERNA.