

ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS



en América Latina
y Alemania

Cooperación Intermunicipal para la Prestación de Servicios Urbanos

PROYECTO SECTORIAL:
MÉTODOS E INSTRUMENTOS
PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

Mayo de 2000



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Ese informe es producto del proyecto sectorial
“METODOS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTION MUNICIPAL”
(PN 94.2019.1: Kommunale Arbeitshilfen)
financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
y ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana - GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit)

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 51 80, D-65726 Eschborn / ALEMANIA
Sección 4248, Desarrollo Urbano y Municipal

Responsable del Proyecto Sectorial:

Martina Craemer - Moeller, GTZ - OE 4248, Desarrollo Urbano y Municipal

Autores de los estudios por países:

Colombia: Iván Montenegro Trujillo
El Ecuador: Enriqueta Cantos Aguirre - Dr. Mauricio Trujillo
Venezuela: Fausto Fernández
Guatemala: Eduardo Díaz Reyna
Nicaragua: Alejandro Bravo - Salvador Aguilar
El Salvador: José René Medina
Alemania: Frank Samol

Redacción y edición:

Fausto Fernández
Fernando Jiménez
Frank Samol
Ralph Wollmann

Conceptualización y realización

Frank Samol,
B.U.S. - Büro für Umweltplanung und Stadtentwicklung (Gestión Urbana y Medio Ambiente),
Dresde / ALEMANIA

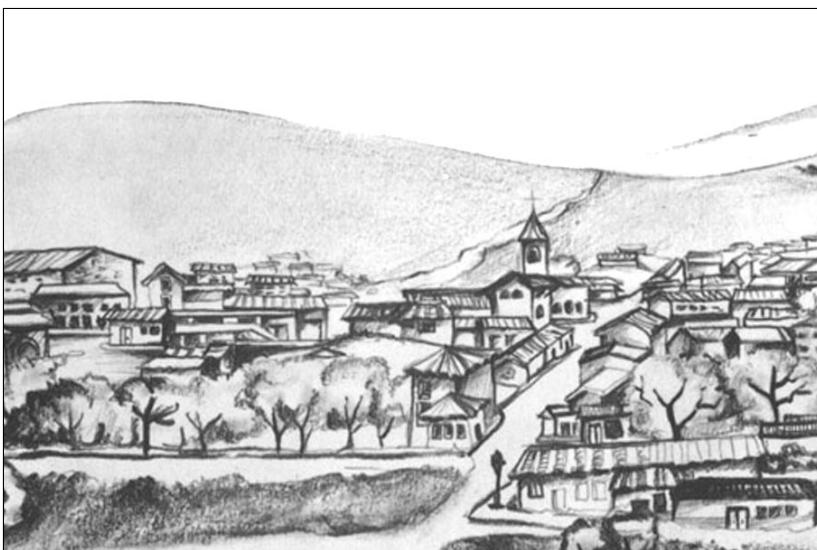
INDICE

0. INTRODUCCION	5
Contexto	6
Objetivos	7
Resumen del Contenido	9
1. PANORAMA GENERAL	11
Descentralización y gobiernos locales en América Latina	12
Cooperación intermunicipal en América Latina	13
Necesidades y razones para una mejor cooperación intermunicipal	14
Definición: Cooperación Intermunicipal	15
La región de estudio y sus subregiones	16
Cooperación intermunicipal en Alemania	18
2. SINOPSIS	19
2.1 LOS PAISES ANDINOS	21
Colombia	23
Ecuador	41
Venezuela	61
2.2 AMERICA CENTRAL	79
Guatemala	81
Nicaragua	103
El Salvador	125
2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA	143
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	161
3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES	163
Comparación general de la situación en los distintos países	164
Formas de cooperación intermunicipal en la región y en Alemania	165
Areas y tareas idóneas para la cooperación intermunicipal	168
3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS	171
Introducción: Formas genéricas de cooperación -	
Matriz para la valorización	172
Cooperación acordada	174
Cooperación funcional	178
Cooperación empresarial	182
Cooperación gremial	186
3.3 CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LA FORMA ADECUADA DE COOPERACION	191

4. MATERIAL DE APOYO	195
4.1 COOPERACION ACORDADA	197
Convenio de mancomunidad - Ecuador	198
Convenio "Redes de Desarrollo Local" - Nicaragua	202
4.2 COOPERACION FUNCIONAL	207
Convenio de una asociación de municipios - Colombia	208
Acuerdo de creación de mancomunidad - Venezuela	216
Contenido del estatuto de una mancomunidad - Venezuela	223
Ley sobre la cooperación intermunicipal	
del Estado Federado de Turingia - Alemania	224
Procedimientos y reglamentos para asociaciones municipales - Alemania	233
4.3 COOPERACION EMPRESARIAL	249
Posibles formas empresariales	
para los servicios de agua potable y alcantarillado	250
4.4 COOPERACION GREMIAL	253
Estatutos de un Consorcio de Municipios - Ecuador	254
5. ANEXO	257
5.1 GLOSARIO	259
5.2 FUENTES DE ASISTENCIA TECNICA / APOYO	263
5.3 BIBLIOGRAFIA	267

0. INTRODUCCION

CONTEXTO



Descentralización y municipalización: Nuevos retos para la gestión municipal

América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo. En promedio, **el 70% de la población vive en centros urbanos**, porcentaje comparable a los países de Europa Occidental. A pesar de la gran atención que reciben las grandes ciudades y áreas metropolitanas del continente, **una gran parte de esa población urbana**, que de hecho sigue creciendo en muchos países, vive **en ciudades intermedias y centros urbanos más pequeños**. En un proceso dinámico, muchos asentamientos rurales se han convertido en nuevos centros urbanos, mientras pequeños centros se han transformado en ciudades intermedias o grandes.

En general, las zonas urbanas constituyen núcleos claves para la producción, las posibilidades de empleo y la prestación de servicios a la propia población urbana, tal como para el territorio rural circundante.

En esa dinámica, los gobiernos locales deberían jugar un papel importante en la gestión y promoción del desarrollo, ya que son las entidades territoriales fundamentales de la división político adminis-

trativa del estado. No obstante, los municipios no tienen la capacidad de asumir esas funciones de una manera eficaz y eficiente.

En la mayoría de los países latinoamericanos los municipios tienen una **autonomía jurídica relativamente amplia**, con diversas tareas y derechos propios.

Sin embargo, dicha autonomía a menudo está limitada en la práctica, tanto por las competencias de instituciones estatales centralistas, así como por la gran dependencia de los municipios de transferencias financieras por parte del estado. Muchos servicios y tareas de abastecimiento urbano, que en el fondo podrían ser competencia de los municipios, son aún asumidas sea por autoridades estatales o ministerios como por instituciones sectoriales nacionales o regionales (p. ej. en el campo del abastecimiento de agua potable y energía eléctrica e incluso en el área de la infraestructura social). Esto vale en la misma medida para la construcción y la ampliación de la infraestructura urbana (inversiones) como para su operación y mantenimiento.

En el marco de las políticas de descentralización adoptadas por muchos países de la región y de otros esfuerzos para el fomento municipal, dichas **tareas deben ser asumidas progresivamente por las municipalidades**. Sin embargo, en muchos casos ello significa una sobre-carga de sus capacidades, ya que no disponen ni de los medios económicos y fuentes de ingreso necesarias, ni de personal suficientemente calificado. Además, el crecimiento de la población urbana unido al creciente déficit de infraestructura plantean retos mayores a los municipios. Por lo general, los barrios y sectores formales están mejor abastecidos, mientras que la población pobre en invasiones y barrios marginales permanece mayormente carenciada.

Para reforzar la capacidad municipal en la prestación de servicios a todos los niveles de la población, el **mejoramiento de la situación económica** de los municipios juega un rol fundamental, así como también la capacitación de su personal, el **mejoramiento de la gestión y la operación de la infraestructura urbana**. En particular, una gestión de servicios urbanos más eficiente, con recaudaciones de tarifas y tasas que cubran los costos, puede mejorar la capacidad financiera de los municipios.

Como tareas importantes para el fortalecimiento de los municipios en esta área se pueden mencionar:

- la **definición de competencias y tareas municipales adecuadas**, en el marco de las políticas de descentralización, que tomen en cuenta la capacidad de los municipios y la desarrollen paulatinamente;
- la introducción de **formas de operación y de organización apropiadas**, así como el mejoramiento de las condiciones de operación y de gestión existentes;

OBJETIVOS

- el **aprovechamiento de las potencialidades del sector privado** en el área de los servicios municipales;
- la **participación popular** y de los grupos meta, es decir de los usuarios de la infraestructura en la planificación y localización de inversiones;
- un **mejor abastecimiento a los grupos más pobres de la población** con infraestructura básica.

En ese contexto, en muchos países de la región se discute la promoción de la cooperación intermunicipal o de formas de organización similares, dentro del marco de transferencia de competencias al nivel municipal. Especialmente **para municipios pequeños la cooperación con otros municipios puede facilitar la**

prestación de servicios municipales.

No obstante, hasta la fecha existen muy pocas experiencias en este ámbito, las cuales han sido además escasamente sistematizadas.

Por su parte, la cultura y tradición de la vida política a nivel local, con grandes cuotas de clientelismo y caudillaje, no favorece la evolución de relaciones de trabajo cooperativas o asociativas entre municipios vecinos.

Dado lo anterior, se estima que la promoción de la cooperación intermunicipal y la movilización de sus economías de escala, contribuye a la apertura de nuevas vías de gestión urbana y provisión de servicios, en particular para municipios medianos y pequeños.

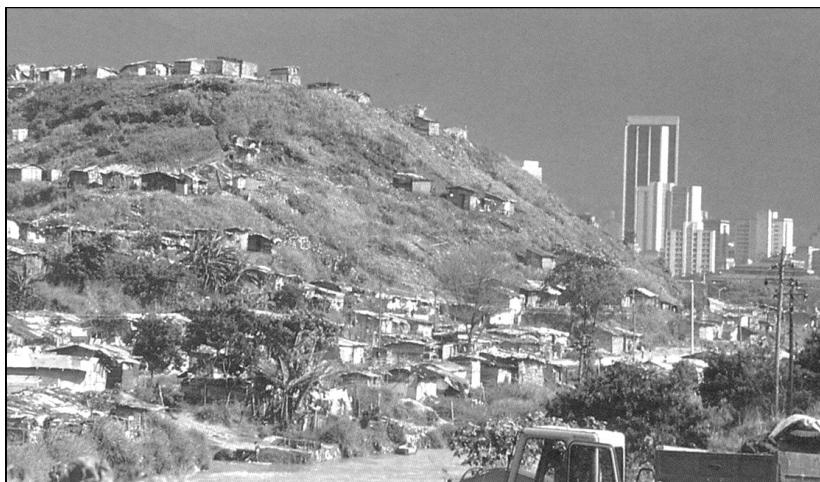
El presente informe es producto de un proyecto sectorial (proyecto de investigación) sobre "**Métodos e Instrumentos para la Gestión Municipal**", centrado en los países andinos y de América Central. Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno de la República Federal de Alemania, el proyecto se llevó a cabo por GTZ - Cooperación Técnica Alemana, a través de su División 4248 - Desarrollo Urbano y Municipal.

Mediante este proyecto se pretende sistematizar experiencias ejemplares en áreas prioritarias para la gestión municipal en la región, así como las experiencias de las instituciones alemanas de fomento municipal, de manera que sea posible aprovecharlas en el marco de la cooperación técnica. La idea es tomar como punto de referencia las experiencias y los materiales de apoyo existentes en Alemania, para elaborar distintos materiales de orientación que apoyen el fomento de la gestión municipal, en aquellas áreas temáticas consideradas como prioritarias en la región.

El tema de la **Cooperación Intermunicipal para la Prestación de Servicios Urbanos** fue acordado como tema de interés especial en un proceso de concertación en la región, involucrando instituciones nacionales de fomento municipal, así como los proyectos de la Cooperación Técnica Alemana en la zona.

En este contexto general, el presente estudio trata de sistematizar las experiencias sobre asociaciones funcionales u otras formas de cooperación intermunicipal y como se desenvuelven dentro de las políticas de descentralización y transferencia de competencias hacia los gobiernos locales en la región.

Adicionalmente, se presenta la amplia experiencia alemana en este campo, como marco de referencia para la discusión de opciones y posibilidades de fortalecer for-



0 INTRODUCCION

mas adecuadas de cooperación intermunicipal en programas y proyectos de fomento municipal.

En base a dicha **sistematización y evaluación de la experiencia existente**, se trata de sacar algunas **conclusiones y recomendaciones operativas**, las cuales debieran ilustrar los alcances y espacios para la cooperación intermunicipal, así como las condiciones y exigencias para la utilización de éstas.

Además, se presentan como referencia algunos **materiales de apoyo** para iniciativas de promoción de diferentes formas de cooperación intermunicipal, en el contexto de programas de fomento municipal en general.

Debido a las **diferencias entre los marcos políticos-legales e institucionales** de los diferentes países de la región, se

entiende que las conclusiones y recomendaciones, así como los materiales de apoyo, sólo pueden ser **muy genéricos** y necesitan en todo caso una adaptación a las condiciones especiales de cada país.

Por ello, se espera que este estudio contribuya a la **difusión de la experiencia vigente** y a la **discusión profesional sobre formas adecuadas de cooperación intermunicipal** en la región. Además, se tiene la esperanza que la información motive y **promueva la elaboración de materiales más específicos** para las condiciones vigentes en los distintos países, así como el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica hacia los municipios.

GRUPOS META

Por su carácter genérico, las conclusiones y recomendaciones del informe se dirigen principalmente a prácticos en el campo de la asistencia técnica y la capacitación referida al desarrollo urbano y el fomento municipal, tales como:

- **profesionales** del área de desarrollo urbano y gestión municipal que trabajen **en programas o proyectos de la cooperación bi- o multilateral**;
- **funcionarios** (colaboradores) **de instituciones nacionales o regionales** que trabajen en la capacitación o asesoría a empleados y funcionarios municipales;
- **consultores del sector privado** vinculados a las mismas áreas.

Con las limitaciones del caso, se supone que el material presente puede ser útil también para **funcionarios y empleados de gobiernos locales**, los cuales contemplen posibilidades de cooperación con otros municipios y buscan información general sobre el tema.

OBJETIVOS DEL INFORME:

- **Sistematizar y evaluar la experiencia vigente referida a la cooperación intermunicipal en los países andinos, en América Central y en Alemania.**
- **Desarrollar conclusiones y recomendaciones operativas para la promoción de formas adecuadas de cooperación intermunicipal.**
- **Difundir las experiencias, conclusiones y recomendaciones en la región e incentivar la discusión profesional sobre el tema.**
- **Proporcionar materiales de apoyo como marco de referencia para iniciativas de promoción de la cooperación intermunicipal.**
- **Incentivar la elaboración de materiales de apoyo y programas de asistencia técnica y capacitación más específicos en los distintos países de la región.**

RESUMEN DEL CONTENIDO

Para facilitar su uso por distintos grupos meta (p.ej. lectores ligeros, lectores interesados en información más profunda, lectores con intereses especiales), el informe se presenta en cuatro partes principales: 1.) Panorama General, 2.) Sinopsis de las Experiencias en los distintos países; 3.) Conclusiones y Recomendaciones, y 4.) Material de Apoyo.

1. PANORAMA GENERAL

En esta parte se presenta una introducción más detallada a la temática y se describe el marco general de la investigación y el enfoque regional, según la siguiente estructura:

Vista panorámica: Descentralización y gobiernos locales en América Latina

Definición: Cooperación Intermunicipal

- cooperación gremial,
- cooperación funcional: prestación de servicios y dotación de infraestructura.

Cooperación Intermunicipal en América Latina

- potencialidades, limitaciones, retos.

Necesidades y razones para una mejor cooperación intermunicipal

- razones para la cooperación,
- potencialidades de la cooperación

La Región y las Sub-Regiones

- los países andinos,
- América Central.

Cooperación Intermunicipal en Alemania

2. SINOPSIS DE LAS EXPERIENCIAS EN LOS DISTINTOS PAISES

Aquí se presenta la información sobre las experiencias investigadas en mayor detalle. Cada capítulo sobre los distintos países termina con un breve resumen de la experiencia y una sistematización de las formas de cooperación existentes en el país. La estructura es:

Contexto general / información básica

- desarrollo urbano y gobiernos locales,
- principales competencias y funciones de los municipios,
- estado de la transferencia de competencias en el marco de las políticas de descentralización.

Necesidades y razones para una mejor cooperación intermunicipal

- problemas en la dotación de infraestructura y la prestación de servicios,
- posibles ámbitos de acción.

Marco político y legal

- discusión actual y coyuntura política,
- legislación específica existente y requisitos jurídicos.

Ejemplos de cooperación

- ámbitos de acción,
- resultados de la cooperación,
- procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación,
- tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación,
- aportes y contribuciones de los municipios participantes ,
- aportes de otras instituciones,
- procedimientos de trabajo,
- interacción con otros niveles de gobierno.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La tercera parte intenta deducir conclusiones y recomendaciones para el fomento del asociacionismo en base a la documentación previa, a objeto de identificar tanto las posibilidades y potencialidades de la cooperación como la idoneidad de las distintas formas de cooperación existentes.

Sistematización y conclusiones generales

- comparación general de la situación en los países investigados,
- formas de cooperación existentes,
- temas y tareas idóneas para la cooperación intermunicipal.

Recomendaciones operativas

para las siguientes formas genéricas de cooperación:

- Cooperación funcional,
- Cooperación acordada,
- Cooperación empresarial,
- Cooperación gremial.

Para cada forma se definen:

- Ventajas / Desventajas,
- Condiciones para el establecimiento,
 - Marco político-legal e institucional,
 - Acuerdos requeridos,
- Financiamiento,
- Condiciones para el funcionamiento,
 - Exigencias a la gestión municipal
 - Exigencias al personal operativo
- Condiciones para la sostenibilidad,
 - Modalidades y compromiso jurídicos
 - Compromisos políticos
 - Exigencias a la gestión
 - Financiamiento
- Posibilidades de participación del sector privado.
- Criterios para la selección de la forma adecuada de cooperación

0 INTRODUCCION

MATERIAL DE APOYO

En la última parte del informe se incluye y documenta material adicional de apoyo, que puede ser útil en la práctica del fomento municipal. Para algunas formas genericas de cooperación se presentan modelos o ejemplos de:

- acuerdos, convenios o contratos modelo,
- legislación específica sobre el tema,
- procedimientos y/o reglamentos internos.

ANEXO

Para facilitar el acceso a informaciones más detalladas sobre aspectos específicos del tema, el anexo contiene:

- un glosario sobre términos especiales o relevantes para la temática,
- informaciones sobre posibles fuentes de asistencia técnica y de información sobre el tema en los países andinos, en América Central y en Alemania,
- una bibliografía (organizada por cada país de estudio).

1. PANORAMA GENERAL

1 PANORAMA GENERAL

VISTA PANORAMICA: DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA

En los últimos 10 a 15 años, tanto el **sector urbano como el ambiente político e institucional** global, en pos de la autodeterminación local y la autonomía municipal, **han cambiado** considerablemente en América Latina. La mayoría de los países se han embarcado en sendas políticas de descentralización, que incluyen el traspaso de funciones y competencias a los gobiernos locales de actividades previamente manejadas desde el nivel central. Pese a ser un proceso de cambio gradual, **la descentralización ha ido ganado velocidad y adquirido un progreso considerable**.

Es más, en muchos países, particularmente de Centroamérica, la superación de conflictos internos o guerras civiles y el resurgimiento de formas democráticas de gobierno han repercutido también en los gobiernos locales y en la cultura política a nivel local. Así, la autonomía local y la **autonomía municipal**, que en algunos

países había estado suprimida durante décadas, **ha experimentado un impresionante regreso**. A fin de caracterizar este nuevo y más favorable ambiente para la autonomía local, los cambios más significativos pueden resumirse como sigue:

- La mayoría de las municipalidades latinoamericanas tienen ahora **alcaldes y concejos electos** por medio de elecciones locales democráticas y directas. Es más, en muchos casos ellos han sido **investidos con nuevos poderes y funciones**, dadas las extensivas reformas a las leyes municipales. El hecho de que ya varias generaciones de alcaldes y concejos hayan sido electos directamente ha ayudado a mejorar tanto la capacidad profesional como las normas políticas de los gobiernos locales. Esos factores han favorecido indudablemente en los alcances de la autonomía municipal.

- Aunque con lentitud en su implementación práctica, los nuevos poderes y la transferencia de funciones y competencias han sido acompañados por un **aumento de la participación de los gobiernos locales en el ingreso nacional global** (producto interno).

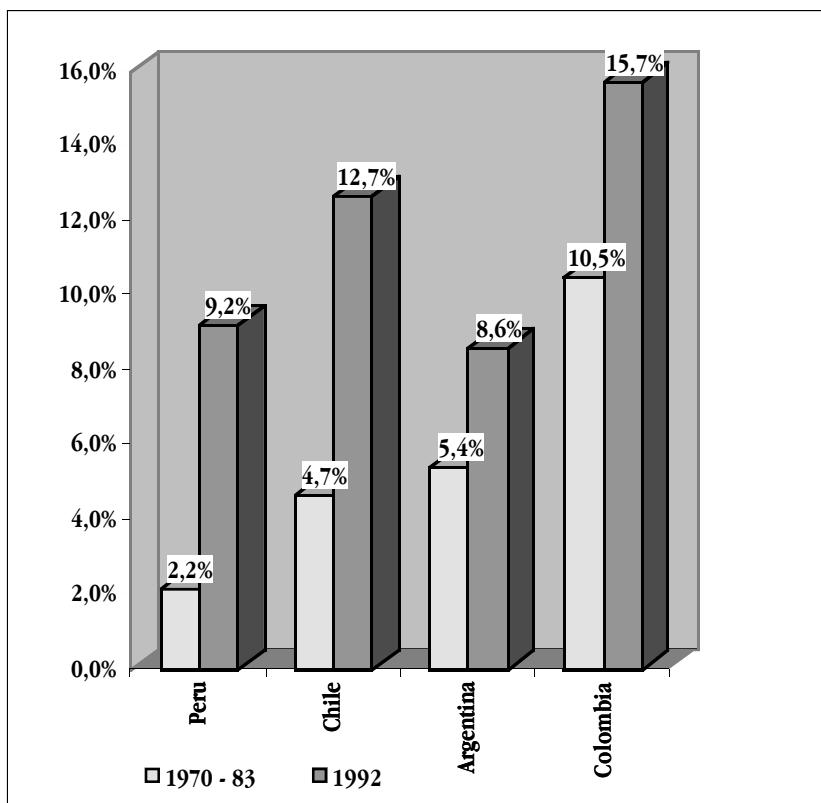
En muchos países incluso se ha garantizado en la misma Constitución, o en otras leyes, la asignación a los gobiernos locales de un porcentaje de dicho ingreso o del presupuesto de la nación.

Como consecuencia, la proporción del gasto gubernamental local en el gasto del sector público ha aumentado considerablemente. Asimismo, las atribuciones para elevar impuestos locales, tasas o tarifas, también han sido extendidas en algunos casos, permitiendo así a los gobiernos locales mejorar su base económica mediante sus propios esfuerzos.

- Un considerable **progreso** se ha hecho en la **privatización de servicios** tradicionalmente atendidos por el sector municipal. Sin embargo, mientras algunas ciudades más grandes han tenido éxito en la privatización de servicios básicos (p. ej.: provisión de agua, manejo de desechos sólidos, etc.), mejorando así la cobertura, calidad y factibilidad económica, esta opción está menos disponible para las ciudades y pueblos más pequeños, donde la falta de "economías de escala" hacen menos atractivas las inversiones del sector privado. Es más, no todos los servicios son igualmente aptos para la privatización.

En general, las ciudades y pueblos más grandes han podido mejorar considerablemente sus capacidades de manejo y provisión de servicios en este nuevo ambiente. Sin embargo, **muchas ciudades y pueblos más pequeños**, aunque investidos con nuevos poderes y competencias, **encuentran dificultades para cumplir con sus funciones** o tienen problemas para contratar personal calificado.

Cuadro: Porcentaje de los gastos de los gobiernos locales en los gastos totales del sector público



COOPERACION INTERMUNICIPAL EN AMERICA LATINA

Pese a los avances obtenidos con las políticas de descentralización, así como el resurgimiento de la importancia de los gobiernos locales en toda América Latina, con sus consecuentes desafíos para las municipalidades y el desarrollo urbano, **en la mayoría de los países** de la región **aún** hay, sorprendentemente, **limitada experiencia en cooperación** directa y colaboración **con los municipios vecinos**.

Mientras algunas de las razones para esta falta de colaboración o "cultura cooperativa" pudieran tener orígenes históricos o tradicionales, otros han surgido más recientemente. Cualquiera sea su origen, han demostrado ser **factores restrictivos** para el logro de un desarrollo más amplio de iniciativas cooperacionistas:

- A lo largo de toda América Latina, el sistema de gobierno local tiene sus orígenes históricos en el sistema territorial Ibérico, basado en el municipio como entidad territorial básica. Este comprende, usualmente, un asentamiento central denso (normalmente urbano) y su región interior rural con varios pueblos más pequeños y villorrios rurales también bajo su administración. En la mayoría de los países, **el municipio típico aún comprende un territorio relativamente grande con asentamientos puntuales**, donde las distancias entre centros urbanos mayores son también relativamente grandes.
- Por ende, la **atención principal** de las municipalidades y sus gobiernos ha estado tradicionalmente **enfocada** más **hacia su propio territorio** que hacia cualquier tipo de cooperación con municipalidades vecinas.
- Esta tendencia ha sido largamente fomentada por los sistemas de gobierno centralizados, unitarios en la mayoría de los casos, que se establecieron después de la independencia. Ellos dieron una limitada autonomía a los gobiernos locales y les generaron un alto nivel de dependencia en las asignaciones de recursos del gobierno central. Como consecuencia, ha prevalecido el clientelismo dentro de las estructuras políticas y los **gobiernos locales han preferido liarse con el gobierno central** en vez de colaborar con otros gobiernos locales.
- En general, hasta el advenimiento de nuevas políticas de descentralización en los años ochenta, los **gobiernos locales** estaban ferreamente **controlados por el gobierno central** y su libertad de acción era muy limitada. Incluso en países donde ya se habían establecido estructuras políticas más descentralizadas, con mayores niveles de autonomía municipal (tanto por niveles de independencia previos o en el contexto de reformas legales incorporadas más tarde), los gobiernos centrales normalmente invirtieron esas tendencias, especialmente en el contexto de gobiernos caracterizados por el autoritarismo y el caudillismo. En estos casos, los gobiernos locales han tenido que reconquistar gradualmente sus poderes y funciones.
- Con el acelerado ritmo de urbanización, la **tendencia** común en la mayoría de los países ha sido **crear nuevas municipalidades**, vía la subdivisión de municipios existentes en dos o más nuevas entidades territoriales, en vez de fomentar la capacidad existente en las estructuras del gobierno local. Pese a la necesidad de desarrollar gobiernos locales más viables y capaces, como resultado teórico de las actuales políticas de descentralización, dicha tendencia continúa invariable en la mayoría de los países.
- Las **estructuras clientelares**, así como la práctica corriente de una cultura política sumamente controversial a nivel del gobierno local (producto usual del tradicional poder de las élites locales en la mayoría de los países y de conflictos políticos y sociales), son aún factores restrictivos para el logro de mayor colaboración entre municipalidades vecinas.

- Como consecuencia de recientes reformas a los gobiernos locales, que limitan el **mandato de alcaldes y concejos electos** y ponen restricciones para la reelección, se **dificulta el desarrollo de políticas consistentes y de largo plazo**, las cuales podrían, entre otras cosas, redundar en iniciativas de colaboración o compromisos con otros gobiernos locales.

A pesar de dichas restricciones y limitaciones, **hay una creciente aceptación entre profesionales y políticos** vinculados a la problemática de los gobiernos locales **que una coordinación y colaboración entre municipalidades vecinas podría ayudar** a mejorar y a **enfrentar más eficazmente los nuevos desafíos** del desarrollo urbano, en particular con respecto a la provisión de la infraestructura y otros servicios municipales.

1 PANORAMA GENERAL

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

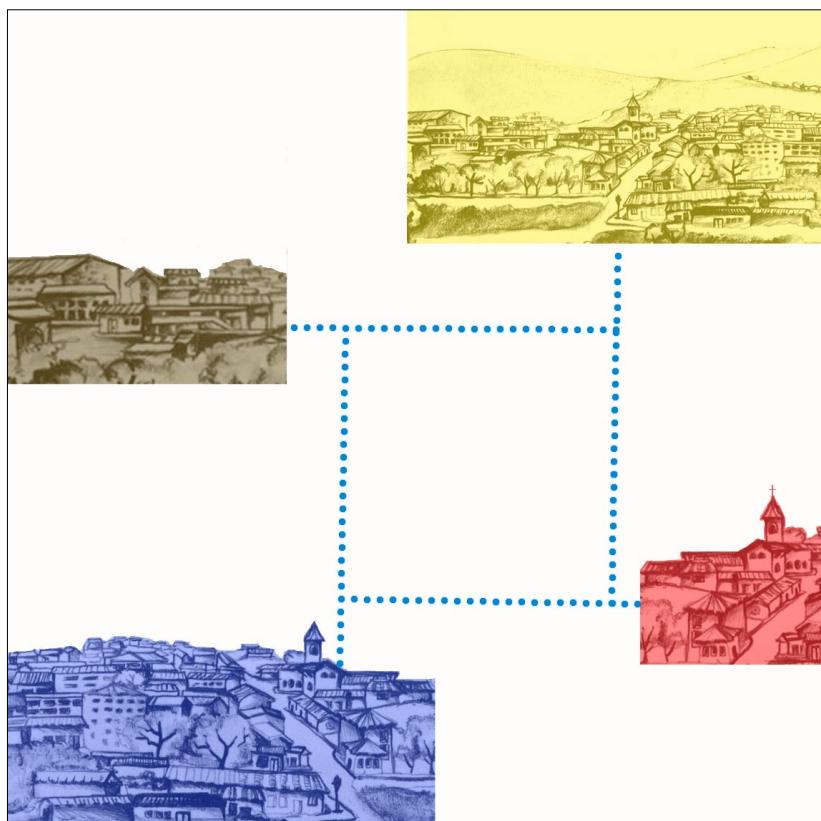
En ese contexto de políticas de descentralización y considerando las necesidades de fortalecer las capacidades institucionales y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, en especial en pequeños municipios, se identifican a continuación las principales razones que justificarían una mayor cooperación intermunicipal.

- Las **dificultades para movilizar o incorporar inversores u operadores de servicios** privados, dadas las limitadas posibilidades de generar economías de escala atractivas, en especial en los municipios pequeños pero incluso en los medianos.
- La **capacidad de un solo municipio no es suficiente** para desarrollar ciertas tareas.
- Determinadas **tareas** pueden ser llevadas a cabo **más eficientemente en cooperación** con municipios vecinos.
- **Aspectos técnicos, geográficos, topográficos, ecológicos** u otros análogos, demandan una cooperación entre comunas vecinas.
- **Fortalecimiento de la propia administración comunal.**

Las potencialidades de la cooperación intermunicipal

Desde puntos de vista prácticos y teóricos, la cooperación intermunicipal tiene un importante potencial para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales. En más detalle, ella puede:

- Fomentar proyectos con **externalidades positivas**, beneficiando a dos o más municipios.
- Promover proyectos con **economías de escala**, especialmente vía el uso común de recursos humanos, equipamiento, infraestructura o experiencias locales / regionales.
- Facilitar la **elaboración de planes de desarrollo regional o el fortalecimiento de instituciones locales** vía programas colectivos de capacitación a gerentes de las administraciones locales y por medidas de simplificación de estructuras administrativas.
- Facilitar el **intercambio de información** y el establecimiento de sistemas de información sobre el desarrollo económico y social de los municipios participantes.
- Mejorar la **capacidad de negociación** de los municipios frente a instituciones del gobierno central u otros niveles de gobiernos (regionales) p.ej.: para el cofinanciamiento de proyectos u otros aportes.



DEFINICION: COOPERACION INTERMUNICIPAL

En virtud de la autonomía municipal, consagrada en la mayoría de las constituciones políticas latinoamericanas, y aunque ejercida en distintos grados según los países, los **municipios** están **facultados** tanto **para cooperar** entre sí como con organizaciones de la sociedad civil.

Para sistematizar y analizar las experiencias que han tenido lugar en materia de asociacionismo y cooperación intermunicipal cabe distinguir entre dos formas principales:

- La **cooperación gremial** y representación política de los municipios, que normalmente se verifica en los niveles superiores de la división político-territorial, agrupando los municipios de un departamento, una provincia o de toda la nación.
- La **cooperación funcional**, en el contexto de tareas municipales y demás temas concretos de interés mutuo, que en general integra a un número limitado de municipios vecinos.

En la práctica es posible encontrar superposiciones o combinaciones de las dos modalidades descritas. No obstante, por razones operativas, la presentación de las formas de cooperación intermunicipal que se hace a continuación está basada en dicha distinción básica.

Cooperación gremial: Representación política de municipios de carácter reivindicativo

La forma más común de colaboración existente en casi todos los países es la organización política de los municipios bajo la figura de asociaciones o corporaciones gremiales y nacionales. Normalmente, esas organizaciones asumen la representación política de los intereses de los municipios frente a otros niveles de gobierno, sobre todo el gobierno central. En muchos casos, esas organizaciones también ofrecen servicios de asesoría, capacitación o asistencia jurídica a sus miembros.

Dado su carácter, esas **asociaciones** o corporaciones **nacionales** alcanzan a menudo **un grado extremo de politización**, o son objeto de intentos permanentes por incidir en sus acciones y órganos de decisión. Por otra parte, la participación de los municipios en ese tipo de instituciones es obligatoria en muchos países o tiene solamente un carácter simbólico. Las experiencias en este campo, tanto desde el punto de vista de su problemática como de sus potencialidades, parecen haber sido suficientemente documentadas, sistematizadas y analizadas. Además, esas organizaciones a menudo son contrapartes o entidades ejecutoras de proyectos de la cooperación internacional. Por ello, la cooperación gremial a nivel nacional no forma parte de este estudio.

No obstante, en muchos países existen **gremios** semejantes, cuya actuación se circunscribe a **los niveles subnacionales de gobierno**, como estados federales, departamentos o provincias y que se enfocan a actividades más pragmáticas, en torno a problemas concretos de sus miembros. Por ello, aunque las formas gremiales de cooperación no corresponden al enfoque de este estudio, se han incluido algunos ejemplos de este tipo de iniciativas, en especial en casos donde no existe mucha experiencia en otras formas de cooperación.

Cooperación funcional: Prestación de servicios, dotación de infraestructura o otras tareas

Dados los retos y exigencias que imponen las políticas y procesos de descentralización a los municipios, así como en virtud de las crecientes demandas y altas deficiencias en la prestación de servicios y dotación de infraestructura, se propone enfocar el análisis y la sistematización de experiencias de cooperación funcional basándose en los siguientes criterios:

- La **cooperación** es **voluntaria**: emanada de la propia iniciativa de los municipios, sin intervención alguna de otros niveles o instancias de gobierno y sin que revista un carácter obligatorio establecido en leyes u otros reglamentos;
- La **colaboración** se verifica **entre municipios vecinos y en tareas concretas**, dentro del marco de competencias propio del municipio, sobretodo en materia de prestación de servicios y dotación de infraestructura;
- La **cooperación** se circunscribe al cumplimiento de **determinadas actividades**: no es extensible al conjunto de las tareas o funciones inherentes al municipio, con lo cual se estaría estableciendo potencialmente una nueva entidad administrativa o asistiendo a la creación de una nueva entidad territorial.

Una vez más, dichos criterios no resultan siempre tan claros y discriminantes en la práctica. También existen las formas mixtas, en las cuales se aplican únicamente uno o dos de los criterios antes mencionados.

De cualquier modo, se trata de identificar experiencias relevantes que demuestren tanto las potencialidades como las limitaciones de las distintas formas de cooperación.

1 PANORAMA GENERAL

LA REGION DE ESTUDIO Y SUS SUBREGIONES

El estudio comparativo de experiencias por país presentado en este informe se centra en la **región andina y en Centroamérica**. Además, **como información adicional** y referencia, se presenta, en capítulo aparte, la experiencia de la cooperación intermunicipal en **Alemania**, la cual es muy rica en tipologías y prácticas exitosas.

Las Semejanzas

La selección de estas dos subregiones latinoamericanas se basa en las siguientes razones principales:

- Además de sus raíces comunes respecto al sistema de gobierno local, heredado del sistema español, los países de las dos subregiones comparten también varios **desafíos**, como por ejemplo:
 - cómo profundizar las políticas de **descentralización**, aún desarrolladas en diversos grados y con diferentes niveles de éxito en la región,

- cómo cumplir con el **traspaso de funciones** a los gobiernos locales,
- cómo **mejorar la base económica** de los gobiernos locales,
- cómo proporcionar **mejores servicios** frente al rápido crecimiento de la población urbana,
- cómo **superar el clientelismo** político a nivel local y trabajar hacia una mejor gobernabilidad.

Entretanto, el desarrollo en los países vecinos está siendo seguido por profesionales y políticos que trabajan en el sector gubernamental local en ambas subregiones. Como consecuencia, durante la última década se han desarrollado varias **redes de trabajo** entre instituciones y/o profesionales de los distintos países.

- También la **Cooperación Técnica Alemana**, que ha estado presente en distintos países, tiene una **larga experiencia** en asistencia y capacitación en el

sector urbano, con un enfoque particular en el fortalecimiento de los gobiernos locales y la autonomía municipal. La mayoría de los proyectos de dicha Agencia en la subregión datan de fines de los años 80s o inicios de los 90s y, normalmente, han sido concebidos para apoyar las políticas de descentralización de gobiernos individuales. En sus inicios, dicha cooperación se canalizó a través de las instituciones nacionales para la capacitación y supervisión de los gobiernos locales -institutos de fomento municipal o similar-, como por ejemplo en Venezuela, El Salvador, Guatemala o Nicaragua, y/o a través de las instituciones nacionales responsables de las políticas de descentralización o el financiamiento de los gobiernos locales como es el caso de Colombia, Venezuela y Ecuador.

Mas recientemente, y como reflejo de la importancia creciente de los gobiernos locales y de su mayor auto-confianza y

Mapa de la región



representación política, algunos proyectos han desarrollado vínculos adicionales, o más cercanos, con asociaciones nacionales de gobiernos locales como en Ecuador (AME) y El Salvador (COMURES). Por su parte, los gobiernos locales de otros países han accedido a mejores niveles de participación en la toma de decisión respecto a la política y programas de institutos municipales que, previamente, eran controlados por el gobierno central, como es el caso de Nicaragua y Guatemala.

La mayoría de los proyectos se han enfocado en el desarrollo de ciudades y pueblos de rango medio y pequeño. También se ha ido acumulando una rica experiencia práctica en varios campos del desarrollo urbano, tales como la planificación del desarrollo urbano, las finanzas municipales, el mejoramiento de la infraestructura y la prestación de servicios, la participación de la comunidad, los catastros urbanos, etc.. Sin embargo, pese a la extensa experiencia práctica en apoyo a los gobiernos locales individuales, aún existe limitada experiencia sobre cómo promover la colaboración entre gobiernos locales vecinos.

En ese sentido, el desarrollo gradual de un proyecto específico de redes de trabajo -complementario a las redes mencionadas previamente-, para el intercambio de experiencias municipales apoyadas por la cooperación Alemana, tanto dentro de cada una las subregiones como entre ellas, podría impulsar el intercambio de experiencias similares respecto a nuevas iniciativas para promover la cooperación intermunicipal.

Las diferencias

A parte de todas esas similitudes, hay también varias diferencias importantes entre las subregiones y países, lo cual se visualiza con más detalle en los estudios por países, en especial en los siguientes aspectos:

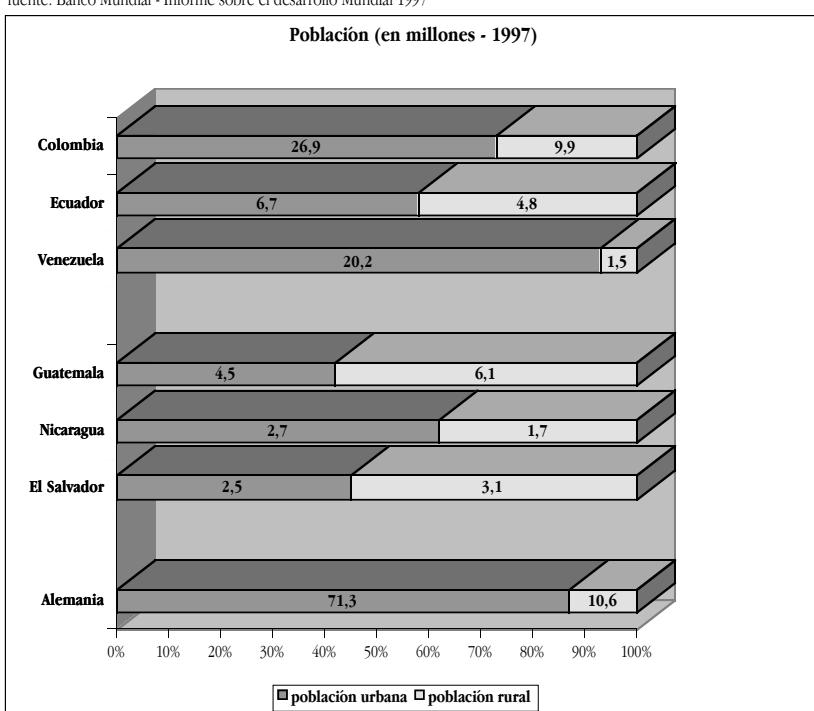
- Aunque la descentralización ha sido una tendencia común, las **políticas** reales y **su aplicación** difieren considerablemente entre los distintos países. Mientras en algunos pocos casos esas políticas han sido consistentes y realmente han investido a los gobiernos locales con más poderes, funciones y los necesarios recursos financieros, en la mayoría de los casos dichos esfuerzos han sido escasos o han estado afectados por frecuentes cambios en las prioridades políticas.
- Como consecuencia, la **capacidad institucional y financiera**, la fuerza política y su importancia, y muchos otros aspectos que definen el armazón global de los gobiernos locales difiere considerablemente de país en país. Es más, la estructura legal e institucional se ha diversificado considerablemente y nuevas tradiciones legales específicas se han desarrollado en cada país, pese a su origen común en el sistema español.
- También se ha progresado en forma diversa en la **superación de las conse-**

cuencias de **pasados conflictos armados** o guerras civiles, en particular en la política local. En algunos casos se ha logrado la pacificación y la conciliación, mientras en muchos otros casos aún subsisten viejas líneas de confrontación o han surgido recientemente debido a nuevos conflictos políticos.

- También existen importantes diferencias entre países respecto a la **estructura de sus asentamientos** y la **proporción de poblaciones rurales y urbanas**. Algunos países han desarrollado estructuras de asentamientos diversificadas y más equilibradas, compuestos de ciudades grandes, ciudades medianas y pequeñas, así como asentamientos rurales y villorrios. No obstante, en otros países sólo existen unas pocas ciudades grandes y la mayoría de la población aún vive en pueblos pequeños y villorrios de áreas rurales.

Este tipo de diferencias debieran considerarse ante cualquier esfuerzo por evaluar el alcance y posibilidades de cooperación intermunicipal en una situación dada.

fuente: Banco Mundial - Informe sobre el desarrollo Mundial 1997



COOPERACION INTERMUNICIPAL EN ALEMANIA

En contraste con la situación en América Latina, las municipalidades alemanas han acumulado una rica experiencia con diversas formas de cooperación intermunicipal, yendo desde una colaboración más informal o temporal para problemas específicos y de interés común, a formas de cooperación más formal, institucionalizada y de largo plazo. Algunas de estas formas datan incluso del siglo diecinueve, lo cual ha permitido su desarrollo y consolidación en el tiempo.

Actualmente, la **cooperación intermunicipal en Alemania** está bien establecida y es un rasgo natural de la **autonomía local**. Su aplicación se da para un amplio número de funciones municipales y servicios, que van desde la provisión de agua, alcantarillado, suministro de energía y transporte público hasta la planificación urbana y regional, servicios de emergencia y el manejo medioambiental.

Aunque la experiencia alemana **no puede transferirse directamente** a las condiciones específicas de los países latinoamericanos, se estima que **puede** proporcionar un marco de referencia general, así como **servir de impulso y aporte a la discusión profesional y política** respecto a las posibilidades y estrategias de promoción de la cooperación, así como también para identificar formas más apropiadas de cooperación.

En la experiencia de las asociaciones de gobiernos locales alemanas, tanto a nivel nacional como federal, así como en las instituciones afiliadas que se han establecido para proporcionar ayuda a las distintas municipalidades, se han desarrollado un amplio rango de instrumentos de apoyo y actividades sobre como promover la cooperación intermunicipal, estos incluyen:

- producción y difusión de **materiales de capacitación**, manuales, documentos de muestra, ordenanzas municipales o contratos,
- **programas de capacitación** y cursos, talleres y otros eventos para apoyar e intercambiar experiencias entre los gobiernos locales,
- **asistencia técnica y apoyo** a los gobiernos locales interesados en entrar en alguna forma específica de cooperación,
- **investigación, estudio y documentación de experiencias prácticas**, incluyendo tanto diversas formas de cooperación intermunicipal, así como la investigación de posibles formas innovadoras de cooperación.

En Alemania se han hecho especiales esfuerzos tanto para la **capacitación masiva** como para programas de fortalecimiento **después de la reunificación**, a fin de

introducir la autonomía local en la anterior República Democrática Alemana. En dicho contexto, también se ha promovido la **cooperación intermunicipal como una vía apropiada para la provisión de servicios de infraestructura**, tales como agua potable y alcantarillado, en municipalidades más pequeñas y en áreas rurales.

Algunas de las experiencias que han contado con el apoyo de dichos instrumentos y programas se han usado para la conceptualización de este informe. Asimismo, algunos documentos y materiales de muestra están incluidos en la sección 4: Material de Apoyo.

Una vez más, aunque no pueden ser directamente transferibles, estos materiales pueden servir de ejemplo y referencia para posibles iniciativas similares en otros países *.

* En el contexto del proyecto sectorial, se ha preparado una documentación de varios productos e instrumentos de instituciones de apoyo a los gobiernos locales alemanes (sólo en idioma alemán). Estos documentos están incluidos en la bibliografía general situada en el anexo de este informe.

2. SINOPSIS

2.1 LOS PAISES ANDINOS

2.1.1 COLOMBIA

2.1 LOS PAISES ANDINOS

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Unitario y descentralizado

Entidades territoriales: Estado, Provincias, Departamentos, Municipios y Distritos

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: 1.071

Año de institucionalización: 1886

Año última ley municipal: 1994

Ejecutivo: Alcalde

Deliberativo: Concejo Municipal

Eleción: popular y directa

Eleción: popular y directa

Mandato: 3 años

Mandato: 3 años

Reelegible: después de más de un periodo

Reelegible: alternadamente

Autonomía: Política, administrativa, y fiscal

Recursos propios:

Ingresos tributarios: impuesto predial, de industria y comercio, circulación y transito, sobretasa de gasolina

Ingresos no tributarios: contribuciones de valorización, venta de servicios (acueducto y alcantarillado, mercados, mataderos, etc.), rendimientos financieros y venta de activos fijos. Sistema nacional de co-financiación y Fondo Nacional de Regalías

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en Colombia

Colombia está conformada por 32 departamentos, un distrito capital y 1.071 municipios. Según proyecciones censales de 1997, la población total del país es de 40 millones de personas, de las cuales un 70% habita en áreas urbanas y el 30% restante en la zona rural.

El acelerado proceso de urbanización acontecido a partir de los años cincuenta, cuando la población rural era del 70%, se manifiesta en el drástico crecimiento tanto de las ciudades mayores como de la importante red de ciudades intermedias. La información censal de 1993 indicaba que el 30% de la población se concentraba en las cuatro ciudades principales y el 19,4% en las intermedias.

Como consecuencia, la situación predominante del desarrollo urbano es de crisis, expresada de manera general en la limitada cobertura y precaria oferta de servicios públicos domiciliarios, en particular en las ciudades intermedias y pequeñas que no logran cubrir las demandas de acueducto y alcantarillado. Así, pese a los avances obtenidos en la cobertura de servicios en los últimos años, la disparidad entre áreas urbanas y rurales es evidente. Mientras en las ciudades con más de 100.000 habitantes –excepto las cuatro mayores- la cobertura de acueducto en 1993 alcanzaba al 84,5% y el alcantarillado un 69%, en la zona rural estos porcentajes alcanzaban sólo el 44% y el 19% respectivamente.

Históricamente, la expansión de los servicios básicos la realizó el estado central, asumiendo incluso obras de carácter local (vías urbanas, parques, caminos vecinales, infraestructura deportiva, etc.), concentrando en las regiones más dinámicas la provisión de infraestructura física y servicios más complejos, como educación y salud.

Ese modelo centralista parte con la Constitución de 1886, posterior al fracaso en la creación de un estado federal, y se justificó en la búsqueda de la consolidación de la nación en torno a un gobierno unitario fuerte y la necesidad de consolidar un mercado nacional. No obstante, se fue agotando en la medida que el país alcanzó mayores niveles de desarrollo y aumentaron las dificultades para la prestación de servicios, con requerimientos cada vez más complejos, como acueductos y hospitales en todo el territorio nacional.

Por ello, las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1957 y en especial la de 1968, promovieron la desconcentración de funciones. No obstante, a partir de los años ochenta, se comenzaron reformas de tendencia descentralista con énfasis en el municipio, a fin de recuperar la democracia local y llevar la presencia del Estado a todo el territorio. Así, se estableció la elección popular de alcaldes, se organizaron los tributos, se establecieron transferencias crecientes para los municipios, se definieron funciones y se expedieron leyes para educación y salud con el fin de dinamizar la prestación de dichos servicios.

Con la Constitución de 1991 se reforzó el proceso de descentralización y el papel del Estado en la inversión social, dando prioridad a la ejecución local y estipulando que todas las transferencias del sector central se debían reorientar hacia la inversión social.

Asimismo, la Constitución aprobó la elección popular de gobernadores, la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, la iniciativa legislativa de origen cívico y se crearon los consejos nacional, departamental y municipal de planeación, en los cuales está presente la posibilidad de la participación ciudadana.

Actualmente, los alcaldes además de autoridad política ejercen como jefes de la administración local, representantes legales de la entidad territorial y como la primera autoridad de policía del municipio o distrito.

Por su parte, cada municipio tiene un órgano legislativo, representado en el concejo municipal, los cuales pueden dividir su municipio en comunas en las zonas urbanas y en corregimientos en las zonas

rurales, a fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

El control fiscal y el control administrativo de los municipios es ejercido por las contralorías y personerías municipales respectivamente, que son entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestaria.

En términos financieros, la Constitución establece una agenda de crecimiento de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, desde un 14% en 1993 hasta un 22% como mínimo para el año 2002.



2.1 LOS PAISES ANDINOS

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

A partir del principio de autonomía legal y política –que en la práctica demuestra no pocas ambigüedades- y en un contexto descentralizador, el municipio es visto como un ente ejecutor en las áreas de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, desarrollo agropecuario e infraestructura vial, entre las más importantes.

El municipio dirige el sistema de seguridad social de salud, promoviendo la afiliación de los habitantes, sin estar obligado a dar la prestación de manera directa, mientras que en educación asume la prestación de los servicios de preescolar, primaria,

secundaria y media; administración del personal; y la realización de inversiones. Asimismo, define la reglamentación del desarrollo urbano, promueve y participa en los proyectos de vivienda social y otorga subsidios a la población más necesitada.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, provee los servicios de manera directa o mediante contratos con el sector privado; ejecuta proyectos de infraestructura; y opera, mantiene y administra los sistemas. También garantiza la provisión de los servicios de saneamiento básico rural, aseo urbano, matadero y plazas de

mercado. En infraestructura vial, asume el mantenimiento de la red terciaria y la rehabilitación de vías, previo plan de transporte e infraestructura.

En el área de desarrollo agropecuario, está a cargo de la prestación de servicios de asistencia técnica a pequeños productores de manera directa o por contratación. En el marco del sistema nacional ambiental cumple funciones para la conservación de los recursos, la inducción al cambio cultural, la inducción al cambio tecnológico, la prevención, la recuperación y la generación de conocimiento ambiental.

Función	Clientes	Observaciones
<ul style="list-style-type: none">• Administrar los asuntos municipales• Prestar los servicios públicos domiciliarios de: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, y recolección y disposición de basuras.• Ordenar el desarrollo de su territorio• Construir obras• Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de la población.• Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio.• Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.• Promover el mejoramiento económico y social de la población.• Solucionar las necesidades en: salud, educación, vivienda, agua potable recreación y deporte.	<ul style="list-style-type: none">• Población, corregidores, ciudadanos.• Suscriptores• Sector público y privado• Grupos de interés• Ciudadanía• Instituciones del sector y actores sociales.• Grupos de interés, e instituciones del sector.• Población, instituciones y gremios.• Población, instituciones y gremios.	<ul style="list-style-type: none">• La función es muy general.• Telefonía y energía son servicios domiciliarios de responsabilidad del nivel nacional. Energía eléctrica es comercializada por empresas del nivel departamental.• Las Corporaciones de Desarrollo deben asesorar en el proceso• Se presenta descoordinación entre los entes territoriales en la programación y ejecución de obras• Es conveniente diferenciar las tendencias hacia el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa.• Es necesario generar espacios de concertación.• Es necesario precisar las competencias de las Corporaciones.• Es necesario precisar las competencias y funciones sectoriales.

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

Pese a la tendencia descentralista manifiesta en la Constitución de 1991 y a la importancia que los alcaldes le confieren a la autonomía, el proceso tiene limitaciones como son: la falta de claridad en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno; las dificultades para contar con personal idóneo; el clientelismo y el conflicto armado.

Desde la perspectiva de los líderes comunales, la estrecha relación entre alcaldes y comunidades, derivada en primera instancia de la elección por voto popular, estaría limitada por la capacidad real de dar respuesta a las demandas comunitarias y por la voluntad de la comunidad para tomar parte activa en la solución de problemas. Aunque muchas comunidades participan activamente en la identificación de las necesidades, se considera que su papel es reducido al pago de tributos y servicios y casi inexistente en las acciones de veeduría.

En el orden institucional, la descentralización está también afectada por la existencia de más de un discurso sobre la descentralización, donde cada sector tiene una institucionalidad que no necesariamente considera los niveles subnacionales. Así, por ejemplo: el nivel departamental no cumple las funciones de articulación, coordinación y promoción; la mayoría de las administraciones locales desconocen el diagnóstico real de su población en salud y en seguridad social, pese a que la descentralización de la salud cuenta con una amplísima proliferación normativa; la existencia en la práctica de dos modelos de prestación de los servicios de salud: el de oferta y el de demanda; la falta de claridad en cuanto a competencias municipales y/o departamentales en el área educación, derivando en el desconocimiento de los municipios respecto a la cobertura, calidad, necesidades y potencialidades para su prestación.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, el modelo de la descentralización se sustentó en los postulados del "federalismo fiscal" y de la "elección social", pero las carencias principales del diseño son dos: no incorpora las preferencias de los ciudadanos y limita la autonomía local a causa del acondicionamiento de las transferencias.

En el campo de la economía presupuestaria se observa: un énfasis hacia la descentralización del gasto antes que una descentralización del recaudo; el actual déficit fiscal no es imputable en lo esencial al crecimiento de las finanzas territoriales sino al mantenimiento de estructuras operativas en el estado central, que duplican las competencias transferidas a las entidades territoriales; el criterio de descentralización del gasto basado en un coeficiente fijo, ligado a los ingresos corrientes, origina dificultades en la gestión macroeconómica; una posible reforma sería la fijación de una tasa constante sobre la base tributaria compartida y la descentralización del recaudo de ciertos impuestos.

Si se considera que la descentralización implica también, y en gran medida, el fortalecimiento de la economía local en base a estrategias productivas, y a futuro, en la gestión de la inversión nacional y extranjera, se concluye que la descentralización se ha concebido de manera parcial, en un contexto signado por la falta de coordinación y contacto de las administraciones locales con el sector privado o con los grupos económicos de la región.

En síntesis: en Colombia hay un proceso de descentralización en marcha, hay descentralización política en la medida que la apertura democrática y participativa ha favorecido un acercamiento entre los mandatarios municipales y las comunidades para el manejo de los asuntos colectivos. También existe descentralización del

gasto, en tanto los municipios cuentan con mayores recursos para inversión social, aunque no existe una evaluación completa acerca de su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los principales logros de la descentralización son la legitimidad lograda por la elección popular de los alcaldes y su potencial autonomía, junto a la posibilidad de una mayor participación de las comunidades en la planeación, ejecución y veeduría de las principales estrategias de desarrollo.

También son logros el voto programático y la revocatoria del mandato. Por su parte, los desafíos están en lograr la unificación del discurso, clarificar las competencias de los distintos niveles y afirmar el liderazgo de las administraciones locales para cualificar su gestión.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

Problemas de municipios en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios

En Colombia, la cobertura de los servicios públicos básicos aumentó en forma significativa entre 1985 y 1993, pasando del 58 al 76% en acueducto y del 47 al 64% en alcantarillado. No obstante, 8,7 millones de personas no contaban con servicio de acueducto en 1994 y cerca de 13,4 millones carecían de alcantarillado. Más grave aún en la zona rural, donde, sin incluir sistemas no convencionales, la cobertura de acueductos y de alcantarillado era del 44 y del 19%, respectivamente.

Así, sólo el 62% de los habitantes de las zonas urbanas reciben agua apta para el consumo humano y únicamente el 10% de aquellos residentes en zonas rurales. La prestación del servicio de agua se realiza a través de figuras institucionales no acordes con la normativa prevista o interferidas por el clientelismo; en varios municipios, el aporte de recursos propios es aún bajo, ya que no han adoptado ni el régimen tarifario ni el de subsidios. La ineficiente gestión comercial de las empresas operadoras, junto a la falta de mantenimiento y reposición de las redes de conducción y distribución, generan altos niveles de pérdida de agua, estimada en un 50% en promedio a nivel nacional.

El deterioro ambiental de los cuerpos receptores de aguas residuales se ha acelerado en los últimos años debido a los vertimientos no controlados, en especial en las zonas urbanas. También avanza la depredación ambiental, a causa de la tala indiscriminada de los bosques, el avance de cultivos ilícitos y la creciente demanda de energía en las zonas periféricas.

El sistema de logística -red vial, puertos, aeropuertos- se encuentra en un estado precario y en el área de la salud se desconoce la efectividad del gasto y en general la prestación del servicio tiene más un carácter preventivo que curativo. La

asistencia técnica al sector agropecuario y pesquero es muy deficiente, lo cual es una de las causas principales de la crisis del sector en sus aspectos productivos y sociales.

La dinámica de la estructura político-administrativa, se manifiesta, desde 1993, en movimientos de bases para la conformación de nuevos departamentos, la readopción de las antiguas provincias, la conformación de regiones y entidades territoriales indígenas, la conversión de ciudades que así lo quieran en distritos especiales o en áreas metropolitanas, o finalmente, de los corregimientos en municipios.

Importante es considerar la gran diversidad regional del país, que no ha sido reconocida de manera adecuada en la división político-administrativa o en el ordenamiento territorial, pese a estudios realizados para dar coherencia a la organización territorial respecto a dichas condiciones de diversidad*.

Las razones para la cooperación intermunicipal son de carácter económico-financiero -economías de escala-, técnico-operativas, por condicionantes geográficas o por conveniencia en la localización de estructuras.

Posibles ámbitos de acción para la cooperación intermunicipal

En base a la problemática planteada, se identifican los siguientes ámbitos de cooperación intermunicipal:

- Prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial terciaria.
- Construcción y operación de sistemas de manejo y disposición de residuos sólidos.
- Prestación de servicios de asistencia técnica agropecuaria.
- Prestación de servicios educativos de nivel medio y superior.
- Prestación de servicios de salud en los niveles de elevada complejidad.
- Planificación y gestión del desarrollo subregional.
- Ordenamiento territorial y urbano.
- Planificación y gestión ambiental.
- Prestación de servicios de tipo comercial y deportivo.

* Hacia 1891 Vergara y Velasco elaboró una primera concepción con base en regiones climáticas, que después complementó con estudios antropogeográficos; en 1958 se realizó una regionalización para fines administrativos y de planificación por la Misión Informe Lebret; en 1969, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), utilizando el modelo matemático de R.A. Fischer expuso otro modelo de regionalización; en 1969, se presentó el informe Formaquerá-Guhl, basado en el epicentrismo regional. En 1979, el DNP elaboró otra propuesta de regionalización con base en el modelo de regionalización nodal; en 1986, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi estableció una regionalización en función de la capacidad de organización espacial de los centros urbanos; se han

realizado esfuerzos de regionalización sectorial supra-departamental como por ejemplo, desde 1954, la definición de la jurisdicción de las corporaciones regionales de desarrollo (basada en el modelo de la Tennessee Valley Authority); desde 1985 se crearon los consejos regionales de planificación con jurisdicción en varios departamentos. Con la Constitución de 1991, se estableció una Comisión de Ordenamiento Territorial, que expuso una nueva regionalización en diciembre de 1.994, en la que se definen ocho regiones socioculturales, y seis territorios indígenas.

MARCO POLITICO Y LEGAL

El desarrollo legal de la Constitución de 1991 ha avanzado en la definición de un modelo descentralista, tanto en la definición de roles de los gobiernos locales, como los mecanismos de organización política y territorial y la elección de autoridades. Así, por ejemplo, la Ley 60 de 1993 -Ley Orgánica de Competencias y Recursos- regula las transferencias del Gobierno Central a los municipios, orientándolas hacia la inversión social. Adicionalmente, se han ido sancionando nuevas leyes sectoriales relacionadas de alguna manera con la referida Ley Orgánica. No obstante, la mayor parte de las asociaciones de municipios -modalidad predominante de cooperación- fueron creadas a partir del desarrollo legal de la Constitución de 1886, que ya contemplaba su conformación.

La Constitución actual no consagra de manera explícita la figura de las asociaciones, aunque el artículo 38 garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad, norma que hace posible a los municipios constituir personas jurídicas de derecho público o privado, con o sin ánimo de lucro.

Los artículos 287 y 356 exponen principios como el de la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Igualmente, el artículo 356 autoriza a los municipios para prestar los servicios de salud y educación directamente en forma individual o asociada.

La modalidad de cooperación mixta se ha puesto en práctica en el campo de la salud, por ejemplo, a través de la conformación de empresas mixtas prestadoras de salud, en las cuales se asocian los municipios y particulares.

Estado actual de la discusión y coyuntura política para la cooperación intermunicipal

El contexto del debate sobre la cooperación intermunicipal está constituido tanto por hechos históricos, relacionados con el ordenamiento territorial en su concepción más amplia, como por las perspectivas del proceso de descentralización.

La existencia de las provincias data de la época de la Independencia, y pese a estar afectado por la Constitución de 1886 y por el Acto Legislativo No.1 de 1945 -reforma constitucional-, no fue eliminado de la conciencia comunitaria, ya que, por ejemplo, en la década de los ochenta diversos movimientos sociales se nuclean en torno a las antiguas provincias.

Por su parte, la Constitución de 1991 abre la posibilidad de la constitución de provincias como entidades territoriales, formadas por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento.

En el plano de las perspectivas del proceso de descentralización, se analizan las opciones tanto desde un análisis comparativo de los costos de producción y aprovisionamiento de bienes y servicios públicos, en las escalas local, regional y nacional, como desde la evaluación de la organización social necesaria para soportar esa producción y ese aprovisionamiento, en especial para asegurar que las decisiones respondan a las preferencias y consensos ciudadanos .

En ese marco, hay autores que propugnan la reforma de la descentralización, proponiendo la creación de entidades territoriales regionales –artículo 307 de la Constitución-, la definición explícita y excluyente de competencias en cada uno de los niveles de gobierno, la supresión del principio de subsidiariedad, la reducción de las transferencias a cambio de la asignación del recaudo del IVA de algunos

productos y la minimización de las transferencias sin reajuste de las competencias. Así, el debate sobre la cooperación intermunicipal se da en un escenario de cambios en el ordenamiento territorial y en el proceso descentralizador.

En relación al conflicto armado colombiano, se prevé que un próximo proceso de paz esté acompañado por cambios en el proceso de descentralización, que implique un reordenamiento territorial y un proceso de modernización y re legitimación del Estado en sus aspectos fiscales y administrativos y en la interacción democrática entre Estado y sociedad civil en el ámbito local.

Se estima que más allá de reformas legales, la cooperación intermunicipal requiere una fuerte voluntad política por parte de los grupos sociales y políticos locales.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Formas de cooperación y experiencias existentes

En Colombia se han desarrollado una gran variedad de formas de cooperación. Las más importantes y relevantes son: las Asociaciones de Municipios, las Empresas de Servicios Públicos y las Cooperativas de Municipios. También existen figuras específicas, como las Areas Metropolitanas y los Distritos, las cuales generalmente se encuentran en las zonas altamente urbanizadas. Más aún, el marco legal también permite otras formas de cooperación menos formales.

La modalidad predominante es la de las asociaciones de municipios que cumplen funciones administrativas, prestan servicios públicos y ejecutan obras de infraestructura. No obstante, sólo algunas de ellas operan regularmente y con condiciones de sostenibilidad; la mayoría actúan de manera esporádica o presentan precarias condiciones técnicas y financieras.

Mientras el marco para la cooperación intermunicipal está básicamente definido en la Constitución, algunas formas de cooperación se rigen por normas específicas. A continuación se resumen los antecedentes generales y particulares de dicha normativa.

Departamento	Número de Asociaciones
Antioquía.	12
Atlántico	2
Boyacá	7
Caldas	1
Caquetá	1
Casanare	1
Cauca	1
Córdoba	2
Cundinamarca	12
Huila	1
Meta	1
Nariño	6
Norte de Santander	1
Risaralda	3
Tolima	8
Interdepartamentales	5
Total	69

Legislación específica existente - Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios

Asociaciones de Municipios

La Ley 136 de 1994 retoma el contenido de la legislación previa y establece que dos o más municipios, de dos o más departamentos, se pueden asociar para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas. Son entidades administrativas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de sus objetivos, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

Pese a lo incipiente de esta modalidad, se han conformado y operan en el país 69 asociaciones para diversos objetivos, algunas de ellas de carácter supradepartamental.

Su creación requiere:

- Los alcaldes deben recibir autorización de los respectivos concejos municipales para la conformación de la asociación, la cual se inicia con la suscripción de un convenio en el que se aprueban los estatutos.
- El convenio se publica en un medio de amplia circulación.
- Se realiza una asamblea general para la elección de la junta administradora.
- La junta administradora elige un director ejecutivo.

Empresas de servicios públicos

La Ley 142 de 1.994 define como competencias del municipio: la prestación eficiente de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, distribución de gas combustible, energía eléctrica, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía rural, por medio de empresas de servicios públicos que pueden ser de carácter oficial, privado o mixto; dando la posibilidad a la cooperación entre municipios. La empresa puede ser municipal o departamental, en ésta última los municipios son socios de la gobernación de un departamento.

Por su parte, en el sector salud existen casos de asociación de varios municipios y particulares para la promoción de los servicios, en particular las denominadas empresas promotoras de salud, que presentan la ventaja de multiplicar los recursos públicos en la afiliación de la población más pobre.

Para su establecimiento se necesita:

- Autorización del Concejo para la participación del municipio como socio en la empresa, en base de aportes a su capital social en constitución.
- Realización de la asamblea de constitución, donde se aprueban los estatutos y se elige las personas para los órganos de administración de la empresa.
- Elaboración de la escritura pública y el registro de la empresa.

Cooperativas de Municipios

El decreto 1.482 de 1989 reglamenta estas empresas de servicios bajo la figura de entidades de la administración pública de carácter cooperativo. Sus características principales son la prestación de servicios a las entidades asociadas, a otras entidades o al público en general; podrán ser asociados: la nación, las entidades territoriales, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las personas jurídicas de carácter privado sin ánimo de lucro. La Ley 80 de 1993 -Ley de Contratación Administrativa- las faculta para contratar directamente por medio de contratos inter-administrativos; esto es sin requerir de procesos como concursos de méritos o licitaciones públicas, hecho que ha favorecido el exitoso uso de esta modalidad en al menos dos importantes experiencias.

Para su creación se requiere:

- La asamblea de constitución se refleja en un documento privado, mediante él cual aprueban los estatutos y el nombramiento de las personas en los órganos de administración y vigilancia.
- Según el caso, los alcaldes deberán contar con la autorización del respectivo concejo municipal. Si la conformación es de origen municipal se debe contar con el acuerdo del concejo que otorga la iniciativa para la creación de la cooperativa de municipios.
- El reconocimiento de la personería jurídica lo realiza el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas dentro de los siguientes 60 días de presentada la solicitud.

Áreas Metropolitanas

La Ley Orgánica 128 de 1994 rige a las áreas metropolitanas. Son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, agrupados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli; requieren una administración coordinada para la programación, coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos; poseen personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio y autoridades propias y régimen especial.

Su origen es voluntario, pero sometido al cumplimiento de una serie de normas: su promoción por parte de los alcaldes interesados o por el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los municipios y la realización de una consulta popular, aprobada con el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes.

Sus órganos de dirección y administración son la Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y unidades técnicas.

La Junta Metropolitana tiene atribuciones básicas para: planeación, obras públicas y vivienda, recursos naturales y conservación del ambiente, prestación de servicios públicos y valorización; tanto como atribuciones de orden fiscal y administrativo.

En la actualidad existen tres áreas metropolitanas: Barranquilla, Valle de Aburrá y Pereira-Dos Quebradas.

Distritos

La Constitución de 1991 definió a los distritos como entidades territoriales que se pueden conformar a partir de las áreas metropolitanas.

Igualmente, estipuló casos especiales como el del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los distritos turísticos y culturales de Santa Marta y Cartagena, que se rigen por una normativa especial.

Otras Formas de Cooperación

En el decreto 1.333 de 1986 existe la posibilidad de establecer otras formas de cooperación entre los municipios.

El artículo 254 establece que los municipios podrán celebrar contratos o convenios con entidades administrativas de los gobiernos, la nación, los departamentos y los municipios para la realización de obras públicas o la prestación de servicios públicos.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

EL CASO DE MASORA - LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO

Ambito de acción y número de municipios participantes

Localizada en el Departamento de Antioquia -el departamento con mayores contrastes en la distribución del progreso-, está constituida por nueve municipios que abarcan una extensión de 1.830 kilómetros cuadrados y una población de 245.000 habitantes. Masora se conformó en 1992 como un instrumento de integración de esfuerzos y voluntades de los municipios socios.

La misión de Masora es: "Trabajar de manera concertada y participativa con los actores de la subregión del altiplano del oriente antioqueño en la gestión, capacitación, asesoría, tecnicización y ejecución de proyectos para sus municipios, como forma organizada de la comunidad, logrando la unidad y el desarrollo regional en torno a objetivos comunes que mejoren el nivel de vida de la comunidad y a través de un sistema fuerte y dinámico de liderazgo e impulso de los procesos políticos, económicos y técnicos, canalizando en igual dirección la unión de esfuerzos y voluntades para la construcción de la Provincia del Oriente Antioqueño, y seguir así: siempre adelante".

Sus principales funciones son:

- Promover y fortalecer los procesos de planeación; la planificación, financiamiento y ejecución de obras para la prestación de servicios públicos; y la organización de la administración de los mismos.
- Promover obras de fomento municipal, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y puedan realizarse o explotarse en forma conjunta.
- Orientar la modernización de las administraciones municipales y prestar asesoría técnica, administrativa y jurídica.

Resultados de la cooperación

Se concretan en:

- El fortalecimiento del proceso de planificación regional y ordenamiento del territorio. Se retoma el proceso iniciado a fines de los 80s por la Corporación Autónoma Regional de Desarrollo, siendo una experiencia piloto en Colombia.
- La ejecución de programas y proyectos sociales. Asistencia técnica y gerenciamiento para la ejecución de proyectos.
- Capacitación a funcionarios municipales y organizaciones comunitarias. A partir del "Centro de Formación Subregional". Se han otorgado diplomas en gestión local y desarrollo.
- Proyectos para la convivencia social. Se cuenta con un centro cerrado para la atención del menor infractor y su familia.
- Actualización Catastral. Actualización del catastro en las áreas urbanas y rurales para fortalecer los fiscos municipales y mejorar el recaudo del impuesto predial unificado, a través de un convenio con la Gobernación de Antioquia y la Corporación Autónoma Regional (Cornare).
- Desarrollo de un Sistema de Información Estadístico Subregional. Sistema de consulta multimedia, que se ha ido instalando en escuelas, colegios, bibliotecas, casas de la cultura, administraciones municipales, instituciones, empresas, etc., de toda la región, del departamento y la nación; incluye publicaciones y folletos.
- Apoyo Técnico y Jurídico. Se brindan servicios permanentes de asesoramiento y representación jurídica para los asociados.
- Mantenimiento de la Red Vial Subregional. Se cuenta con una unidad operativa para el mantenimiento de la red vial subregional, en convenio con el Departamento de Antioquia.

Tipos de acuerdos o reglamentos que rigen la asociación

Nace del acuerdo de los diferentes socios y se conforma como una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que la integran. La Asociación goza de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Su reglamentación interna y procedimientos derivan de sus estatutos.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes

Los aportes de los municipios socios equivalen al 5% de las transferencias por concepto de participación en los ingresos corrientes de la nación. Los recursos propios de la asociación se generan a partir del cobro de un porcentaje por administración de proyectos.

Existe una iniciativa para fortalecer las finanzas de la Asociación a partir de la captación de un porcentaje sobre el impuesto predial (3%) y una sobretasa a la gasolina, a fin de aplicar dichos recursos al mantenimiento de las bases de información y al mantenimiento de la red vial de la región.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Los municipios socios tomaron la iniciativa de la identificación conjunta de los proyectos y su presentación ante las entidades cofinanciadoras. La ejecución se realiza a través de contratos o convenios en los cuales la asociación asume la consultoría de procesos o la gerencia de proyectos.

Procedimientos de trabajo

En el entendido de que la participación es una inversión que genera retornos tangibles y apreciables, la mayoría de los procedimientos de trabajo se basan en la consultoría de procesos con los socios, institucionalizando la participación y fortaleciendo la asociación en base a la efectividad.

Se organiza por medio de una Asamblea General de Socios, la Junta Administradora, el Director Ejecutivo y los niveles ejecutivo y operativo. Estos últimos se agrupan en áreas funcionales: el área técnica y el área administrativa.

Interacción con otros niveles de Gobierno

Existe una relación continua y sistemática con la Gobernación de Antioquia. Igualmente, existen relaciones con la Contraloría Departamental, para el ejercicio de control fiscal.

La colaboración en la ejecución de proyectos, ha fortalecido los vínculos de Masora con sus municipios socios y otras entidades, lo cual se expresa en su participación en instancias directivas de instituciones locales y departamentales.

Factores para el éxito

- La realización de un trabajo previo de planificación participativa en el nivel local.
- El logro de un evidente posicionamiento en el plano institucional local y departamental, expresado en la participación en los niveles directivos y en la apertura y consolidación de espacios de coordinación institucional.
- La gestión efectiva de recursos propios, a través de modalidades como la gerencia de proyectos, lo cual incluye el cobro de su administración para su aplicación en gastos de funcionamiento.
- La demostración de la efectividad de la gestión de la Asociación a través de la aprobación de proyectos en beneficio de los municipios socios.
- La identificación de nuevas fuentes de ingresos como el porcentaje sobre el impuesto predial (3%) y la sobretasa a la gasolina.
- La adopción y práctica de un modelo gerencial moderno, con un esquema organizacional apropiado.
- La disponibilidad de un cuerpo competente de profesionales.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS DE ALTO PATIA

Ambito de Acción y Número de Municipios Participantes

Conformada por los diez municipios del norte del Departamento de Nariño y cinco del sur del Departamento del Cauca -área suroccidental de Colombia-, la asociación nace con el propósito de ejecutar el "Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patia".

Este plan tiene como objetivo principal el logro del desarrollo integral de la región a través del mejoramiento del sistema productivo, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y ambientales, y la ampliación de los servicios sociales básicos, de la infraestructura económica y social y de los espacios de participación y gestión comunitaria. Su estrategia se enmarca en el concepto de desarrollo integral participativo.

El Plan contempla programas y proyectos por valor de 370 millones de dólares, ejecutables por entidades de los niveles nacional, departamental y municipal en el período 1996-2010. En el sector social, por ejemplo, el monto de inversiones del período es del orden de 108 millones de dólares, de los cuales agua potable y saneamiento básico reciben una inversión pública nacional del orden de 18 millones de dólares.

Desde la formulación del Plan de Desarrollo se destaca el liderazgo de las dos corporaciones regionales de desarrollo departamentales y el apoyo por parte de la agencia de asistencia técnica de Alemania (GTZ).

La Asociación cumple las siguientes funciones:

- garantizar la coordinación entre los niveles de planificación nacional, regional, departamental, subregional y local;
- gestionar la ejecución del "Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patia";
- elaborar y/o contratar los planes, programas y proyectos, y estudios técnicos requeridos;
- propiciar la participación activa y permanente de la comunidad
- establecer y garantizar la continuidad de un sistema de información en la región.

Resultados de la Cooperación

El último resultado obtenido es la aprobación del Programa Autogestionado del Alto Patia y sus respectivos objetivos.

Por su parte, la Asociación realizó en 1996 un Plan Estratégico Institucional (PEI), cuya ejecución en 1997 se expresó en:

- La generación de mecanismos y condiciones de autofinanciamiento, con la gestión de aportes de los municipios y de las corporaciones de desarrollo para el sector social y la concreción de aportes de GTZ.
- La práctica de un modelo gerencial apropiado para la obtención de resultados, otorgando apoyo operativo y tecnológico para el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional.
- El reconocimiento público de la Asociación en la gestión del Plan de Desarrollo del Alto Patia, con la aprobación del Plan por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a fines de 1996, expresándose así la voluntad política gubernamental para facilitar la ejecución del Plan.
- La divulgación del contenido de dicho documento CONPES entre las administraciones municipales y las comunidades.
- La prestación de servicios de calidad a los socios fundadores y a clientes según sus necesidades, con la elaboración de estudios en diferentes campos y la asesoría a organizaciones en la formulación de proyectos.
- El liderazgo de la gestión para la ejecución del Plan de Desarrollo de la Región. Se participó en la evaluación de las negociaciones del Movimiento Social de la Cuenca del Patia con el Gobierno Nacional; se inició la inclusión del Plan Patia en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y se estableció conjuntamente con la Presidencia de la República un sistema de seguimiento a la inversión pública en la región.

Plan de Desarrollo Integral del Alto Patia: Resumen del Plan de Inversiones 1.996-2.010

Sector	Valor (millones de pesos de 1.996)
Social	108.500
Infraestructura	92.000
Desarrollo Económico	95.300
Medio Ambiente	69.000
Desarrollo Institucional	6.700
Total	371.500

Tipos de Acuerdos y Reglamentos que rigen la Cooperación

La asociación se constituye como parte de la prórroga establecida al convenio inter-administrativo, existente desde 1992, entre las corporaciones autónomas regionales de Nariño y de Cauca y con la asistencia técnica de la GTZ. Para el caso particular del programa de cooperación técnica con GTZ, la contraparte colombiana es la Asociación.

En noviembre de 1997 se realizó una reforma estatutaria en la cual se estipula la participación de las corporaciones en el proceso de selección del Director Ejecutivo.

Aportes y Contribuciones de los municipios participantes

Los aportes municipales se definen en función del monto de sus ingresos anuales. Los municipios con ingresos anuales iguales o menores a 1 millón de dólares cancelan una cuota de afiliación del 0,5% de su presupuesto; los municipios con ingresos iguales o menores a 1,35 millones de dólares, 0,35% de su presupuesto; los que obtengan ingresos iguales o menores a 2,7 millones de dólares, el 0,3% de su presupuesto; y los municipios con ingresos superiores a 2,7 millones de dólares, el 0,2% de su presupuesto.

Existen posibilidades de cuotas extraordinarias. Sus ingresos se pueden obtener también por venta de servicios y por el cobro de la administración en la construcción de obras de infraestructura.

Los estatutos prevén que la Asociación puede recibir bienes y rentas de parte de la nación, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos descentralizados o instituciones internacionales.

Procedimientos de trabajo y organización interna

Los procedimientos están definidos en los estatutos de la Asociación y en particular en la normativa de la Asamblea General de Socios. Hasta ahora se han realizado dos ejercicios de planeación estratégica institucional con la participación de los miembros de la Asamblea. Ella es la máxima autoridad de la Asociación y sus funciones principales son las siguientes:

- Expedir y reformar los estatutos.
- Elegir a los miembros de la Junta Administradora, el fiscal y el director ejecutivo.
- Revisar y aprobar el Plan Operativo Anual y el presupuesto general de la Asociación.

Existe además un Comité Conciliador que asesora a los asociados sobre las alternativas de solución frente a cualesquiera eventuales diferencias.

La administración de la Asociación se realiza por parte de los niveles directivo y ejecutivo, representados por la Junta Administradora, el Director Ejecutivo y el equipo ejecutivo.

Las principales funciones de la Junta son:

- Crear, organizar, implementar y/o reformar la estructura orgánica de la Asociación.
- Ejecutar los planes operativos.
- Analizar y aprobar los programas y proyectos que sean presentados por el Director Ejecutivo.

Además, la Asociación cuenta con profesionales en las áreas técnica y administrativo-financiera, a cargo de la obtención de los resultados concertados en la planeación operativa.

Interacción con otros niveles de Gobierno

Con la aprobación del Plan Patía como documento CONPES se obtuvo el reconocimiento del Gobierno Central, lo cual en teoría se traducía en mayores niveles de ejecución; además, se cuenta con el convenio con las corporaciones autónomas regionales para la coordinación de las inversiones en materia ambiental. La gestión de los niveles directivo y ejecutivo de la Asociación depende en alto grado del apoyo de los gobernadores de los dos departamentos.

Factores para el éxito

- Su fundamentación en un profundo proceso de planificación regional que logró un elevado nivel de legitimidad entre los actores sociales de la región.
- La gestión ante el gobierno central para lograr la viabilidad de la ejecución del plan regional.
- La asesoría técnica por parte de la agencia de cooperación alemana (GTZ).
- La gestión para la realización de convenios con entidades nacionales e internacionales.
- La adopción de un modelo gerencial moderno.
- La disponibilidad de un equipo de profesionales competentes.
- La decisión de neutralizar la influencia del clientelismo político.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE AGUAS DE CAUCA S.A.

Ambitos de acción y municipios participantes

Es una empresa de carácter departamental, sometida al régimen de sociedades anónimas, y opera desde finales de 1995. Cuenta con diez socios: la Gobernación del Cauca y nueve municipios localizados en diferentes zonas del Departamento. Está considerada como una empresa modelo en el sector colombiano de agua, debido a su nivel de modernización y eficiencia.

Sus funciones principales son la coordinación y unificación de acciones en el sector de agua potable y saneamiento básico; la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera; la capacitación y apoyo en la gestión a las administraciones municipales, entidades del sector y comunidad; y la consultoría e interventoría de proyectos institucionales.

Carácter Jurídico

Se trata de una sociedad anónima del orden departamental, bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo. Es una empresa constituida por acciones y en escritura pública, cuyo patrimonio pertenece en su mayor proporción al Departamento del Cauca.

Propuestas para el futuro

En 1998, la Unidad estaba concluyendo el Plan del Agua del Cauca 1998-2002, que contiene cuatro grandes propósitos:

- Construcción de tres plantas de tratamiento para cabeceras municipales. En la actualidad existen 36 plantas, de las cuales la gran mayoría no suministra agua de calidad aceptable.
- Desarrollo institucional, con énfasis en la operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento.
- Realización de obras necesarias en las plantas de tratamiento. Se incluye también el suministro y/o acondicionamiento de 21 laboratorios.
- Construcción de alcantarillados en las cabeceras municipales, hasta alcanzar una cobertura del 90% del Departamento. El propósito incluye también la construcción, en los próximos tres años, de sistemas de tratamiento de aguas servidas en 20 municipios menores.

Resultados positivos de la Cooperación

La Unidad trabaja en proyectos que benefician a 133.000 personas, por un valor de 10,5 millones de USA dólares y sus principales resultados son:

- Construcción de acueductos locales.
- Asistencia administrativa, financiera y contable a municipios.
- Ejecución de programas de capacitación.
- Apoyo a los municipios en la gestión de proyectos.
- Ejecución de programas de construcción de viviendas de interés social.
- Realización de estudios e interventorías a obras civiles.
- Prestación de servicios de facturación a municipios y venta de insumos para el tratamiento y potabilización de agua.

Tipos de Acuerdos y Reglamentos que rigen la Cooperación

La empresa se incluye en el régimen de las sociedades anónimas y su respectiva legislación. La Gobernación del Departamento del Cauca es el socio mayoritario con el 52% del capital, mientras que nueve municipios detentan el 48% restante. La empresa es supervisada por el Ministerio de Desarrollo a través de su Dirección Técnica de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Aportes y Contribuciones de los Municipios participantes

Los aportes de los municipios son convertidos en acciones de la empresa. Para el desarrollo de proyectos y/o otras actividades, los municipios realizan, a través de convenios, contrapartidas en dinero y/o en especie.

Recibe también por ley transferencias y créditos asumidos por las entidades territoriales, formalizados a través de convenios entre la Unidad y las administraciones municipales. Dado el alto déficit fiscal Colombiano –cercano al 6% del PIB-, se requieren estrategias de financiamiento diferentes a los recursos de co-financiación provenientes del presupuesto nacional.

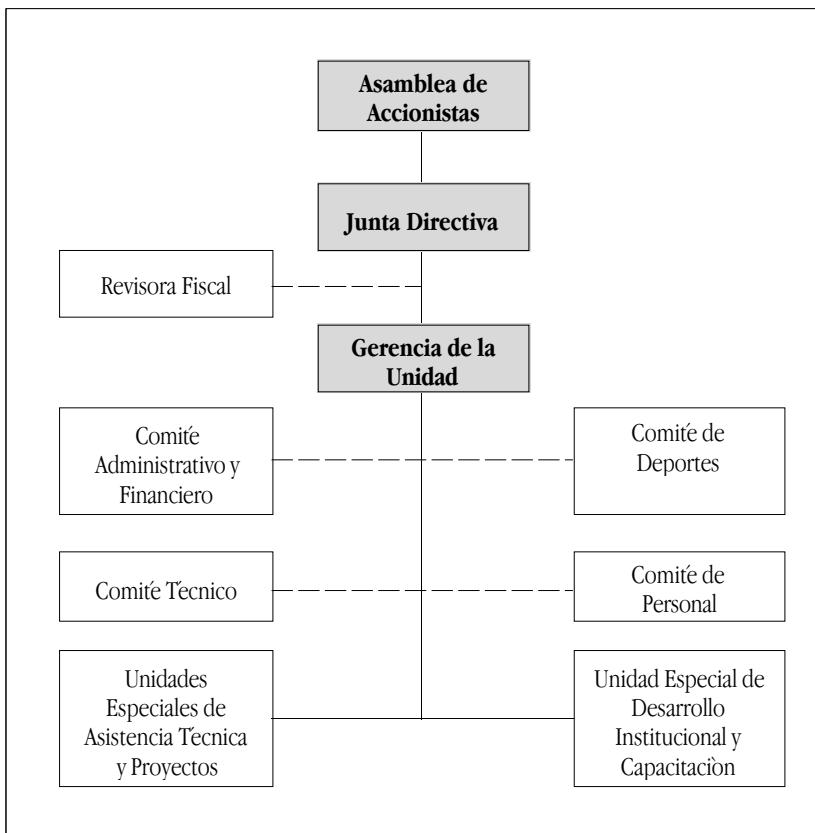
Procesos y Procedimientos para el Establecimiento de la Cooperación

Se enmarca en el proceso de reestructuración del sector agua potable y alcantarillado iniciado en la década de los 90s. Dicha reestructuración emanó de un plan de desarrollo para el sector, uno de cuyos objetivos era: "reestructurar las instituciones del sector en línea con la política de descentralización, definiendo además las responsabilidades de los niveles regional y nacional. Se mantendría la responsabilidad

de la ejecución y administración en el nivel municipal, y se fortalecerán las funciones de asistencia, regulación, planeación y control en los niveles regional y nacional".

En ese contexto, se optó por consolidar y establecer entes especializados autónomos en el nivel municipal -juntas de servicios públicos, empresas de servicios, etc.-. Priorizando mecanismos de concesión para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado, tanto público como privado; de igual forma, se propendió a que los esquemas administrativos correspondieran al tamaño del municipio y a la complejidad técnica del sistema. Con dichos antecedentes, a finales de 1995 se creó la empresa, la cual debió asumir una deuda con la Corporación Autónoma Regional y pasivos laborales de personas provenientes de empresas que operaron en el antiguo sistema institucional.

Organograma de la Unidad Departamental de Aguas del Cauca S.A:



Procedimientos de Trabajo

En la ejecución de las obras, la política de la empresa establece que el municipio debe realizar una contrapartida del orden del 40% del valor de los proyectos; en dicho porcentaje se incluye la participación de la comunidad, expresada en mano de obra no calificada, que es del orden de un 20%; la contrapartida de los municipios se realiza con recursos propios.

La organización administrativa de la Unidad contiene las siguientes áreas: planeación, administración, finanzas, asistencia técnica y gestión de proyectos y desarrollo institucional y capacitación.

Su órgano superior es la asamblea de accionistas, seguida de la Junta Directiva y la Gerencia; diferentes comités por áreas y unidades técnicas.

Factores para el éxito

- Su transformación se basó en la formulación de un plan sectorial de agua potable y saneamiento básico.
- La consecución de varios programas de cooperación técnica internacional.
- La obtención de recursos a partir de la gestión de proyectos sobre los cuales se cobra un porcentaje de administración para cubrir los costos de la gerencia y/o interventoría de proyectos.
- La efectividad en la ejecución de sus acciones y proyectos.
- La voluntad política para neutralizar el clientelismo político.
- La disponibilidad de un equipo profesional competente en las áreas técnica y administrativa.
- La participación de la comunidad en la construcción de obras.
- La vinculación institucional con organizaciones especializadas en el tema.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

COOPERATIVA DE MUNICIPALIDADES DE ANTIOQUIA - COOPMUNICIPIOS

Ambitos de acción y número de municipios participantes

Cooperativa creada en 1939 y constituida por 125 socios: los 124 municipios antioqueños y la Gobernación de Antioquia. Su área geográfica comprende al Departamento de Antioquia, a varios municipios en diez departamentos, a dos gobernaciones y a 16 entidades descentralizadas del orden nacional.

Los ámbitos de acción son:

- Ahorro y crédito;
- Producción;
- Construcción y servicios técnicos;
- Educación y proyección a la comunidad;
- Mercadeo y consumo;
- Fiduciaria y arrendamiento de maquinaria.

En la actualidad, sus principales programas son los de suministro, construcción de obras de infraestructura, viviendas de interés social, fomento y creación de microempresas, bolsa agrícola y asesoría integral a los socios.

Resultados positivos de la cooperación

Se traducen en:

- la prestación de servicios de consultoría e intervención y de construcción;
- la prestación de servicios de comercialización y distribución de bienes y servicios;
- la prestación de servicios de ahorro y crédito y la orientación en procesos de privatización de servicios públicos;
- el impulso a la creación de pequeñas y medianas empresas;
- la prestación del servicio de bolsa agrícola;
- la capacitación de funcionarios municipales.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

La cooperativa se creó mediante ordenanza en el año 1939. Desde el punto de vista administrativo se rige por sus estatutos y por los "acuerdos por consenso" emanados del Consejo de Administración de la misma.

Aportes y contribución de los municipios participantes

Los socios de la empresa realizan los aportes exigidos por ley. El cumplimiento se hace con retardos ya que la mayoría de los municipios pertenece a las categorías entre cuarta y sexta; esto es, que dependen en gran medida de las transferencias nacionales. Eso es una de las causas de falta de liquidez de la empresa.

Procedimientos de trabajo

La cooperativa aplica modelos de gerencia que neutralizan las presiones clientelares y han permitido diseñar acciones estratégicas para el cumplimiento de su misión. Asimismo, se han desarrollado instrumentos tales como el diseño de procesos y de manuales de funciones, que buscan la satisfacción de los clientes internos y externos.

Existe un proceso de reestructuración administrativa para la reducción de la planta de personal –se plantea una reducción de 33 a 22 cargos-, y la adopción de criterios técnicos para su provisión a fin de evitar las presiones clientelares. La reestructuración ha implicado la supresión de algunas oficinas en departamentos que no generaban la rentabilidad mínima requerida.

Interacción con otros niveles de gobierno

Existen relaciones con municipios de otros departamentos, con otras gobernaciones y con 16 entidades descentralizadas del orden nacional.

Para la co-financiación de proyectos la cooperativa establece vínculos para la obtención de recursos ante el sistema nacional de co-financiación, los ministerios y las referidas entidades descentralizadas.

Factores para el éxito

- Larga experiencia empresarial de casi 60 años de actividad.
- El contar con la totalidad de los municipios y con la Gobernación de Antioquia como socios de la cooperativa.
- Un ambiente relativamente propicio para el desarrollo del cooperativismo, explicado por la tradición cooperativista de Antioquia, demostrada con la existencia de cooperativas en otros sectores.
- La creación de empresas auxiliares especializadas en la prestación de servicios específicos.
- La decisión de neutralizar el clientelismo político en la toma de decisiones.
- La voluntad política de los socios para la superación de las épocas difíciles.
- La adopción y práctica de modelos gerenciales modernos.

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS COLOMBIANAS

El grado de extensión de la cooperación intermunicipal en Colombia es aún modesto. De las 69 asociaciones de municipios existentes, no más de un 15 % opera de manera continua. No obstante, las experiencias existentes muestran condiciones aceptables de sostenibilidad.

Ello se refleja, por ejemplo, en: la existencia de empresas del orden departamental que se vinculan a las gobernaciones respectivas y a varios municipios para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado; en la realización de aportes por parte de los municipios socios; en la realización de trabajos previos de planificación participativa, que proveen una sólida visión y una alta legitimidad social; en la adopción de modelos y prácticas pertinentes de organización y gerencia y en la simplificación de los procedimientos para la constitución de asociaciones de municipios, que ya no requieren del debate y la aprobación de los estatutos en cada concejo municipal, siendo suficiente la autorización al alcalde, entre otros.

En algunas regiones relativamente desarrolladas se configura un círculo virtuoso, en el cual la dinámica económica de las actividades se constituye en una potencialidad para la captación de recursos por parte de las organizaciones de cooperación intermunicipal, lo que les permite aumentar su efectividad, mejorar su posicionamiento y acrecentar su institucionalización.

No obstante, también aparecen otros factores que operan como amenazas para la sostenibilidad, como por ejemplo: el clientelismo político, que ha tenido una negativa influencia en la iniciación de procesos de cooperación, así como en la débil capacidad de gestión de las administraciones municipales.

Por su parte, hay un factor que puede actuar a la vez como amenaza y oportunidad: la crisis financiera de la mayoría de los municipios y del gobierno central, ya que por un lado constituye una justifica-

ción para alcanzar mayores grados de eficiencia vía la cooperación, y por el otro limita las posibilidades de aportes financieros de los socios.

Las perspectivas para un mayor desarrollo de la cooperación tienen que ver:

- con la aplazada satisfacción de las demandas de servicios públicos básicos;
- las probables demandas de un entorno necesario para la implantación de capital nacional y del exterior; y
- el aporte a la prevención de la ruptura de la gobernabilidad en un contexto de conflicto interno y de globalización.

De acuerdo a las experiencias descritas, el ámbito más recomendable para la cooperación intermunicipal en Colombia sería el cumplimiento de funciones administrativas, en especial la planificación y gestión del desarrollo subregional, la planificación y gestión ambiental y el ordenamiento territorial y urbano. Ello, en vista del evidente atraso en el desarrollo y cumplimiento de esas funciones en la mayoría de los municipios y por la posibilidad de lograr economías de escala y sinergia en el trabajo mancomunado;

Asimismo, y considerando la necesidad de la reforma del Estado y los gobiernos locales frente a las exigencias de la mundialización, es pertinente implementar la cooperación intermunicipal a fin de adelantar las reformas internas de los municipios para conseguir una administración eficiente, moderna, capaz de administrar mayores recursos e inducir el desarrollo; dicha reforma estaría enfocada a obtener una capacidad administrativa local para evitar la ingobernabilidad y encontrar un equilibrio entre el aprovechamiento de la mundialización y la oferta de un ámbito económico y social estable.

Pese al mejoramiento de la calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el último medio siglo, aún existe un gran número de personas que no es atendido o lo es con defi-

ciente calidad, en un contexto de degradación de las fuentes de agua y de contaminación ambiental. La situación colombiana al respecto está por debajo del promedio internacional para un país con nivel similar de desarrollo. La satisfacción del déficit y la superación del contexto mencionado son tareas primordiales para la cooperación intermunicipal.

Según las características geográficas, topográficas y criterios de eficiencia económica la cooperación intermunicipal favorecería una efectiva prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; así como la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial terciaria y la construcción y operación de sistemas de manejo y disposición de residuos sólidos. No obstante, no es necesario que la prestación de los servicios sea de asunción directa por parte de una organización intermunicipal; dependiendo del tipo de servicios, las modalidades pueden ser tanto la prestación directa como la garantía de su prestación a través de modalidades como la contratación mancomunada de terceros.

Finalmente, una renovada y amplia visión de la descentralización debe tener en cuenta el nuevo modelo de desarrollo derivado de la globalización, superando el enfoque de descentralización sólo como un proceso de transferencia del gasto y reformularlo mediante la asignación de mayor autonomía y la real consideración de las preferencias ciudadanas. En ese contexto, la cooperación intermunicipal juega un rol de importancia, contribuyendo a crear un entorno adecuado para la inversión del exterior. Hay que recordar también -es ésta una situación muy especial de Colombia- que la mancomunidad municipal debe apoyar el rol del gobierno municipal en prevenir las situaciones de ingobernabilidad. En el caso de Colombia, lo anterior tiene aún mayor validez a causa del elevado nivel de conflicto armado y sus características de pérdida de gobernabilidad en importantes áreas del territorio nacional.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

VISTA PANORAMICA DE LAS FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL EXISTENTES EN COLOMBIA

ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Conjunto de dos o más municipios pertenecientes a dos o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

COOPERATIVAS DE MUNICIPIOS

Se constituyen por iniciativa de los municipios, de la nación o de los departamentos y su objetivo general es prestar servicios a sus asociados, a otras entidades públicas y al público en general.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Empresa pública para la prestación de servicios: puede agrupar a dos o más municipios, departamentos y personas privadas naturales o jurídicas; otro tipo es la Empresa Promotora de Salud, a fin de promover la afiliación de la población a los regímenes contributivo y subsidiado.

Carácter jurídico

Son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de sus objetivos de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

Forman parte del sistema cooperativo; poseen autonomía administrativa, económica y financiera; funcionan de acuerdo con el principio de participación democrática; destinan sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos.

Sociedades por acciones; las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deben adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado; los aportes de capital podrán ser de inversionistas nacionales y extranjeros.

Organización y gestión interna

Una asamblea general de accionistas, una junta administradora elegida por la asamblea y el director ejecutivo elegido por la junta. Se financian con aportes de los municipios socios, por el Estado, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; pueden cobrar tarifas por sus servicios.

Es administrada por la asamblea general, el consejo de administración y el gerente. Cuentan con órganos de control interno, como la junta de vigilancia y la revisoría fiscal. La gestión se realiza de acuerdo a la decisión de sus instancias directiva y ejecutiva.

Una asamblea de socios, una junta directiva y un gerente designado. Cada socio podrá emitir tantos votos como acciones le corresponden. La composición de las juntas directivas se regirá sólo por la ley y sus estatutos, donde se establece una representación proporcional a la propiedad accionaria.

Funciones / Tareas

Prestación de servicios públicos como: agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas negras, de manera directa o bajo contratación con terceros; la ejecución de obras de infraestructura; y funciones administrativas, como coordinación y gestión para la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo.

Prestación de servicios a sus asociados, tales como: la construcción de obras y viviendas de interés social, la comercialización de bienes y servicios, el ahorro y el crédito, la intervención y la gerencia de proyectos; puede extenderse a otras entidades o al público en general.

Asegurar la prestación de los servicios domiciliarios y la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización.

En casos de empresas promotoras de salud la función principal es la administración de los recursos y la promoción de la afiliación al régimen de seguridad social.

Ejemplos

- Asociación de Municipalidades del Oriente Antioqueño (Masora).
- Asociación Supradepartamental de Municipios del Alto Patía.
- Asociación de Municipios del Sumapaz (Asosumapaz).

- Cooperativa de Municipalidades de Antioquia (Coopmunicipios).
- Cooperativa de Municipalidades de Caldas Ltda.

- En el campo de la salud: EPS Condor.

2.1.2 ECUADOR

2.1 LOS PAISES ANDINOS

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Unitaria y descentralizada

Unidades territoriales: Estado, Provincias, Cantones (Municipios), Parroquias

Otras subdivisiones administrativas : Regiones, Circunscripciones, Distrito Metropolitano

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: 214

Año de institucionalización: 1851

Año última ley municipal: 1971

Ejecutivo: Alcalde
Elección: directa
Mandato: 4 años
Reelegible: alternadamente

Deliberativo: Consejo Municipal
Elección: directa
Mandato: 4 años
Reelegible: alternadamente

Autonomía: Política, administrativa y financiera

Recursos propios: Impuestos; tasas, contribuciones, enajacaciones

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en el Ecuador

De acuerdo a la Constitución del Ecuador, el país se encuentra nominalmente dividido en cuatro zonas o regiones: la Sierra o región interandina, la Costa o región costanera, el Oriente o selva tropical que constituye aproximadamente la mitad del territorio nacional, y las Islas Galápagos. No obstante, dichas regiones no representan unidades territoriales, sino subdivisiones para la planificación.

Las regiones se encuentran divididas en provincias, cantones y parroquias, regidas por los gobiernos regionales, los cuales son: los Concejos Provinciales, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales.

Como en la mayoría de los países de la región, los municipios son entidades territoriales autónomas, que se constituyen normalmente por un núcleo urbano y su entorno rural con asentamientos más pequeños y dispersos bajo su jurisdicción, que corresponden a las denominadas parroquias.

Mientras en la actualidad existen 214 municipios, hace sólo 25 años esta cifra no superaba los 130. Cada año se establecen entre 2 y 3 nuevos municipios, tanto por subdivisiones de municipios más grandes, así como resultado del crecimiento poblacional de los asentamientos rurales y de las demandas de los políticos locales por una mayor autonomía.

De acuerdo con las proyecciones del último censo de población, Ecuador tiene una población de 11.690.000 habitantes; el 59,2% de ellos en áreas urbanas y el 40,8% restante en áreas rurales. En base a proyecciones de valores censales de 1982 y 1990, se estima que para el año 2000 dichos porcentajes serían del 69 % y el 31 % respectivamente.

Respecto a la distribución espacial, la población se concentra en los polos de desarrollo constituidos por las dos ciudades principales: Quito en la sierra y Guayaquil, en la costa, que albergan a casi la mitad de la población urbana del país. El resto de la población urbana está asentada mayoritariamente en algunas ciudades medianas de la costa y la sierra, y escasamente en las otras regiones mencionadas. La tendencia mayoritaria de asentamiento de la población se ha dado en centros urbanos de 50.000 a 100.000 personas.

El desarrollo urbano y la situación de los gobiernos locales han estado determinados por ese rápido y creciente aumento de la población urbana, así como por la debilidad de las administraciones municipales y sus serias dificultades financieras. En general, los municipios no pueden atender satisfactoriamente las demandas de la población urbana creciente.

La estructura urbana se ha tornado caótica y limitada, porque, además de no poder absorber el exceso de mano de obra, la demanda acuciante de servicios de infraestructura y equipamientos urbanos no es satisfecha oportunamente, generándose otros problemas de orden social, como por ejemplo: el crecimiento del sector informal de la economía y la marginalización de grandes partes de la población.

Frente a estos retos, a excepción de las ciudades de Quito (distrito metropolitano) y Guayaquil, los restantes 212 municipios del país se encuentran muy limitados en sus capacidades para dar oportuna solución a sus problemas. A lo anterior contribuyen los siguientes factores:

- La alta politización en general y la falta de continuidad administrativa y gerencial de los gobiernos locales, ya que el marco legal impide la reelección directa de alcaldes o concejos.
- Las escasas capacidades profesionales de planificación y gestión administrativa

o financiera; en particular en municipios remotos donde resulta casi imposible encontrar personal calificado;

- La gran dependencia de los municipios de las transferencias y asignaciones del gobierno central, que normalmente constituyen entre el 80 y el 90% del presupuesto municipal, usualmente entregados a discreción y en base a entendimientos políticos del momento, lo cual atenta contra la autonomía municipal y la legalidad vigente.*
- La reducción del gasto público y la consecuente merma en las asignaciones del gobierno nacional a los municipios -en 1972 constituirán el 55% del gasto público mientras que en 1992 sólo alcanza-

ban el 16%. Sumado a estas reducciones, el nivel de generación de recursos propios de los municipios sigue siendo muy limitado.

• El favoritismo del gobierno central hacia las ciudades grandes, las cuales poseen mayor cantidad de habitantes y rinden mayores beneficios electorales, por la vía de la mayor concentración en ellas de las obras y recursos.

* Ley Especial de distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, vigente desde el 20.03.1997.



2.1 LOS PAISES ANDINOS

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

Como unidad básica de la división política administrativa del territorio, el Municipio (Cantón) es por definición legal una entidad política autónoma, aunque subordinada al orden jurídico constitucional del Estado. Su finalidad es asegurar el bien común local, mediante la atención de las necesidades de su población, en las respectivas áreas bajo su jurisdicción.

Para ello, los municipios cuentan con una legislación específica y autónoma, cuyas competencias y funciones están establecidas en la Ley de Régimen Municipal de 1971. Los objetivos más importantes del municipio son:

- procurar el bienestar material de la colectividad y la contribución al fomento y a la protección de los intereses locales;

- planificar e impulsar del desarrollo físico del cantón y de sus áreas urbanas y rurales.

Para el alcance de esos objetivos, la ley asigna al municipio un conjunto de funciones que cumplirá preferentemente en forma directa, con su propio personal y recursos, o por contrato o concesión, cuando ello fuere lo más conveniente.

Asimismo, la ley establece la posibilidad de asociación entre municipios (cantones), para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

obligatoria en todo el municipio. Cualquier pronunciamiento legal que, dentro del marco de la aplicación de esta Ley, sea considerado ilegítimo, el Concejo podrá elevarlo a consideración del Consejo Provincial respectivo. Del fallo de este organismo se podrá apelar en última y definitiva instancia ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, los concejos municipales decidirán sobre las cuestiones de su competencia, y dictarán sus providencias por medio de ordenanzas, que tienen fuerza

Niveles jerárquicos de Gobierno por jurisdicciones territoriales
Gobierno Central (Ámbito Nacional)
Consejos Provinciales (Ámbito Provincial)
Consejos Municipales (Ámbito Cantonal, que comprende parroquias urbanas y rurales)

Principales funciones y competencias municipales (de acuerdo con la Ley de Régimen Municipal)

Servicios básicos:

Acueducto, alcantarillado, alumbrado público, recolección y disposición de basuras, construcción y mantenimiento de los caminos y calles municipales

Otros servicios urbanos:

Mercados, rastros / camales, terminales de autobuses, cementerios, parques

Funciones de planificación y gestión

Planificación urbana, urbanizaciones, planificación y gestión del medio ambiente, control de construcciones, actualización y mantenimiento de catastros urbanos (*entendido estos últimos como instrumentos de gestión*)

Otras funciones

Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; fomento del turismo, control de alimentos, policía de moral y costumbres

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

Los municipios tienen competencias y funciones bastante amplias, pero muchas de estas funciones no les son exclusivas, debido a la intervención de instituciones gubernamentales, consejos provinciales y organismos de desarrollo regional en la ejecución de actividades similares, provocando a menudo una superposición de funciones y la consecuente duplicación de inversiones para una misma obra pública.

En el marco de la globalización económica y de las políticas de descentralización, que se han impulsado en la mayoría de los países de América Latina en la última década, también en el Ecuador se trata de implementar reformas legales e institucionales para la modernización del Estado.

Así, la Ley Especial de Descentralización y Participación Social (vigente desde octubre de 1997) ha previsto la transferencia a los municipios de la prestación de ciertos servicios sociales, tales como educación, salud, bienestar social, obras públicas, vivienda, agua potable y saneamiento ambiental básico. Dicho traspaso de funciones presupone la consecuente transferencia de atribuciones y recursos financieros necesarios para una adecuada gestión.

Dicha Ley prevé que para la efectiva transferencia de las funciones, competencias, responsabilidades, atribuciones y recursos a las municipalidades, el Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Finanzas y los ministros de las áreas respectivas, suscriban convenios de transferencia con los representantes de los municipios. Los recursos correspondientes no podrán ser inferiores a aquellos previamente asignados por el gobierno para el financiamiento de los servicios transferidos.

Por su parte, la nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada por el congreso nacional en junio de 1998, eleva al ran-

go constitucional la disposición que prevé la transferencia progresiva de funciones, competencias, atribuciones y responsabilidades, junto a los recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas (municipios y consejos provinciales). Tiene especial significación que el texto de la nueva Constitución prevea la obligatoriedad del proceso de descentralización, en tanto y en cuanto se cumplan las siguientes condiciones:

- que la entidad seccional (municipio) lo solicite; y
- que demuestre su capacidad operativa para asumir las funciones que se le transfieren.

Con el objeto de viabilizar el proceso de descentralización, en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros por parte de los municipios, se dictó, en 1997, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, en la cual se con-

templa la asignación de dicho porcentaje del Presupuesto General del Estado para financiar programas y proyectos de desarrollo de los municipios y consejos provinciales.

En la práctica, dicho porcentaje se ha transferido en forma gradual y progresiva, comenzando en un rango del 3% a mediados de 1997, y llegando a un 10,5% en 1998.

Pese a estas iniciativas, la descentralización del Estado aún se encuentra en el plano del discurso y el Estado mantiene un rol paternalista, lo que limita y condiciona el desarrollo de la autonomía de los municipios. Como consecuencia de lo anterior y, considerando además la grave situación financiera e institucional de la mayoría de los municipios ecuatorianos, los resultados de este proceso son todavía incipientes, a excepción de los municipios de Quito y Guayaquil, que ya presentan resultados significativos.

DISTRIBUCION DEL 10.5% DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO A FAVOR DE LOS MUNICIPIOS Y PORCENTAJES EFECTIVOS HASTA EL LOGRO DEL 15% PREVISTO *

10%	=	1.05% PGE	En partes iguales entre los 213 municipios
40%	=	4.20% PGE	Proporción de población del cantón frente a población total del país
50%	=	5.25% PGE	Proporción de población con necesidades básicas insatisfechas frente al total de población del país con necesidades básicas insatisfechas

* Ley Especial de 20 de marzo de 1997

** PGE = Presupuesto General del Estado

2.1 LOS PAISES ANDINOS

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

Los servicios municipales generalmente presentan deficiencias de calidad, cantidad, cobertura y permanencia. Además de estar usualmente subutilizados por parte del municipio y/o inadecuadamente usados por la población. Por su parte, ni las estructuras administrativas son consistentes con las demandas y requerimientos de la población, ni la comunidad asume una participación más dinámica en los procesos de planificación.

- En la gran mayoría de los municipios la prestación de los servicios es realizada de manera directa por parte del gobierno municipal. Es, en particular, el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado, mercados y camales. En forma excepcional la comunidad ha optado por soluciones alternativas, ante las demandas insatisfechas por parte del gobierno local.
- Conscientes de sus limitaciones, muchos municipios aceptan la intervención de otras instituciones gubernamentales en la provisión de servicios y equipamientos; esto se traduce usualmente en problemas urbanos como la construcción parcial de obras o la inadecuada ubicación de equipamientos, en la superposición de funciones, y sobretodo, en el dispendio de recursos económicos. Esta situación tiene una fuerte connotación política, ya que son auspiciadas por quienes esperan obtener la "rentabilidad política" de su intervención.
- No obstante, muchos municipios están acostumbrados a buscar individualmente soluciones a los problemas de su jurisdicción. Enfrentado, cada uno por su cuenta y riesgo, la dotación de los servicios y del equipamiento que estima necesarios; esto a llevado a muchos municipios a asumir fuertes endeudamientos, que hoy por hoy resultan impagables.

- Por su parte, las instituciones que brindan asistencia técnica a los municipios en la formulación de proyectos y planes de desarrollo local, usualmente se han circunscrito al área urbana de la cabecera cantonal, sin considerar el resto de sus áreas jurisdiccionales.

Problemas de municipios en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios

En general, los municipios presentan una serie de limitaciones, tanto en materias de orden técnico, económico-administrativas, políticas, institucionales, así como en materias de planificación. Estas limitaciones representan un problema para la dotación de infraestructura y prestación de servicios. Entre ellas se destacan:

- En materia de Planificación: la insuficiente capacidad técnica para la elaboración e implementación de proyectos; ausencia de consideraciones de localización e impacto medioambiental de la planificación; así como la baja participación activa de la población.
- De orden técnico: la desactualización de los catastros municipales; el desmembramiento de los territorios cantonales por la creación de nuevos cantones (proceso de "cantonización" de parroquias); la insuficiencia de los instrumentos, medios y recursos para los procesos de fiscalización y supervisión; la falta de manuales e instructivos para una adecuada gestión.
- De orden económico-administrativo: insuficiencia de recursos, especialmente en los municipios pequeños y/o remotos; deficiente implementación de acciones para el cobro y recuperación de ingresos propios; la desactualización de las ordenanzas municipales y/o falta de correspondencia con las normas legales vigentes.
- De orden institucional: falta de capacitación del personal; falta de incentivos para mejorar la gestión; sistemas inadecuados en la atención de los usuarios; y
- De orden político: injerencia de aspectos políticos en las decisiones de orden técnico; insuficiente definición de instrumentos y estrategias de gobierno;

Posibles ámbitos de acción de la cooperación intermunicipal

inadecuada implementación de planes y proyectos.

Todas las limitaciones mencionadas generan, como consecuencia, serios problemas que inciden en la gestión municipal y se manifiestan en:

- La insatisfacción generalizada por la inefficiencia en la prestación de servicios;
- La construcción de obras sobredimensionadas y de poca utilidad;
- La pérdida de la capacidad de auto financiamiento del Presupuesto Municipal;
- La desatención de los sectores rurales;
- La falta de continuidad en la gestión municipal.

Basado en la descripción previa, referida a los problemas y debilidades del sector municipal del Ecuador, se pueden identificar algunos ámbitos y funciones pertinentes de desarrollar por vía de la cooperación y coordinación entre municipios vecinos y así aprovechar posibles economías de escala.

En el área de planificación:

- El diseño, implementación y gestión de proyectos microregionales, regionales o provinciales referidos a obras o servicios de beneficio común en los campos de la salud, la educación, la vivienda y el bienestar social, así como respecto a servicios de camales, cementerios, mercados e infraestructura vial;
- El diseño y ejecución de proyectos mancomunados de saneamiento ambiental, sobre todo en las siguientes áreas:
 - Protección de cuencas hidrográficas;
 - Tratamiento de descargas de aguas servidas;
 - Implantación o manejo de rellenos sanitarios y disposición final de desechos sólidos;
 - Producción, tratamiento y distribución de agua potable.
- La promoción del aprovechamiento de yacimientos minerales (por ejemplo: minas y canteras).

En las áreas económica y administrativa:

- La generación de mecanismos de coparticipación en el financiamiento de obras para la dotación de infraestructura u otros servicios urbanos comunes, en especial entre los municipios pequeños e intermedios.

- La generación de mecanismos que eviten la dependencia de las asignaciones del gobierno central y favorezcan la gestión conjunta para la identificación y acceso a fuentes alternativas de financiamiento de proyectos.

En el orden político:

- El desarrollo y establecimiento de instrumentos de gestión municipal para la definición de estructuras administrativas y funcionales que permitan deslindar los aspectos políticos de los aspectos técnicos.

En el área institucional:

- El establecimiento de mecanismos que garanticen la permanencia, continuidad y estabilidad del personal técnico y administrativo.
- El aprovechamiento de economías de escala para la implementación de acciones de capacitación en materia de gerencia municipal y capacitación de personal en todos sus niveles.

En las áreas técnicas:

- La definición de sistemas y métodos comunes de actualización y mantenimiento de información, ordenanzas y catastros municipales.
- La elaboración de manuales e instructivos para una mejor gestión, incluyendo la difusión de experiencias consideradas exitosas.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

MARCO POLITICO Y LEGAL

A pesar de la necesidad objetiva de una mayor cooperación, las posibilidades de acción en este campo se ven limitadas por los siguientes factores principales:

- La falta de especificidad de la Constitución y la Ley de Régimen Municipal. Pese a que ellas reconocen la posibilidad de asociación, permanente o transitoria, entre los organismos del Régimen Sectorial Autónomo (consejos provinciales y concejos municipales), esas bases legales no son ni específicas ni explícitamente favorecedoras de modelos asociativos.
- El alto grado de centralismo. A pesar del creciente entendimiento de las necesidades de modernización y descentralización del Estado, el gobierno central mantiene su paternalismo frente a los municipios y no fomenta realmente la autonomía de los gobiernos locales.
- Las limitaciones legales. Pese a que la nueva Ley Especial de Descentralización y Participación Social ha definido la figura de la "mancomunidad", que efectivamente posibilita que los municipios puedan asociarse y establecer sus respectivas obligaciones para el establecimiento de la gestión común de programas, proyectos y servicios, ésta misma ley dispone que serán el Presidente de la República y los Ministros de Estado quienes procurarán promover la suscripción de convenios de mancomunidad.
- La politización de los gobiernos locales. Los municipios, por el alto nivel de politización y competencias, no demuestran gran interés en asociarse o cooperar con sus vecinos. En muchos casos, los lazos del clientelismo político entre los diferentes niveles de gobierno son más fuertes que las relaciones entre los gobiernos locales.
- La falta de reformas y actualizaciones a la normativa legal y reglamentaria que habiliten el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Estado actual de la discusión y conyuntura política para la cooperación intermunicipal

Hasta la fecha, las pocas iniciativas de asociación existentes, están generalmente orientadas a tramitar reivindicaciones de carácter financiero ante el gobierno central y no han tenido trascendencia a nivel del país, y por lo tanto no hay ninguna gestión oficial que las fomente.

Por ello, la discusión actual respecto al fomento de la cooperación municipal, como una alternativa para el mejoramiento de la prestación de los servicios municipales, tiende a restringirse a los círculos de profesionales y expertos en desarrollo urbano. No obstante, se ha despertado un especial interés por parte de los propios alcaldes, en especial debido al mayor conocimiento de las experiencias internacionales. Este interés reciente podría generar los parámetros que definen esa cooperación, especialmente cuando en el marco de las reformas legales se contempla el fomento más explícito de las formas asociativas o cooperativas, tanto en la prestación de servicios como en la dotación de infraestructuras en el ámbito municipal.

Con las reformas a la legislación vigente, en particular con la nueva Constitución Política de 1998, se han generado expectativas favorables a las distintas formas de cooperación intermunicipal. También en el ambiente político pre y post eleccionario está presente un discurso de fuerte raíz descentralizadora por parte de los candidatos, lo que abre la posibilidad de un fortalecimiento de los niveles seccionales. Adicionalmente, es plausible esperar, en el futuro próximo, que el Congreso Nacional plasme una legislación especial relativa a las aspiraciones de las municipalidades en materia de asignaciones y recursos.

Por su parte, la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, así como la Ley Básica de Agua Potable, son ejemplos de legislaciones que contemplan indicaciones explícitas respecto a mecanismos de asociación municipal y que, eventualmente, podrían servir de base para la promoción de otras reformas legislativas.

Legislación específica existente

Si bien no existe una legislación específica en cuanto a cooperación intermunicipal, diversos instrumentos normativos presentan alternativas legales para éste tipo de asociaciones. Las más representativas son las siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (de 1996)

Pese a no contener ninguna disposición específica sobre el tema, la posibilidad, e incluso obligatoriedad de la coparticipación entre los actores del régimen seccional, se puede evidenciar en el artículo 154: "Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes". Se entiende que esa asociación podrá ser permanente, formal o incidental (temporal).

Por su parte, la nueva Constitución (de 1998) incluye con mayor precisión la facultad de asociación, relacionándola con los fines de desarrollo económico y social y con el manejo de los recursos naturales.

LEY DE REGIMEN MUNICIPAL (de 1971)

Los fines y objetivos municipales definidos por esta Ley son vastos y atienden al desarrollo local, haciendo notar que las municipalidades, aunque gocen de la autonomía reconocida en la propia Constitución, tienen la obligación de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público locales, provinciales, regionales o nacionales. Ello abre la posibilidad al sistema de asociación o cooperación interinstitucional e intermunicipal.

De conformidad con el texto legal, la figura de la asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios puede dar-

se entre varios actores del régimen seccional autónomo, en el marco de la aplicación de un plan regional o nacional de desarrollo, requisito indispensable para la aprobación del presupuesto y de la asignación financiera al plan local.

LEY DE RÉGIMEN PROVINCIAL (de 1969)

En el Régimen Seccional Autónomo coexisten los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales; por su parte, la ley que rige a estos últimos especifica que las Prefecturas deben establecer niveles de cooperación con las municipalidades de su circunscripción provincial;

Por esta vía las municipalidades y las prefecturas pueden asociarse, para buscar el desarrollo integrado de la Provincia e incidir así en el desarrollo nacional.

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (de 1994)

En el marco de esta ley, se menciona la posibilidad de cooperación cuando una determinada obra o servicio público forme parte o afecte al territorio de competencia de más de una entidad u organismo.

LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL (de 1997)

El mecanismo de la mancomunidad aparece explícitamente inserto en el texto de esta ley, referido a la suscripción de con-

venios para el desarrollo de planes, programas, proyectos y prestación de servicios o ejecución de obras, en forma conjunta entre varias municipalidades o entre éstas y los Consejos Provinciales.

LEY 46 QUE CREA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (de 1.993)

Un caso particular es el del área metropolitana de Quito que está regido por legislación especial: la Ley 46.

Esta Ley consagra el principio de mancomunidad, definiendo a su vez los procedimientos que permitan su operación. Hasta ahora, esta normativa se aplica casi exclusivamente para el municipio de Quito, aún cuando define tratamientos similares para otras municipalidades.

Sin embargo, su operación no ha sido efectiva, debido a que aún no se han establecido los mecanismos para concretizar trabajos en conjunto con las otras municipalidades que componen el distrito.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios

En base a la legislación vigente se pueden identificar tres formas básicas de cooperación intermunicipal susceptibles de ser implementadas en el país: los consorcios o asociaciones de municipios, los convenios de mancomunidad y las asociaciones incidentales o temporales.

A continuación, se describen los requisitos y procedimientos necesarios para el establecimiento de cada una de estas formas.

Asociaciones o Consorcios Municipales

Para la conformación de asociaciones o consorcios de municipios se deben seguir los siguientes pasos:

- El Concejo resuelve en una sesión, con un solo debate, la asociación con otras municipalidades. En base a dicha resolución se expide la certificación por parte del Secretario del Concejo a fin de habilitar al Alcalde para la suscripción del Acta Constitutiva, para representar la municipalidad en las discusiones del Estatuto y para participar en los niveles organizativos de la Asociación.
- El Alcalde procede a suscribir el Acta Constitutiva de la Asociación y a participar en la elección de una directiva provisional.
- El Presidente de la directiva electa presenta al Ministerio de Gobierno, Policía, Municipalidades y Cultos, la solicitud de aprobación de la personería jurídica de la Asociación.
- El Ministerio de Gobierno remite a la unidad denominada Dirección Nacional de Asuntos Seccionales la documentación para su informe y dictamen.
- Basado en el informe de dicha Dirección, el Ministerio de Gobierno expide el correspondiente Acuerdo Ministerial por el cual aprueba los Estatutos de la Asociación y dispone que tal acuerdo y copia del Estatuto se publiquen en el Registro Oficial para su vigencia.

Convenios de Mancomunidad

El régimen de mancomunidad se establece por convenios y en referencia a planes, programas o proyectos que involucran a varias entidades del régimen seccional autónomo. Las posibilidades de suscribir los convenios se encuentran enmarcadas en la Ley 46, antes mencionada, y en la Ley de Descentralización y Participación Social.

Son aplicables tanto cuando un plan, proyecto o programa esté dentro de la jurisdicción de varios municipios o les beneficie, como para proyectos que suponen cooperación entre municipalidades circunvecinas.

En general, definido el proyecto o el motivo del convenio, y después de elaborado el texto referencial que precisa las obligaciones de cada parte y su nivel de participación, cada Concejo resuelve autorizar su suscripción al Alcalde y al Procurador Sindico Municipal, lo cual se formaliza con la firma de cada representante de los municipios intervenientes y su protocolización ante Notario a fin de contar con copias legalizadas del acuerdo.

Cuando la suscripción del convenio es promovida por un Ministerio, deberá conferirse una copia al representante de esa entidad y, según el caso, requerirse su firma como parte o testigo de honor.

Asociaciones Incidentales

Las asociaciones incidentales han surgido para la implementación de proyectos especiales financiados con recursos provenientes del exterior por la vía de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Estas asociaciones no están sujetas a los procesos y a las formalidades generales de los casos anteriores, sino a los requerimientos específicos de cada situación en particular.

Sus características principales son su corta duración, su transitoriedad y el estar, usualmente, circunscritos en el marco de proyectos de la cooperación internacional, lo cual determina los requerimientos específicos según cual sea el organismo que otorga el financiamiento.

En general, su aplicación requiere la definición del área específica de coparticipación y la suscripción de un convenio, el cual debe estar autorizado por cada Concejo Municipal involucrado.*

* Por ejemplo el acuerdo entre las municipalidades de Carchi e Imbabura (Bolívar e Ibarra) para la ejecución de un proyecto de desarrollo socio-económico de grupos de población afroamericana asentados en las cuencas de los ríos Mira y Chota, posibilitado por el apoyo de un organismo internacional de cooperación.

EXPERIENCIAS EXISTENTES

Areas de trabajo y formas de cooperación típicas; número y tamaño de los municipios participantes

La forma predominante de cooperación es la de consorcios o asociaciones de municipios. A la fecha existen 19 asociaciones o consorcios reconocidos jurídicamente y con sus estatutos aprobados; también se han conformado otras 7 asociaciones que aún no han completado el proceso para su reconocimiento jurídico.

Los consorcios y asociaciones normalmente congregan a todos los municipios de una provincia, con objetivos de carácter reivindicativo frente a las instancias del Gobierno Central, en especial para enfrentar materias de asignación de recursos presupuestarios o la realización de obras calificadas como urgentes o de emergencia.

Como ejemplo de esa modalidad típica de cooperación intermunicipal en Ecuador, se presenta en la siguiente sección el caso del Consorcio de Municipios de la Provincia de Tungurahua, que puede considerarse como uno de los casos más exitosos de cooperación.

Por su parte, los convenios de mancomunidad ya no se restringen al área metropolitana de Quito y se están contemplando algunos convenios de mancomunidad en otros municipios, como por ejemplo para la definición de infraestructura vial inter-jurisdiccional*.

No obstante, por lo general esas iniciativas son muy incipientes, sin mucha experiencia consolidada.

Asimismo, los casos de asociaciones incidentales son escasos y generalmente poco significativos. Por ello, estas dos formas de cooperación no se han presentado en mayor detalle.

Un caso excepcional es la colaboración de un grupo de municipios en el "Eje de Desarrollo - Ciudad Alfaro", el que se presenta como segundo ejemplo de cooperación más exitosa.

* La iniciativa más reciente es la que involucra al Municipio de Quito, al Municipio de Mejía y al Consejo Provincial de Pichincha y con la promoción del Ministerio de Obras Públicas, respecto a un tramo vial ubicado en el área de influencia y jurisdicción de dichos municipios.

Iniciativas para el establecimiento de asociaciones municipales en el pasado

Primer caso

La primera forma de coparticipación municipal conocida es el Consorcio de Municipalidades de Loja, que se estableció en 1949. Se presume que sus normativas sirvieron de base en la conformación de los consorcios subsiguientes. En 1985 se conformó la primera Asociación de Municipalidades, para la Provincia del Guayas. En su normativa se mantiene el espíritu de los consorcios, incorporándose la idea de otras acciones coordinadas basadas en intereses comunes y con el objeto de consolidar el desarrollo regional de su jurisdicción.

Segundo caso

Un caso de especial interés es el denominado ÁREA METROPOLITANA O CIUDAD ALFARO, en la Provincia de Manabí, cuya gestión se inició en abril de 1974, mediante la participación de los municipios de Manta, Montecristi y Portoviejo. Su objetivo era la creación y funcionamiento del eje de desarrollo ubicado a los costados de la carretera de Manta a Portoviejo. Su organización como asociación le da la fuerza representativa ante los requerimientos nacionales para lograr el desarrollo económico y social en el ámbito local, regional y provincial por la vía del establecimiento de una zona productiva descentralizada.

Tercer caso

En mayo de 1994 se constituye la Asociación de Municipalidades de la Provincia de los Ríos para el Saneamiento Ambiental, conformada por los Concejos Cantonales de Baba, Puebloviejo, Montalvo, Urdaneta y Babahoyo. Los fines allí previstos difieren sustancialmente de los tradicionalmente establecidos para las acciones municipales, ya que su objetivo estuvo focalizado hacia un aspecto muy concreto: el de participar en la ejecución del Proyecto para la Disposición de las Basuras Urbanas de Babahoyo y de las zonas urbanas de los cantones citados. Lamentablemente, no hubo gestión adicional alguna, porque los municipios no cumplieron los compromisos legales, técnicos y financieros a los que se habían comprometido, lo que ha llevado a la redefinición de sus objetivos.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

EL CASO DEL AREA METROPOLITANA "ELOY ALFARO"

Ambito de acción y número de municipios participantes

El Area Metropolitano "Eloy Alfaro" es uno de los pocos casos de cooperación sostenida a más largo plazo y con ciertos éxitos. También denominado "Eje de Desarrollo", está conformado por un grupo de municipios de la Provincia de Manabí en la región de la costa.

La cooperación nace en 1974, iniciada por un grupo de visionarios de la provincia de Manabí, conscientes de la potencialidad de los recursos económicos y productivos de la región, tanto por su privilegiada localización geográfica, cerca de los aeropuertos internacionales y marítimos de Manta, como por sus buenas conexiones viales al interior del país.

Orientado al fomento de los sectores productivos, financiero y turístico, el plan formuló objetivos para el desarrollo de la industria, de la pesca, del comercio y del turismo en la región.

En la iniciativa participan los municipios Manta, Montecristi, Portoviejo, Santa Ana y Rocafuerte, representados por sus respectivos alcaldes, así como el Consejo Provincial de Manabí con su Prefecto Provincial, y el Gobernador, como representante del Gobierno.

La cooperación se basó en el modelo tradicional del consorcio de municipios, básicamente orientado a la gestión de recursos financieros u otros aportes del gobierno central para el desarrollo de los municipios socios. Sin embargo, desde el inicio se trató de desarrollar iniciativas propias involucrando organizaciones del sector privado así como de las comunidades.

Actualmente, la larga experiencia más incidental que estructurada, se trata de formalizar más esa cooperación con el establecimiento de una área metropolitana constituida por los mismos municipios socios.

Sin embargo, también en ésta organización se manifiestan los intereses de carácter reivindicativo, siendo uno de sus objetivos el fortalecer la integración y la representatividad de los 500.000 habitantes que la conforman, a fin de obtener de mayor ascendencia política a nivel del país.

Resultados de la cooperación

Los resultados no corresponden tanto al desarrollo de los servicios de infraestructura y equipamiento urbano objeto de este estudio, sino más bien, por su naturaleza, al desarrollo económico de la región.

Los logros más importantes de esta experiencia de cooperación son:

- Establecimiento de un programa de fomento de pequeñas empresas en 1974.
- Institucionalización desde 1978 de la Feria Anual de la Pequeña Industria.
- Creación del Banco Comercial de Manabí en Portoviejo y de la Financiera de Manabí en Manta, en 1980, a fin de financiar las actividades y el fortalecimiento de las pequeñas empresas a establecerse en el eje de desarrollo.
- Construcción de la Autopista Avenida Metropolitana "Eloy Alfaro", con recursos gestionados por el gobierno central, y la conformación subsiguiente del Área Metropolitana "Eloy Alfaro", en 1986.
- La creación de una delegación de CENDES (Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador) en la ciudad de Manta, en 1986.*
- Creación de una delegación de CETUR (Corporación Ecuatoriana de Turismo) en 1992.*

Aparte de estos resultados a nivel local, el eje de desarrollo también inició o participó en diversas iniciativas para la reforma del marco legal, relevantes para el desarrollo económico de la región, tales como:

- La Ley de Régimen de Maquila (1990), que instituyó el régimen de internación temporal de insumos para su transfor-

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

mación industrial y el sistema de trabajo a tiempo compartido.

- La Ley Industrial y la Ley de Zonas Francas (1989), para el establecimiento de excepciones al régimen de promoción industrial y comercialización.
- La Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1997), con el objeto de ampliar su cobertura y dar cabida a sus propios intereses (1997).

En 1995, los municipios de Montecristi, Manabí y Portoviejo proclamaron el Área Metropolitana con el nuevo nombre de "Eloy Alfaro", cuya legitimación aún está pendiente.

La Ley de Régimen Municipal establece que el municipio es el máximo representante de su jurisdicción cantonal. Con esa base, los municipios de Manta, Manabí y Portoviejo formalizaron su decisión de mantener y apoyar esta forma de cooperación, mediante la suscripción de ordenanzas, resoluciones y convenios. Estos instrumentos fueron aprobados por los concejales de acuerdo a lo contemplado en la Ley.

Los hitos más importantes en el proceso del establecimiento de la cooperación fueron los siguientes:

1974: Aprobación de la conformación del "Eje de Desarrollo", mediante resolución de los Concejos.

1984: Suscripción del Convenio de la Declaración de Principios del Área "Eloy Alfaro", por parte de los respectivos alcaldes..

1995: Emisión de las ordenanzas particulares y tripartita, a fin de avalar la vigencia del Área Metropolitana, con el nuevo nombre de "Eloy Alfaro".

Sin embargo, pese a la existencia de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, aún no se oficializa la declaración como Área Metropolitana, ya que se precisa de la ley que la cree y defina.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Esta forma de asociación municipal responde a la estructura general planteada en la Ley de Régimen Municipal. Así, los municipios de Manta, Montecristi y Portoviejo han emitido cada uno su ordenanza particular y una tripartita, así como también un convenio de declaración de principios, donde constan los objetivos de la organización y las obligaciones correspondientes.

Para su operación, cuentan con un reglamento interno, con el presupuesto anual y con los presupuestos específicos de cada programa, dirigidos a la consolidación del Área Metropolitana y a la generación de acciones efectivas de desarrollo socio-económico en la Provincia de Manabí.

** Estos resultados fueron muy importantes en la desconcentración de funciones del Gobierno Central, sin embargo, perdieron vigencia debido a los procesos de reestructuración institucional suscitados en el país.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Procedimientos de trabajo y organización interna

La administración del Área Metropolitana "Eloy Alfaro" está representada por el Comité Ejecutivo, integrada por los alcaldes de los municipios participantes, el Prefecto Provincial, el Gobernador de la Provincia y un Coordinador General. La Presidencia es ejercida sólo por los alcaldes de manera rotativa y alternada. Cuenta además con un Coordinador General remunerado, a cargo de la promoción y gestión, el que se mantiene desde 1974.

Se contempla que cada mes de noviembre se apruebe la planificación anual, el cronograma de actividades, el presupuesto y las proyecciones financieras. Como la presidencia de turno es bimestral, se prevé que al inicio de cada período los municipios presenten su plan de trabajo local, que debe enmarcarse en los lineamientos anuales para el Área Metropolitana, la región y la provincia de Manabí. Se prevén sesiones mensuales, para conocer el estado de avance de las acciones.

Las inversiones y los gastos son asumidos y pagados proporcionalmente por los municipios, en base al presupuesto aprobado y a las cuotas fijadas.

A fin de garantizar la participación activa de todos los sectores de la sociedad civil, se estableció una Comisión de Honor presidida por el Gobernador, la cual opera como un Comité de Gestión, integrado por un representante de cada sector. Este comité cuenta con su propia normativa y ámbitos de acción específicos. Asimismo, y para mantener una promoción permanente del Proyecto, se ha conformado un comité de Relaciones Públicas.

Por su parte, la coordinación técnica del proyecto está a cargo de un Secretario Ejecutivo y un Director Técnico.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes

Según lo previsto en el reglamento, "las inversiones y gastos del Área Metropolitana "Eloy Alfaro" serán asumidos y pagados proporcionalmente por los municipios, sin que ello limite posibles logros de recursos y fondos a través de la Gobernación".

Para operativizar las acciones previstas en el plan de trabajo de 1997, se estableció que cada municipio aportara mensualmente la cantidad de tres millones de sures. Sin embargo, el plan no se ha concretado, razón aducida por los municipios para no entregar su aporte. Por lo cual, la organización subsiste con recursos de gestiones anteriores. El control de los recursos se realiza mediante la aplicación del reglamento correspondiente.

Cada municipio ha habilitado una oficina con una secretaría y un equipo mínimo, que desempeña la función de sede para el trabajo de los funcionarios del Área y su Coordinador General.

Participación del sector privado

La participación del sector privado ha sido significativa para los objetivos de la cooperación, como por ejemplo en el sector financiero, con la creación del Banco Comercial de Manabí y la Financiera Manabí, y en el sector industrial, con la Asociación de Pequeños Industriales. Estas instituciones han participado en la gestiones de recursos financieros y en el proceso de consultas para la implementación de las acciones de la asociación.

Interacción con otros niveles de gobierno

La Comisión de Honor, a través de su Comité de Gestión, es la encargada de gestionar directamente las asignaciones en el presupuesto del Estado y además de canalizar las acciones pertinentes ante la Gobernación, la Prefectura, el Centro de Rehabilitación de Manabí y los municipios participantes. Por otra parte, también se prevén gestiones ante otras instituciones de carácter regional y nacional cuando el caso así lo amerite, como las que se están llevando a cabo ante el Congreso de la República para la reformulación de la Ley del Distrito Metropolitano.

Factores para el éxito

Los factores más destacados son los siguientes:

- La gestión se inicia conociendo las problemáticas y potencialidades de la región, en base a lo cual se han formulado los objetivos que orientan sus acciones.
- Se ha superado la visión individualista para el manejo de los problemas, ya que:
 - los intereses comunes han permitido convocar a todos los sectores de la sociedad civil de la región;
 - los alcaldes y diputados han protagonizado un papel importante, al hacerse cargo de las gestiones de su competencia en el ámbito del Concejo y del Congreso respectivamente, así como de aquellas con los ministerios y el Gobierno Central. Para tal efecto, han debido deponer sus intereses partidistas y trabajar mancomunadamente en función de equipo;
- el Coordinador General del Proyecto ha sido pieza fundamental en el éxito de esta organización, ya que con su permanente gestión, por el lapso de 24 años, se ha constituido en el referente que orienta oportunamente a las autoridades de turno en la implementación de los objetivos previstos;
- los logros en el orden económico y productivo han generado la opinión favorable de la población, y, por lo tanto, el apoyo indiscutible de las instancias locales y nacionales, pese a que aún no hay resultados en el campo de la prestación de servicios urbanos.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

EL CASO DEL CONSORCIO DE MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA

Ambito de acción y número de municipios participantes

La Provincia de Tungurahua, ubicada en la zona central del Ecuador, presenta una experiencia de formalización de Mingas Intermunicipales para la realización de obras en cada municipio.

La cooperación nace con el propósito de fortalecer las acciones conjuntas de las municipalidades de la Provincia para proyectar a su desarrollo económico y social.

El Consorcio se encuentra integrado por nueve municipalidades: Ambato, Baños, Cevallos, Quero, Mocha, Patate, Pelileo, Pillaro y Tisaleo, las cuales conforman la Asamblea General por medio de sus alcaldes y 2 concejales. Esta Asamblea constituye la máxima autoridad, responsable de designar a su directorio, conformado por un presidente, un secretario y un tesorero.

Entre las iniciativas adelantadas, cabe destacar la institucionalización de las mingas intermunicipales, mediante las cuales los municipios de la Provincia comparten, de acuerdo a sus capacidades, maquinaria y equipo para ejecutar obras y trabajos comunes. Asimismo, el consorcio ha obtenido recursos económicos y préstamo de equipos de parte de diferentes entidades del sector público.

A partir de esta experiencia se han derivado otras iniciativas, como diseño de proyectos de procesamiento de material asfáltico y obtención de maquinaria para extraer material pétreo, y el inicio de estudios conjuntos para un plan de riego en la Provincia.

Resultados de la cooperación

- Institucionalización de las mingas intermunicipales, con la previsión de un plan de trabajo que involucra a la comunidad beneficiaria de los proyectos.
- Consolidación de los vínculos de solidaridad y apoyo recíproco entre las municipalidades asociadas, a través de la definición de problemas comunes y la búsqueda de mecanismos idóneos para su solución conjunta.
- Definición de proyectos conjuntos e inicio de los estudios y acciones pertinentes para su implementación.
- Apoyo al desarrollo armónico y equilibrado de las municipalidades asociadas, particularmente con el apoyo que se brinda en la ejecución de obras municipales.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

A partir de la experiencia de cooperación mediante mingas informales, y la conciencia de la necesidad de fortalecer lazos frente a los problemas comunes, y su relación con el Gobierno Central, llevó a los municipios de la provincia a formalizar la cooperación intermunicipal.

La opción de establecerse como consorcio se basa en las limitadas previsiones legales existentes a la fecha, que facultan la asociación de municipios. Su aprobación legal es como sigue:

- El 10 de marzo de 1987 se aprueban los estatutos mediante Acuerdo Ministerial N° 1.572, del Ministerio de Gobierno, Policía y Municipalidades.
- Se publican los estatutos en el Registro Oficial No. 239, del 24 de septiembre de 1987.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Las disposiciones del Estatuto y las resoluciones de la Asamblea General son las normas que rigen al consorcio y son acatadas y cumplidas por los asociados. Dichos estatutos fueron aprobados en 1987, mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio de Gobierno, Policía y Municipalidades, y su publicación en el Registro Oficial.

Se ha previsto la elaboración de un reglamento interno, que permita definir claramente el nivel de compromisos y obligaciones que corresponden a los asociados.

Procedimientos de trabajo y organización interna

Desde su constitución, el Consorcio define sus acciones en un Plan Anual, de acuerdo con la planificación de cada municipio y la programación de obras. Asimismo, se establecen cronogramas de trabajos del Consorcio para la atención de las demandas de las municipalidades asociadas y de la población que representan.

Las obras se realizan bajo la coordinación de un responsable, que generalmente es el funcionario municipal de obras públicas del cantón en el que éstas se realizan. Los costos son asumidos por el Consorcio y pueden incluir los gastos de operación de la maquinaria. La Tesorería del Consorcio aprueba las planillas e informa al Directorio sobre los rubros cubiertos con los aportes del Consorcio.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes

El Consorcio se financia exclusivamente con los aportes anuales de los municipios asociados. Para tal efecto, la Asamblea define una cuota única o aporte fijo, a fin de su previsión en los respectivos presupuestos municipales. Ese aporte se deposita en la tesorería del Consorcio y su utilización es controlada por el Presidente del Directorio, de acuerdo con los planes programados y el avance de la ejecución.

Como se mencionó, los socios que disponen de maquinarias e implementos de trabajo las facilitan para la ejecución de las labores programadas, de conformidad a los requerimientos de cada cantón.

Niveles de organización interna del consorcio:

ASAMBLEA GENERAL

(MAXIMO ORGANO DEL CONSORCIO)

DIRECTORIO

(ORGANO EJECUTIVO DEL CONSORCIO)

TESORERIA Y SECRETARIA DEL CONSORCIO

(NIVELES OPERATIVOS)

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Participación del sector privado

La comunidad beneficiaria de los proyectos y trabajos del Consorcio participa activamente en su priorización y ejecución, ya que los propios municipios asociados están obligados a promover la participación de la comunidad en la ejecución de las obras que los benefician, en particular vía la modalidad de la minga.

Factores para el éxito

- **Las normas legales vigentes.** Se estima que la posibilidad de reelección de autoridades permite dar continuidad a los planes y proyectos, tanto como para fortalecer la cooperación intermunicipal.
- **La voluntad de los asociados.** Los municipios socios favorecen los mecanismos de cooperación para la identificación de problemas y su solución efectiva.
- **La asignación de recursos.** Los aportes fijados por la Asamblea son pagados en forma regular, con lo cual el consorcio cuenta con los recursos planificados.
- **La participación de la comunidad.** Es relevante tanto para la priorización de las obras como por el aporte en trabajo que realizan en las mingas intermunicipales.
- **Adecuado control de la inversión.** Por la existencia de una estructura administrativa consistente, con efectivo control de las inversiones y a satisfacción de las municipalidades asociadas.

Asimismo, el éxito de la gestión del Consorcio se manifiesta en los siguientes aspectos:

- Los aportes del Gobierno Central son realizados en forma oportuna, como resultado de las gestiones del Consorcio.
- Los avances significativos de las obras programadas, como resultado del trabajo conjunto y coordinado con el Consejo Provincial y con el Ministerio de Obras Públicas y del apoyo de otras entidades.
- La responsabilidad con la que han actuado los miembros del directorio de cada administración.

En general, se evidencia que el Consorcio de Municipalidades de Tungurahua se ha sostenido en el tiempo gracias a:

- el establecimiento de planes y programas,
- la priorización de acciones,
- la asignación de recursos en forma proporcional y adecuada, y
- la inexistencia de acciones yuxtapuestas, especialmente con el Consejo Provincial.

Finalmente, también por el principio según el cual cada municipalidad plantea sus requerimientos de acuerdo con su planificación institucional y las necesidades manifestadas por la población que representan.

Interacción con otros Niveles de Gobierno

El Consorcio ha logrado el apoyo de varias entidades del sector público de la Provincia para el préstamo de maquinaria y equipos, en particular con el Ministerio de Obras Públicas (Zona 8) y la Prefectura.

Además, se ha obtenido la atención del Ministerio de Finanzas para la asignación de recursos del Presupuesto General del Estado. Asimismo, se cuenta con el apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, tanto en asesorías como en gestiones requeridas por el Consorcio.

RESUMEN: FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL EN ECUADOR

CONSORCIOS MUNICIPALES

Forma típica de cooperación que agrupa por lo general a todos los municipios de una provincia. En teoría pueden asumir variadas funciones, pero en la práctica su objetivo principal son las gestiones reivindicativas frente a las instancias del Gobierno Central.

Carácter jurídico

- Regida por estatutos propios; a ser aprobados por el Ministerio de Gobierno y publicados en el Registro Oficial.
- Con personería jurídica, basada en la aprobación de sus estatutos; patrimonio conformado por los aportes de los municipios asociados y sus asignaciones.

Organización y gestión interna

Asamblea General de los alcaldes: designa al presidente, al tesorero y al secretario; puede incluir un vicepresidente y un coordinador; fija las cotas ordinarias y extraordinarias, que pueden ser en dinero o especies.

Se reune usualmente dos veces por año o por previa convocatoria. Su directiva dura un año y puede ser reelecta.

Funciones / Tareas

Generalmente funciones de carácter representativo y/o gremial, junto con tareas de ejecución de obras públicas o de prestación de servicios urbanos.

Ejemplos

- Consorcio de los municipios de Chimborazo (10 municipios que comparten maquinaria y equipo para obras)
- Consorcio de los municipios de Tungurahua, (que realizan mingas municipales para la ejecución de obras comunes entre los asociados).

MANCOMUNIDADES

Forma de cooperación especializada por ley para los ocho municipios del Distrito Metropolitano y basada en el principio de mancomunidad. A partir de recientes reformas legislativas se contemplan tratamientos similares para otras municipalidades.

Carácter jurídico

- establecidas por ley como forma de cooperación particular para la ejecución de programas, planes o proyectos específicos.
- se formalizan por convenios entre los concejos municipales con carácter de ordenanzas.

Organización y gestión interna

Se define según convenio, junto a los objetivos, plazos, financiamiento y obligaciones de las partes, entre otros. El órgano de dirección (comité u otro) será el responsable de la gestión y coordinaciones.

Cuando la cooperación es promovida por un Ministerio, suele ser él quien asume las funciones de supervisión, coordinación y mediación.

Funciones / Tareas

- Planificación urbana y manejo del suelo.
- Prestación de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, calles y caminos, transporte público, etc.).
- Obras públicas determinadas.

Ejemplos

- Convenio de Mancomunidad entre el Municipio de Quito, el Consejo Provincial de Pichincha, el Municipio de Mejía y el Ministerio de Obras Públicas

ASOCIACIONES INCIDENTALES

Forma de cooperación poco formalizada, normalmente para proyectos especiales financiados con recursos del exterior y/o vía organizaciones no gubernamentales.

Carácter jurídico

- formado temporalmente para proyectos especiales.
- establecidos por acuerdo o convenios especiales.
- requieren la autorización del Concejo para su suscripción.

Organización y gestión interna

No hay reglamentos específicos. Serán las definidas en cada convenio

Funciones / Tareas

- Las definidas en cada convenio.
- Usualmente las municipalidades asumen rol de facilitadores y en ocasiones de ejecutores de acciones concretas (apoyo a proyectos) o como avales de recursos asignados a una comunidad.

Ejemplos

- Convenio entre las municipalidades de Ibarra y Bolívar, con la participación del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, para proyectos de carácter productivo de las poblaciones negras asentadas en las cuencas de los ríos Mira y Chota.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS ECUATORIANAS

Resumiendo las experiencias cooperativas en el Ecuador, cabe destacar que son muy pocas hasta la fecha. Así, la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios urbanos aún no constituye un elemento de discusión a nivel nacional. Pese a la existencia de un marco legal que lo posibilita, no se aplica.

Entre las razones que explican el bajo número de experiencias, y su baja replicabilidad, se destacan los siguientes aspectos:

- la inadecuada coordinación de la gestión en las pocas acciones llevadas a cabo.
- la baja prioridad dada por las autoridades municipales a la cooperación intermunicipal, evidenciada en el incumplimiento de sus aportes.
- el alto nivel de politización de las asociaciones municipales, que las limita a acciones de tipo reivindicativo.
- la ausencia de planes de trabajo que respondan a los intereses comunes de sus asociados.
- la falta de un nivel asesor o de apoyo para las acciones de las asociaciones.
- la falta de garantías para la continuidad de proyectos en un mediano y largo plazo. Limitación que puede ser superada con la posibilidad legal de reelección de los alcaldes.
- la escasa participación de la población cantonal en los procesos de planificación e implementación de acciones dirigidas a atender sus necesidades más sentidas.
- la injerencia política en asuntos técnicos, que ha derivado tanto en una inadecuada división territorial como en el individualismo de los municipios para enfrentar sus problemas.
- la falta de coordinación y planeación de proyectos, con el consecuente desperdicio de recursos, tanto por la realización de obras fuera de escala, como por la superposición de acciones entre distintas entidades.

Pese a lo anterior, han comenzado a darse acciones que demuestran un mayor interés en las formas asociativas, lo cual se demuestra en la actual discusión política y las recientes reformas legislativas.

El nuevo marco legal vigente posibilita el desarrollo y ejecución de mancomunidades, bajo la figura de convenios referidos a planes y proyectos, con lo cual se posibilita su aplicación en servicios y dotación de infraestructura entre municipios vecinos, aprovechando posibles economías de escala.

Por último, la nueva Constitución Política del Ecuador incorpora la transferencia progresiva de funciones, competencias, atribuciones y responsabilidades, junto con la dotación de los recursos necesarios para las entidades seccionales. Su vigencia se prevé a partir del 10 de agosto de 1998, y otorgará rango constitucional al proceso de descentralización y a la cooperación municipal.

2.1.3 VENEZUELA

2.1 LOS PAISES ANDINOS

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Federal

Unidades territoriales: República, Estados Federados, Municipios, Parroquias

Otras subdivisiones administrativas: Distritos Metropolitanos (aplicación suspendida por disposición transitoria de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: 330

Año de institucionalización: 1857 **Año última ley municipal:** 1989

Ejecutivo:	Alcalde	Deliberativo:	Consejo Municipal
Elección:	directa	Elección:	directa
Mandato:	3 años	Mandato:	3 años
Reelegible:	una vez	Reelegible:	ilimitada

Autonomía: Política, administrativa, organizativa y financiera

Recursos propios: Impuestos; tasas y contribuciones,

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en Venezuela

Venezuela es un país donde casi el 90% de la población vive en áreas urbanas y más del 60% del PIB es producido en las ciudades.

Hasta los años 50, la mayoría de la población activa se dedicaba a las tareas agrícolas y las demandas de servicios básicos en pueblos y aldeas eran atendidas con los escasos recursos disponibles. El avenimiento de la economía petrolera determina la quiebra de la actividad agro-exportadora y desata el desplazamiento hacia las ciudades de vastos contingentes de población.

El crecimiento sin precedentes del gasto público no sólo tuvo un efecto multiplicador en la dinámica sociodemográfica general del país, sino que permitió al gobierno central irrumpir en el contexto municipal. Así, la actuación de diversas instituciones y ministerios centrales aceleró el desarrollo social y económico, modernizando la vida local e inhibiendo de paso la aptitud y vocación del municipio para la provisión de bienes y servicios.

Ese fuerte centralismo prevaleciente indujo la marcada asimetría existente entre el campo y la ciudad. En el contexto de esa dualidad distorsionante, se ha acelerado el empobrecimiento de la población rural y el desarrollo de las áreas urbanas se ha operado anárquicamente. El crecimiento urbano no ha estado acompañado por la infraestructura urbanística correspondiente y los servicios básicos indispensables.

Además del Área Metropolitana de Caracas, con cerca de cinco millones de habitantes, se han constituido otros polos urbanos importantes, que presentan problemas comunes: desintegración social, insalubridad, ocupación desordenada del espacio, crecimiento exponencial del empleo informal, crisis fiscal, transporte

Niveles de gobierno y división político-territorial	
Nacional	República
Distrito Federal	Capital de la República - Caracas sede de los poderes públicos
Federal	22 Estados Federados
Municipal	330 Municipios (subdividido en parroquias)

público oneroso e inefficiente, mal funcionamiento o inexistencia de los servicios públicos domiciliarios, etc.

En ese contexto, la institución municipal aparece como la única capaz de resolver la crisis que atraviesa la red de servicios locales. No obstante, los gobiernos locales no tienden a reaccionar estratégicamente, focalizando por ejemplo la acción en los factores que presiden la productividad y eficiencia de las ciudades. Las autoridades no parecen conscientes del alto costo que representa la asunción aislada de un servicio determinado, ni de la correlación existente entre la provisión mancomunada de servicios y el desarrollo económico local.

Dependientes en buena medida de las transferencias intergubernamentales, no todos han internalizado que su misión, como gestores del desarrollo local, consiste en prestar más y mejores servicios de manera eficiente, eficaz y equitativa, en sin-

tonía con las preferencias de la ciudadanía. Los responsables locales tienden a actuar discrecionalmente, en función de sus centros particulares de interés, como fortalecer su posición frente a los sectores de poder establecidos (partidos políticos, niveles superiores de gobierno, intereses económicos, etc.) y a atender situaciones de emergencia.

Otro aspecto, que atenta contra la capacidad gerencial de los alcaldes es el reducido margen de maniobra que poseen para poder planificar, sea a partir de su propia agenda de gobierno o del diagnós-

tico de las necesidades de la ciudadanía. Pese a que la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989 consagra la separación de la rama legislativa (el Concejo) de la ejecutiva, los concejales suelen inmiscuirse en el ejercicio de la función ejecutiva. Uno de los aspectos más preocupantes de esta usurpación de funciones es la facultad del Concejo de introducir cambios en el proyecto de ordenanza de presupuesto que el alcalde debe someter anualmente a la aprobación del mismo.

Cobertura y Organización de los Principales Servicios Públicos

Servicio	Población servida (aprox.)	%	Organización del servicio
Abastecimiento de agua	16,348,000	73,3%	Monopolio público
Saneamiento básico	12,632,000	56,6%	Monopolio público
Energía eléctrica	21,195,553	95,0%	Oligopolio (mayoría de empresas públicas)
Aseo Urbano	6,700,000	30,0%	Coexistencia del régimen de concesiones con la gestión directa

Fuente: Cálculos propios, establecidos sobre la base de una población total de 22,311,000 hab.

Distribución de la población urbana de acuerdo al tamaño del municipio

> 1 Millón. Hab.	2 municipios	(3.280.333 hab.)
100.000 - 1 Millón.	49 municipios	(11.416.984 hab.)
50.000 - 100.000	50 municipios	(3.526.516 hab.)
20.000 - 50.000	113 municipios	(3.529.043 hab.)
< 20.000	118 municipios	(1.494.958 hab.)

Población total del país: 23.247.834

2.1 LOS PAISES ANDINOS

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

Pese a que Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) fue promulgada en 1978, es sólo a partir de las significativas reformas de 1989 que se le confiere a los municipios un ámbito teórico de competencias considerable. La Ley establece que son atribuciones del municipio materias como acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, distribución y venta de gas y electricidad. No obstante, esas funciones exceden a menudo sus capacidades reales, no sólo en térmi-

nos capacidad de gestión, sino por la escala geográfica que implica su ejercicio. El transporte público urbano y en general todo lo relativo al abastecimiento son también competencia del Municipio. Asimismo, la Ley establece que el Municipio ejerce competencias concurrentes con el Poder Nacional en salud, desarrollo social y económico, vialidad rural, etc.. Finalmente, el Municipio tiene competencias considerables en el área financiera, determinadas por la Constitución y por las leyes

a que ésta remite, consistentes en la libre creación, recaudación e inversión de sus ingresos, los cuales pueden ser de naturaleza tributaria, comercial, o provenientes de operaciones de crédito público. A los ingresos propios se añade el Situado Municipal, que es el instrumento de redistribución entre los municipios de la parte que les corresponde de las rentas nacionales. Ese marco regulatorio le confiere al municipio un amplio margen de acción, mucho más importante cualitativa y cuantitativamente que el de la entidad federal, sustentado en su gran potencial fiscal.

COMPETENCIAS MUNICIPALES

ESFERA DE ACCIÓN PROPIA

(Competencias exclusivas)

- Abastecimiento de agua y saneamiento
- Suministro de energía eléctrica y gas
- Ordenación urbanística
- Vivienda
- Arquitectura civil, nomenclatura, ornato
- Ordenación del tránsito y vialidad urbana
- Transporte público
- Mercados y mataderos
- Espectáculos públicos y publicidad
- Protección y saneamiento ambiental
- Ferias y Turismo
- Recolección y disposición de desechos sólidos
- Seguridad pública, protección ciudadana y lucha contra incendios
- Organismos de crédito popular
- Cementerios

Art. 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

Asumidas muy parcialmente, en función de la capacidad y voluntad del municipio

ESFERA DE COOPERACIÓN

(Competencias concurrentes)

- Salubridad pública
- Salud
- Protección social
- Desarrollo económico
- Vialidad rural

Art. 37 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

No han sido definidos los marcos de competencias específicos de los municipios en estas materias.

Sin embargo, los gobiernos municipales no asumen a plenitud las responsabilidades definidas en la LORM. A pesar de las disposiciones legales, las responsabilidades sectoriales de los gobiernos municipales son en realidad limitadas, al punto de que en algunos casos han quedado reducidas a la recolección y disposición de desechos sólidos, al mantenimiento de la vialidad, al ornato público y a la creación de cuerpos de seguridad cuya eficacia no siempre queda demostrada. Más aún, prevalecen viejas prácticas que autorizan la injerencia de los partidos políticos en el manejo del gasto de inversión y por consiguiente en las modalidades de financiamiento de los servicios sin que se tome en cuenta las demandas de los usuarios. El gobierno central continúa controlando en gran medida la inversión en materia de abastecimiento de agua, saneamiento básico, vialidad, etc.

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

En el proceso de descentralización venezolano aparecen sólo tangencialmente factores relacionados con la eficiencia administrativa. Ciertos análisis sugieren que la descentralización provino fundamentalmente de la necesidad de los partidos del "establishment" de satisfacer las demandas de grupos tradicionalmente excluidos del sistema político, sin por ello abandonar los factores reales de poder, factor coadyuvante de que no hayan podido aclararse los marcos de competencias de los distintos niveles gubernamentales. Cualquiera que sea la causa, resulta evidente que la descentralización en curso no constituye una secuencia de reformas cuidadosamente diseñada para mejorar el desempeño del sector público. Se presenta, más bien como una serie de concesiones desordenadas, acordadas a regañadientes por un poder central cuyo objetivo es mantener la estabilidad política.

En 1989 fue promulgada la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), la cual regula exclusivamente las transferencias de competencias hacia los estados. En efecto, aun cuando el artículo 137 de la Constitución -que constituye si se quiere el principal fundamento de la LOD- establece que podrán igualmente transferirse a los municipios "determinadas materias de la competencia nacional para promover la descentralización administrativa", dicha ley no contiene ningún tipo de disposiciones al respecto. Algunos han planteado la necesidad de reformar la LOD y así incorporar al municipio al proceso de transferencia de competencias.

En el contexto generado por la reforma de la LORM, algunos sectores han planteado la necesidad de limitar el ámbito de competencias municipal, argumentando el carácter estratégico de los servicios industriales y comerciales y la consiguiente incapacidad de los municipios para prestarlos. Proponen que tales servicios sigan siendo competencia del Poder Nacional, en cuyas manos han estado hasta ahora -en virtud de que involucran (Art. 30 Const. Nac.)"los intereses generales de la República". Otro argumento es que basta con sancionar una ley nacional para obligar a los municipios a asumir ciertas competencias. La solución que finalmente se imponga consistirá seguramente en atribuir a determinadas categorías de municipios (establecidas a partir de una batalla de criterios, más allá de la población y el territorio) bloques de competencias, cuyo ejercicio sería entonces objeto de un riguroso y efectivo control.

Fuentes de Ingresos de los Municipios

Impuestos	Tasas	Contribuciones	Transferencias	Otros aportes
• Patente sobre Industria y Comercio	• Aseo Urbano (fuer-temente subsidia-do)	• Por Mejoras en los Servicios Públicos e Infraestructura Urbana (jamás apli-cado)	• Situado Municipal	• Crédito Público (jamás solicitado)
• Impuesto sobre In-muebles Urbanos	• Transporte urbano, cementerios, mer-cados, terminal de pasajeros (tarifas irrisorias)		• Aportes Especiales	• Asignaciones del Fondo Interguber-namental para la Descentralización (20% del IVA)
• Patente de Vehícu-los				• Asignaciones es-pe-ciales (por explota-ción petrolera y mi-nera)
• Espectáculos Públi-cos	<i>Las tasas por el uso de agua, electricidad y gas son cobradas por las res-pectivas empresas (píbli-cas o privadas)</i>			
• Juegos y Apuestas				
• Publicidad comer-cial				

2.1 LOS PAISES ANDINOS

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

El tema de la cooperación intermunicipal debe ser considerado en función de una problemática determinada y de los intereses de los actores involucrados. Cabe pues establecer una clara diferencia entre los municipios pequeños por una parte, y los municipios intermedios y de gran tamaño por otra, muchos de los cuales han entrado a formar parte de sistemas conurbados donde una aglomeración central anexa a las comunidades vecinas, creando con ellas vínculos de todo tipo (económicos, sociales y culturales). Es precisamente en estos últimos donde la cooperación intermunicipal debería ser la regla, dados los problemas ocasionados por la fragmentación jurisdiccional, entre los cuales destacan los siguientes:

- incongruencia entre los límites administrativos y los socioeconómicos,
- descoordinación intergubernamental e interinstitucional,
- deseconomías de escala en la producción de servicios,
- existencia de problemas que exceden los límites y la capacidad instalada de los municipios para enfrentarlos aisladamente,
- iniquidades tributarias,
- desestímulo a la inversión productiva.

Ahí se impone efectivamente la adopción de la fórmula mancomunitaria, ya que se trata de dar respuesta a los problemas que afectan a los habitantes, particularmente en relación con la organización y administración de los servicios públicos. Sin embargo, las decisiones de municipio dependen en gran medida de otros centros de poder (partidos, órganos de la administración estatal y/o central).

Problemas de municipios en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios

Pese a los cambios estructurales que la descentralización ha provocado, los servicios básicos no son prestados de manera eficiente y exhaustiva, lo cual impacta negativamente en el desarrollo económico. En lo social, el colapso de los servicios ha contribuido a reproducir en escala ampliada la pobreza. Hoy día, los porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema son respectivamente del 49 y 22 %. La mayoría de estos sectores vive en las zonas marginales de las ciudades, obligados en muchos casos a asumir parcialmente el costo de servicios básicos, particularmente en materia de abastecimiento de agua a través de camiones cisterna.

El problema no es sólo de recursos, sino de gestión, incluyendo dentro del concepto de gestión no sólo lo referido a la aplicación de técnicas "adecuadas" (contabilidad, organización, planificación, análisis financiero, sistemas de procedimientos, etc.), sino todos aquellos factores que

condicionan el funcionamiento de los gobiernos locales. Tanto las motivaciones del personal, como los factores externos, a saber: grupos de interés, sindicatos, regulaciones nacionales y estatales, etc.. En realidad la prestación deficiente de servicios resulta del efecto combinado de múltiples factores, incluyendo la desvinculación que existe entre las autoridades gubernamentales, tanto a nivel local como regional y central, y los usuarios. No existiendo incentivos para que los gobernantes consideren a los ciudadanos como su clientela.

No obstante, los sistemas metropolitanos existentes alrededor de ciudades como Caracas, Maracaibo, Valencia, Puerto La Cruz, Ciudad Guayana, Barquisimeto, Mérida, etc., han demostrado su funcionalidad, expandiendo el acceso a servicios y fuentes de trabajo. Estos centros poseen ventajas comparativas innegables ya que ahí se concentran actividades de producción con alto valor agregado.

Possible ámbitos de acción de la cooperación intermunicipal

La prestación eficiente de servicios implica determinar cuál es la escala territorial óptima en que la administración de cada uno de ellos puede incluirse. Aunque en algunos casos éstos podrán ser prestados en forma aislada por los municipios, existen tareas y funciones de administración local que poseen componentes supramunicipales y que son por ello susceptibles de dar lugar a sistemas de cooperación intermunicipal.

Partiendo del principio de subsidiariedad, según el cual una competencia debe ser atribuida al nivel territorial donde se localiza el agente principal de quien depende su ejercicio en última instancia, es impor-

tante examinar y seleccionar para cuales competencias el municipio cuenta con ventajas comparativas demostradas. El criterio de selección más importante para delimitar posibles áreas de cooperación intermunicipal, es que sean materias que no den lugar a interposiciones y superposiciones de distintos niveles de gobierno. Así, lo prioritario sería la asunción efectiva de competencias que incumben legalmente al municipio, antes que la adquisición de nuevas competencias.

Las competencias que más se prestan a la adopción de sistemas mancomunados de gestión serían las siguientes:

- Abastecimiento de agua,
- Disposición de aguas residuales,
- Disposición de desechos sólidos,
- Transporte público.

Distribución de funciones entre niveles de gobierno en materia de servicios urbanos básicos

▶ Funciones	Ámbito Nacional y/o Estadal	Ámbito intermunicipal
Servicio ▾		
Abastecimiento de Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas nacionales • Creación de instrumentos de financiamiento y operación • Regulación, evaluación del sistema • Protección de cuencas • Captación de fuentes (acueductos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de acueductos • Perforación de pozos • Almacenamiento • Tratamiento y aducción • Distribución
Disposición de Aguas Residuales	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas nacionales • Creación de instrumentos de financiamiento y operación • Regulación, evaluación del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes básicas de recolección • Tratamiento • Disposición final
Disposición de Desechos Sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas nacionales • Creación de instrumentos de financiamiento y operación • Regulación, evaluación del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Recolección • Transporte • Tratamiento y disposición final
Transporte público	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas nacionales • Creación de instrumentos de financiamiento y operación • Regulación, evaluación del sistema • Infraestructura básica • Rutas nacionales, internacionales o interurbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura metropolitana (construcción, ampliación y mantenimiento) • Rutas intermunicipales • Organización, planificación, establecimiento del sistema tarifario y de financiamiento

2.1 LOS PAISES ANDINOS

MARCO POLITICO Y LEGAL

Venezuela ofrece un ejemplo característico de fragmentación político-territorial: varios niveles de gobierno, que gozan de amplia autonomía en materia de gasto e ingreso, pero sin una clara definición de funciones. Aunque la legislación le asigna funciones estratégicas al municipio no lo dota de los recursos correspondientes. Mientras tanto, es la entidad federal quien sigue siendo tributaria de la transferencia de competencias concurrentes desde el Gobierno Central. Ello opaca la responsabilidad, tanto de los gobiernos central y estadal como del local. Crea una relación perversa entre los responsables políticos locales y sus homólogos a nivel de la entidad federal y del gobierno central. En ausencia de delimitación presupuestada de funciones, los gobernantes locales se ven obligados a obtener recursos vía negociación con los niveles superiores de gobierno, para los cuales las necesidades locales no son necesariamente prioritarias. Dada la estructura de relaciones existente, los electores no pueden responsabilizar a los gobiernos locales por ninguna función específica. En un contexto semejante, los alcaldes tenderán a actuar más bien como "lobbyistas" ante los ministerios de la administración central y el Congreso Nacional que como gerentes autónomos del desarrollo local.

Estado actual de la discusión sobre la cooperación intermunicipal y conyunctura política para la promoción de asociaciones municipales

Actualmente se desarrolla un debate en Venezuela sobre las competencias municipales en el marco del proceso de reforma de la LORM, alimentado en gran parte por las iniciativas recientes del Gobierno Central y de algunas Gobernaciones de estado en el área de servicios públicos. Tales iniciativas consisten en crear a nivel de ciertos estados federados, compañías de servicios públicos, como por ejemplo de agua y saneamiento o electricidad, agrupando a dichas empresas estatales y a las alcaldías, constituidas en mancomunidad, bajo la égida de la Gobernación del estado, sin exclusión a priori del sector privado.

No obstante, más allá del cuestionamiento de la eficacia de los monopolios públicos responsables de la prestación de servicios, o de la necesidad de instaurar una efectiva competencia e introducir métodos carac-

terísticos de la empresa privada, lo que se está planteando es definir la base territorial desde la cual va a ser posible reorganizar los servicios públicos. Esa plataforma la ofrece el estado federado, en tanto que espacio socio-culturalmente homogéneo, políticamente viable e históricamente legitimado.

Por su parte, algunos sectores han planteado la necesidad de limitar el ámbito de competencias municipal, argumentando el carácter estratégico de los servicios industriales y comerciales y la consiguiente incapacidad de dichos entes para prestarlos. Proponen que tales servicios continúen siendo competencia del Poder Nacional, en cuyas manos han permanecido hasta el presente "los intereses generales de la República" (Art. 30 Const. Nac.).

El caso del Área Metropolitana de Caracas (AMC)

El ordenamiento jurídico vigente no le confiere al AMC el estatuto de unidad político-territorial dentro de la organización estatal venezolana. A caballo sobre dos entidades federales, a saber, el Distrito Federal y el Estado Miranda, el gran problema de Caracas radica en la ausencia de una autoridad única, que mantenga bajo un régimen institucional uniforme el conjunto del área, sobre la base de criterios racionales para el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno. Numerosas instancias de gobierno y administración coexisten en Caracas sin que su actuación se opere a través de mecanismos de coordinación estables y legitimados.

Una de las soluciones propuestas al problema de dispersión o fragmentación del AMC es la creación de una entidad única, fusionando los municipios que lo conforman. La LORM prevé la posibilidad de fusión de dos o más municipios cuando ello contribuya a "atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos" (artículo 19). Dado que el AMC engloba a dos entidades federales, una de las cuales es precisamente el Distrito Federal, la fusión requeriría la aplicación del mecanismo de cesión territorial previsto en el artículo 10 de la Constitución. Otra formula consistiría en la creación de un Distrito Metropolitano (artículos 24, 25, 26 y 27 de la LORM). Ello equivaldría a instituir un gobierno a dos niveles. Los municipios existentes continuarían asumiendo funciones de carácter local, mientras que el Distrito Metropolitano tendría competencia en aquellas materias cuyo tratamiento requiere un esfuerzo mancomunado. Sin embargo, la figura del Distrito Metropolitano no puede actualmente ser aplicada hasta tanto "el Congreso Nacional, en sesión conjunta y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros así lo decida" (Disposiciones Transitorias, artículo 188 de la LORM).

En todo caso, observadores y estudiosos de la situación coinciden en que es preciso implantar un sistema que viabilice las soluciones globales requeridas por la ciudad capital. Es justamente en una gran ciudad como Caracas donde la formula de la mancomunidad por asociación de municipios tendría la mayor utilidad. En efecto, el manejo centralizado de los servicios inherente a la cooperación intermunicipal debería generar economías de escala, abaratando así los costos para los usuarios. Paradójicamente, es precisamente entre las municipalidades que conforman el AMC donde se percibe mayor resistencia al esquema organizativo de la mancomunidad.

Posibles formas de cooperación y legislación específica existente

La Constitución de 1961 le confiere al municipio el rol de célula primaria de la organización territorial (Artículo 25). Sin embargo, el municipio no es el único tipo posible de entidad local. La legislación prevé también otras formas organizativas locales:

- El Distrito Metropolitano, previsto en la LORM, es una forma de agrupación supramunicipal para áreas urbanas conurbadas de más de 250.000 habitantes.
- La Mancomunidad, entidad intermunicipal formada por acuerdo de los municipios interesados (artículo 28 de la LORM).
- La Parroquia, circunscripción administrativa sin personalidad jurídica ni autonomía dentro del municipio.

Sólo las dos primeras son entidades supramunicipales. La diferencia entre el Distrito Metropolitano y la Mancomunidad radica en que el primero es de naturaleza obligatoria: se impone cuando se ha operado un proceso de conurbación; por su parte, la Mancomunidad pertenece a las formuladas de naturaleza asociativa voluntaria.

Distritos Metropolitanos

Los Distritos Metropolitanos se crean por iniciativa de la Asamblea Legislativa, de los respectivos Concejos Municipales involucrados o de las comunidades interesadas (no menor al 20% de los inscritos en el Registro Electoral Permanente). Constituye un nivel territorial diferente de los municipios, igualmente dotado de personalidad jurídica y de autonomía. Sin embargo, el advenimiento de esta nueva entidad local no ha podido hacerse efectivo, en virtud de que el Congreso incorporó en la LORM una disposición transitoria que pone en suspenso esta figura.

Mancomunidades

Las Mancomunidades tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, a diferencia de otras formas de cooperación interinstitucional con propósitos de deliberación, coordinación o gestión, y gozan de autonomía funcional para el cumplimiento de los fines que le dieron origen. Su especificidad está dada por el tipo de acuerdo establecido entre los municipios involucrados: su objeto, los aportes de cada municipio, la organización interna, el tiempo de vigencia previsto, etc. Dicho acuerdo debe ser aprobado por los entes constituyentes de la Mancomunidad.

Otras formas de cooperación

Otras formas de cooperación se establecen por acuerdos entre municipios cuyos territorios estén localizados en un mismo espacio metropolitano, a fin de atender conjuntamente un asunto determinado y sin por ello crear una mancomunidad. Ello se puede dar mediante la facultad que poseen los municipios de "celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones" (artículo 120 de la LORM). Otra posibilidad que contempla la LORM (artículo 155) es la asociación entre municipios para el establecimiento en sus respectivas jurisdicciones de la carrera administrativa. Existe asimismo la posibilidad de que diferentes entidades locales se acuerden "acerca de la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados" (artículo 31 de la LORM), con el objeto de tratar asuntos de interés local o intermunicipal (sólo ha sido aplicada cuando un organismo municipal, por efecto de la escisión del mismo, se ha visto obligado a extender su jurisdicción a los nuevos municipios creados).

Finalmente, la LORM prevé la posibilidad que los municipios se afilién a una Asociación Civil sin fines de lucro de carácter nacional y cuyo propósito consista en la promoción del desarrollo integral municipal (artículo 181). Más allá de las formas asociativas expresamente previstas en la LORM, muchas otras figuras son aplicables, incluyendo convenios entre el municipio y los niveles superiores de gobierno.



2.1 LOS PAISES ANDINOS

Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios para el establecimiento de mancomunidades

Como asociaciones orientadas a fines específicos, su creación depende de un Acuerdo aprobado por una mayoría calificada de cada Concejo Municipal involucrado. Dicho acuerdo deberá precisar:

- El nombre, objeto y domicilio de la misma y las entidades que la constituyen,
- Los fines para los cuales se crea,
- El tiempo de su vigencia,
- Los aportes a que se obligan las partes,
- La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades,
- El procedimiento para reformar o disolver la mancomunidad y la manera de resolver posibles divergencias,
- La determinación del control fiscal de la mancomunidad por parte de los entes creadores.

Proceso típico de constitución de una mancomunidad

1. Preparación

A partir del consenso básico entre los municipios interesados, o mediante iniciativas de carácter informal, se elabora un anteproyecto. Esta base inicial es en general sometida a la consideración de los actores involucrados, pudiendo incluirse a otros a municipios si se estima que la viabilidad de la mancomunidad exige la adhesión de socios adicionales. En ocasiones, estas iniciativas surgen de agentes extramunicipales como por ejemplo organismos de asistencia técnica municipal, entes de la administración central, gobernaciones de estado, empresas estatales, etc.

2. Deliberación

El escenario preliminar puede consistir en una asamblea de los alcaldes y/o concejales respectivos, de cuyo seno puede surgir una comisión redactora. A la misma pueden eventualmente asistir representantes de otros niveles gubernamentales, invitados especiales, etc.

3. Etapa de aprobación

La aprobación final del Acuerdo y los Estatutos incumbe al pleno de concejales de cada uno de los municipios involucrados por una mayoría calificada de parte de sus respectivos miembros, conforme a lo previsto en su régimen de debates propio y por separado, no existiendo un órgano constituido por la reunión o asamblea de concejales de varios municipios. Asimismo, en Venezuela no existe trámite de aprobación posterior de las decisiones municipales por una instancia supramunicipal: el acuerdo concertado de los municipios por separado pero sobre un documento común, es suficiente para la formalización de la voluntad mancomunitaria.

4. Etapa de Publicación e inscripción registral

La aprobación del Acuerdo y del Estatuto común por dicha mayoría obliga al alcalde a suscribirlos. Estos deben ser registrados y publicados en la Gaceta Oficial de cada municipio. La obligatoriedad de hacer público el Acuerdo es un requisito de orden legal, por tratarse de un asunto con trascendencia patrimonial. Por su parte, el requisito de la inscripción registral constituye un reconocimiento a la personalidad jurídica del nuevo ente mancomunitario.

Las mancomunidades en mayor detalle

Ámbito de acción

La Mancomunidad es la forma de asociación intermunicipal por excelencia, preferida a otras formas de cooperación en virtud de su carácter formal. Son asociaciones para fines específicos y se aplican, sobre todo, en la prestación de servicios públicos urbanos.

La ley establece explícitamente que las Mancomunidades resultan de acuerdos intermunicipales "para la prestación de determinados servicios municipales". Puede tratarse de servicios administrativos, tales como, policía, protección ambiental, urbanismo, lucha contra incendios, etc., o de asuntos mercantiles, los cuales pueden ser tanto servicios mercantiles puros, como servicios tutelares o subsidiados. Así, el espectro posible de funciones es considerablemente amplio, pudiendo inclusive abarcar la capacitación de funcionarios, planificación de la gestión, armonización tarifaria y tributaria, etc.

En la práctica, la gran mayoría de las Mancomunidades efectivamente en funcionamiento en Venezuela están dedicadas a la recolección y tratamiento de residuos sólidos. Sin embargo, se han constituido también para atender otro tipo de servicios, como por ejemplo transporte público, turismo, urbanismo, etc.

Carácter jurídico

Fue establecida en la Constitución de 1961, pero desarrollada efectivamente en la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978. Previo a ello, se consideraba que su implementación no era jurídicamente factible.

Su personalidad jurídica emana de la original que poseen las entidades que la integran. Ninguna Mancomunidad puede comprometer a los municipios agrupados en ella más allá de los límites establecidos en el estatuto correspondiente. Su especificidad depende de los términos del acuerdo celebrado entre los municipios.

Tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

El pacto mancomunitario se consagra en el acuerdo, así como en el respectivo estatuto que precisa los cometidos generales que motivan la creación de la Mancomunidad y delimita el ámbito territorial de su actuación. No es obligatorio que las entidades constituyentes de la mancomunidad sean colindantes, ni que se encuentren enclavadas en una misma entidad federal.

En virtud de que forma parte del régimen autonómico local, el estatuto no puede ser vetado por otros niveles gubernamentales: solamente puede estar sometido a control jurisdiccional. La mancomunidad puede ser de vocación única o múltiple, aunque no puede reproducir genéricamente los fines propios de la institución municipal. Así, no sería posible crear una mancomunidad para atender, por ejemplo, las materias propias de la vida local, porque ello equivaldría a una cesión a otra entidad de la misión del municipio en tanto que célula primaria de la organización nacional.

Establecimiento de la cooperación

Son asociaciones de carácter voluntario, aunque la ley prevé la figura de la Mancomunidad forzosa en aquellos casos en que un servicio sea prestado en dos o más municipios por un ente único, a efectos sobre todo de establecer un régimen regulatorio uniforme.

Las Mancomunidades necesitan a menudo de un largo proceso de maduración antes de poder franquear todos los obstáculos, muchos de ellos de carácter técnico y no precisamente político. Diversas disposiciones legales de carácter nacional prescriben normas, estándares, mecanismos de supervisión y control que es preciso respetar para iniciar operaciones y ello es válido para cualquier servicio público. Todo ello contribuye a hacer más largo y complejo el establecimiento de Mancomunidades.

Financiamiento y aportes de los municipios asociados

Las mancomunidades carecen de potestad tributaria propia, pero puede asignárseles potestad recaudatoria; pueden recibir aportes municipales, estadales y nacionales, con distinto carácter, y asimismo actuar como contrapartes locales para la ejecución de programas de cooperación bilateral y multilateral, mediante delegación expresa de los entes mancomunados.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Organos de la Mancomunidad y organización interna

Los órganos de la mancomunidad deben ser representativos de las entidades que concurren a la formación de la mancomunidad. Instancias tales como la Asamblea, la Junta Directiva, la Presidencia y demás órganos ejecutivos superiores, deben ser definidas tanto estructural como funcionalmente, mientras que lo relativo a la organización y funciones puede ser abordado mediante instrumentos reglamentarios más específicos.

En general, las funciones de aprobación de normas reglamentarias, presupuesto e instrumentos rectores para la administración de personal, así como las decisiones generales más importantes, incumben al órgano representativo o asamblea. Las

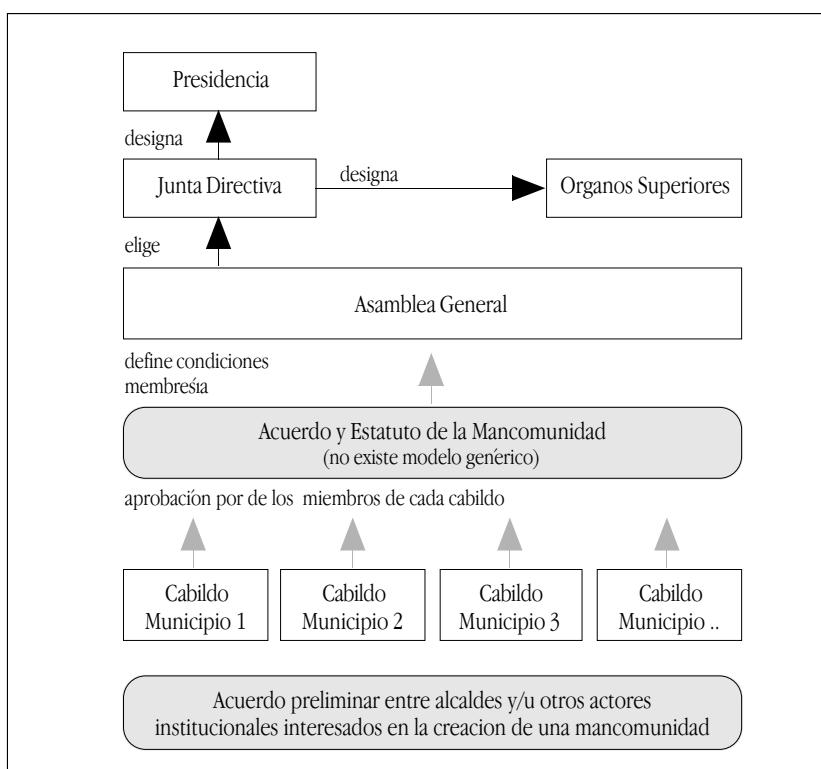
funciones de dirección superior, como por ejemplo ejecución presupuestaria, representación legal y manejo de personal, son por su parte competencia del Presidente y la Junta Directiva. Los titulares de los órganos de la mancomunidad son siempre de designación indirecta o mediata.

Todas las normas pertinentes deben ser recogidas en un reglamento de organización y funcionamiento: régimen de sesiones, convocatorias, citaciones, formación de las mayófias y requisitos de calificación en ciertos casos, procedimientos administrativos, etc.

Interacción con otros niveles de gobierno

Por su condición de entidades dependientes en gran medida de incentivos de origen externo, la interacción con otros niveles de gobierno es frecuente. Pero las intervenciones respectivas de las autoridades municipales y del gobierno central, a través de sus distintos organismos no obedecen a un plan concertado. La interacción se produce en los casos de solicitud y recepción de fondos del nivel nacional y/o estadal, otorgamiento de autorizaciones de operación, fiscalización, etc. No existe un dispositivo formalizado de tutela o supervisión de las Mancomunidades, exceptuando el control de legalidad que incumbe a los tribunales y el que efectúan la Contraloría Municipal (organo independiente funcional y orgánicamente del gobierno local) y la Contraloría General de la República, por lo demás bastante ineficaz o simplemente inexistente.

Procedimientos para el establecimiento y organización interna



Resultados y sostenibilidad de la cooperación

En Venezuela existen 330 municipios y son tan sólo 7 las mancomunidades intermunicipales actualmente en funcionamiento. Existen sin embargo numerosos proyectos, promovidos en la mayoría de los casos por empresas públicas, gobernaciones de Estado, organismos de asistencia técnica, grupos de expertos municipales, etc.. Las mancomunidades efectivamente en funcionamiento son de alguna manera heterónomas, gobernadas por centros de poder extramunicipales que además aportan los recursos que garantizan su existencia.

Factores para el éxito

Entre los factores sobre los cuales radica el éxito de las mancomunidades actualmente en funcionamiento, cabe considerar al menos los siguientes:

- La conformación de un equipo técnico comprometido en un proyecto bien concebido, que ha sabido adelantar las distintas etapas del mismo, incorporando al mismo tiempo a las comunidades en la operación y en los beneficios del servicio.
- El apoyo técnico y financiero de empresas estatales, tales como PDVSA, de Ministerios competentes y de la cooperación internacional, que permiten superar las dificultades iniciales.
- La estrategia desarrollada por ambas mancomunidades, consistente en difundir en todo el país, las beneficios y logros obtenidos a partir de ésta experiencia. El hecho de que se hayan convertido en una especie de centro de aprendizaje, de ensayo y de estudio, sobre toda la problemática de los deseños sólidos, contribuye a que tengan un impacto más allá de su área de influencia directa.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

LA MANCOMUNIDAD ASEO URBANO DOMICILIARIO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS SOLIDOS - MASUR



Ámbito de acción y número de municipios participantes

Este caso representa una excepción notable dentro del bajo número de experiencias de gestión mancomunitaria de servicios existentes en Venezuela, y es considerado como un modelo para todo el país y para otros países latinoamericanos, tanto por su alta calidad de servicio, como por el nivel técnico alcanzado en la concepción y modo de funcionamiento del relleno no sanitario.

La Mancomunidad se localiza en el área urbana integrada por los Municipios Bolívar (Barcelona), Sotillo (Puerto La Cruz), Urbaneja (Lecherías) y Guanta (Guanta), al norte del estado Anzoátegui, dedicándose al diseño, construcción y operación de un servicio de disposición final de residuos sólidos.

Aunque el origen del proyecto se remonta al año 1985, no es sino hasta 1993 cuando comienza su funcionamiento efectivo. En 1992 se produjo un cambio radical en la evolución del proyecto, debido a la agudización del problema representado por la existencia de dos vertederos de basura en el área. La presión ejercida por las comunidades afectadas, los medios de comunicación y la propia compañía CORPOVEN fue decisiva en este cambio; los municipios involucrados, que ya habían pasado a ser cuatro por decisión de la Asamblea Legislativa del estado, acordaron

conformar una nueva junta directiva y designar un nuevo gerente de operaciones.

Finalmente, en 1993 y básicamente con financiamiento del Ministerio del Ambiente, se procedió a iniciar simultáneamente los trabajos de saneamiento del antiguo vertedero y de preparación del nuevo relleno sanitario de Cerro de Piedra.

Existe el proyecto de una estación de transferencia como meta para el futuro inmediato, la cual se ubicaría en un punto equidistante de los principales centros urbanos. Los recursos para construir las instalaciones requeridas provendrán del Ministerio del Ambiente, de la Gobernación del Estado, de CORPOVEN y de los municipios mancomunados.

Resultados de la cooperación

Aunque el tiempo transcurrido es aún reducido, y a pesar de que aún no se ha podido ejecutar el proyecto en su totalidad, toda vez que falta por construir la estación de transferencia y una unidad moderna de reciclaje de residuos no orgánicos, Masur representa hoy día un punto de referencia obligado para todas las mancomunidades del país en el campo de la disposición final de residuos sólidos.

Incluso en el exterior, en Colombia, Ecuador y Francia -país que asesoró en la fase inicial del proyecto- han sido reconocidos los avances logrados y la experiencia acumulada por Masur.

Entre los principales logros se destaca:

- La contribución decisiva al saneamiento ambiental de esta importante zona,
- La acción desarrollada por Masur en materia de educación y participación ciudadana,
- La aceptación de las autoridades del carácter irreversible de la delegación concedida a la Mancomunidad en todo lo referente a la disposición de desechos sólidos en el área metropolitana Barcelona-Puerto La Cruz.

El mayor problema que confronta Masur es la poca identificación de las autoridades de los municipios mancomunados con su gestión, las cuales alegan no disponer de recursos financieros para sufragar los costos del servicio.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

La mancomunidad está integrada por un representante de cada municipio asociado, quienes eligen en su seno el Presidente y Vicepresidente de la Mancomunidad. La Junta Directiva constituye el eje de dirección y administración superior, donde se concentra la aprobación de planes, proyectos y sus respectivos presupuestos, la supervisión de la ejecución de la programación, el control de gestión y la coordinación interinstitucional. Asimismo, corresponde a la Junta Directiva fijar el monto de la contribución anual de cada municipio a la Mancomunidad, así como las distintas tarifas por el servicio. Para formar parte de la Junta Directiva es necesario ser egresado universitario con una experiencia mínima de 5 años.

La gestión ordinaria de Masur, incluyendo el reclutamiento de personal técnico y administrativo, está a cargo del Gerente General, nombrado por la Junta Directiva. El nivel operativo consta de tres Departamentos: operaciones, mantenimiento y administración. Un Fiscal Especial, designado por los concejos municipales es por su parte responsable de la supervisión y control de la Mancomunidad.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes

La cuota parte para la operación y sostenimiento de Masur correspondiente a cada municipio es en principio calculada en base a su población. En la práctica, la Mancomunidad sigue dependiendo de manera determinante de aportes financieros de la Gobernación del estado, CORPOVEN, el Congreso Nacional, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Urbano, etc. Aunque el nivel de autofinanciamiento ha ido aumentando a través de los años, el mismo se sitúa actualmente en torno al 10% del presupuesto total, debido al alto subsidio que se le otorga a los particulares.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Los antecedentes de Masur se remontan a 1985, año en que CORPOVEN (filial de Petróleos de Venezuela) contrató los servicios de una empresa privada para que realizara un estudio sobre el manejo integral de los residuos sólidos en la conurbación Barcelona-Puerto La Cruz. Los resultados y recomendaciones del citado estudio fueron aprobados por todos los actores involucrados y ello dio lugar, en 1987, a la creación de Masur.

En realidad la mancomunidad fue impuesta por CORPOVEN, en tanto que condición para seguir aportando recursos a ambos municipios en la atención del problema de los residuos sólidos urbanos. Su operación comenzó a funcionar en 1989, con la designación de los directivos y demás representantes en la mancomunidad.

Procedimientos de trabajo / Operación del relleno sanitario

Todo el proceso de disposición de la basura es apoyado por un sistema computacional de control y seguimiento, el que cuenta inclusive con un sistema de cámaras de video. Dicho sistema provee información sobre el volumen de basura que ingresa y su procedencia. Ello facilita, además de la gestión administrativa del relleno, la planificación operativa del servicio de recolección en los cuatro municipios, ya que permite a las instituciones y empresas recolectoras establecer una distribución equitativa de carga entre las diferentes rutas, la verificación del cumplimiento o no de las rutas asignadas a cada chofer, así como llevar estadísticas pormenorizadas sobre la generación de desechos por municipio y por sector de las ciudades.

Las actividades se ejecutan respetando la normativa nacional e internacional existente en materia de disposición final de residuos sólidos, lo cual garantiza la descomposición rápida de los desechos orgánicos, el aprovechamiento parcial de los desechos inorgánicos y un impacto mínimo sobre el medio ambiente de la zona.



2.1 LOS PAISES ANDINOS

LA MANCOMUNIDAD DEL SUR - DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS SOLIDOS

Ámbito de acción y número de municipios participantes

Otra experiencia mancomunitaria exitosa es la denominada Mancomunidad del Sur de Disposición Final de los Residuos Sólidos, ubicada en la zona sur del Estado Anzoátegui.

Como su nombre lo indica, su objeto es prestar el servicio de aseo urbano en todas sus variantes en los municipios San José de Guanipa y Simón Rodríguez: recolección, transporte y tratamiento final de los residuos sólidos, mediante técnicas modernas que permiten el manejo adecuado de los desechos, la reducción de los desechos al menor volumen posible y la protección del ambiente.

Las instalaciones del Relleno Sanitario Metropolitano se encuentran ubicadas en una extensión de terreno de 100 hectáreas, al sudeste de los municipios Simón Rodríguez y San José de Guanipa, en la vía que conduce hacia Ciudad Bolívar. Su vida útil está estimada en aproximadamente veinte años. La población beneficiaria es de 185.444 personas, equivalente a un 18% de la población total del Estado Anzoátegui. En el relleno se procesan aproximadamente 158 toneladas de basura diariamente, correspondiente a una producción per capita de 0,85 kg. al día. El relleno sanitario utiliza el sistema de trincheras.

Resultados y sostenibilidad de la cooperación

Dados los resultados positivos obtenidos, el apoyo sistemático de las alcaldías involucradas y de las fuerzas vivas de ambos municipios (comunidades organizadas, asociaciones de comerciantes e industriales, etc.), las autoridades de la mancomunidad proyectan ampliar su radio de acción a los servicios de agua, transporte, planificación urbana y abastecimiento.

Organización interna

La instancia ejecutiva o directorio está constituida por un presidente y tres directores principales, dos de los cuales representan a los municipios que conforman la mancomunidad y uno a la empresa CORPOVEN. En la actualidad, el presidente de la mancomunidad es un ingeniero destacado en comisión de servicios de la empresa CORPOVEN. La asesoría a la mancomunidad está a cargo de un ejecutivo de dicha empresa, responsable de impulsar las iniciativas de creación de asociaciones municipales a nivel nacional. La asesoría de CORPOVEN ha permitido que se formulen políticas claras y coherentes para el manejo integral de los desechos sólidos en esa importante zona del país, dado el inmenso potencial petrolero que encierra.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes

Las fuentes de financiamiento de la mancomunidad provienen de aportes de los municipios mancomunados, correspondientes al 5% de sus respectivos ingresos, a los cuales se suma el aporte -toda vez mayoritario- de CORPOVEN. Para el futuro se estudia la posibilidad de obtener recursos de la gobernación del estado Anzoátegui, del gobierno nacional a través del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR), de organismos nacionales e internacionales y de empresas privadas establecidas en la zona. A partir de 1997 se llevará a cabo un programa de reciclaje y compostaje, a fin de generar ingresos propios que puedan revertirse en mejoras para el relleno sanitario.

Aportes de otras instituciones

En 1995 CORPOVEN otorgó los recursos para colmar la trinchera existente y construir una nueva, así como para la contratación de una empresa especializada que garantizara una mejor gestión del vertedero.

Concluidas las obras, se logró un mejor aprovechamiento de las áreas definidas como trincheras; minimizar la presencia de vectores en el sitio; reducir el índice de morbilidad en el área de disposición final; eliminar la presencia de escarbadores y menores de edad en éste; repotenciar las máquinas y equipos dañados que se encontraban en el área; recuperar las instalaciones físicas y; eliminar el brote permanente de fuego que generaba emisiones de humo en la zona. La puesta en práctica de un programa de arborización en el área ocupada, aunado a la limpieza constante en los alrededores del relleno, no permiten ni siquiera sospechar que se trata de un sitio de disposición final de basura.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Se creó el 16 de mayo de 1988 gracias al apoyo de CORPOVEN, empresa que ha convertido la promoción y fomento de asociaciones municipales para la prestación de servicios comunes en uno de los ejes de su política de atención a las comunidades ubicadas en su área de influencia, asesorando a los municipios tanto en lo relacionado con la organización de la mancomunidad como en el proceso técnico de funcionamiento.

INSTITUTO DE CAPACITACION MUNICIPAL - ICAM

Ámbito de acción y número de municipios participantes

El ICAM es un organismo intermunicipal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del fisco municipal, creado mediante ordenanza por los municipios Bolívar, Sotillo, Guanta y Urbaneja del Estado Anzoátegui (ubicado en la zona este del país). Tiene sede en la Ciudad de Puerto La Cruz, capital del municipio Sotillo. Sus principales objetivos son:

- el desarrollo, formación y capacitación del personal de servicio, técnico, administrativo, gerencial y directivo adscrito a instituciones públicas y privadas de la región;
- el fomento de la conciencia ciudadana, la responsabilidad comunitaria y la capacidad de gestión en la sociedad civil de los municipios,
- la asesoría a diferentes organismos, entidades municipales e institutos similares, tanto nacionales como extranjeros, en los procesos de mejoramiento de los recursos humanos y la gestión municipal,
- la promoción y el apoyo a la profesionalización de los niveles directivos, gerenciales y supervisores de los organismos ejecutivos del gobierno municipal,
- la promoción y el desarrollo técnico-profesional y docente de la innovación en el campo administrativo e institucional, con el propósito de mejorar la eficiencia de la gestión municipal.

A efectos de cumplir con su misión, el ICAM diseña y ejecuta programas de formación y capacitación dirigidos al personal de las respectivas municipalidades y comunidades.

Resultados y sostenibilidad de la cooperación

Gracias a la Cooperación Francesa, que actuó como facilitador del proceso que condujo a su creación, y de la Cooperación Alemana, a través del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y del Proyecto de Asistencia a la Gestión de Ciudades Intermedias (PROGECI), el programa de capacitación del ICAM abarca hoy en día los niveles político, técnico, administrativo y operativo de las municipalidades involucradas.

Uno de los factores clave de éxito del ICAM ha sido la relación orgánica que ha sabido mantener con los organismos de cooperación técnica. Al mismo tiempo, esta densa red coadyuva a su consolidación. Una dirección de alto nivel técnico-profesional integrada básicamente por profesores universitarios, sin vínculos de dependencia respecto de intereses políticos particulares, es quizás el factor más importante del rápido desarrollo que ha experimentado el ICAM.

Finalmente, es de destacar que los municipios han cumplido, si bien irregularmente, con sus aportes. El carácter que le confiere el hecho de haber sido creado mediante ordenanza contribuye también en gran medida a garantizar su existencia.

Acuerdos que rigen la cooperación y organización interna

El ICAM se rige por lo establecido en la ordenanza que decreta su creación en junio de 1993, la cual cumple igualmente función de estatutos sociales de la institución. Su duración es de veinte años renovables, dependiendo del acuerdo a que lleguen los municipios mancomunados.

La Junta Directiva está compuesta de cinco miembros nombrados por los alcaldes, previo concurso de credenciales (quienes eligen en su seno el Director-Presidente) y de cuatro miembros adicionales, con derecho a voz y voto, en representación de los concejos municipales. Los cargos de los integrantes de la Junta Directiva son honoríficos, si bien reciben una dieta por cada reunión ordinaria o extraordinaria que se celebre. Posee asimismo un Consejo Asesor integrado por representantes de los siguientes organismos:

- Ministerio de Desarrollo Urbano (MIN-DUR),
- Gobernación del Estado Anzoátegui,
- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE),
- Centro de Capacitación y Entrenamiento de la Industria Petrolera y Petroquímica (CEPET),
- Universidad de Oriente (UDO), Núcleo Anzoátegui.

2.1 LOS PAISES ANDINOS

Aportes y contribuciones de los municipios participantes.

De acuerdo a la Ordenanza constitutiva cada municipio se obliga a aportar anualmente al ICAM el equivalente de 0,5% de sus ingresos totales. También percibe ingresos por concepto de servicios prestados: cursos, talleres, conferencias, eventos, asesoría, etc.

Interacción con otros niveles de Gobierno.

Mantiene contacto para el desarrollo de su programación con CORDIPLAN, a través del Proyecto de Asistencia a la Gestión de Ciudades Intermedias (PROGECI), así como con FUNDACOMUN.

Ha firmado convenios con las siguientes instituciones:

- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE),
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS),
- Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS),
- Alianza Francesa.

Recibe apoyo de la Cooperación Técnica Francesa y Ciudades Unidas en Desarrollo (CUD), con sede en Francia.

2.2 AMERICA CENTRAL

2.2.1 GUATEMALA

2.2 AMERICA CENTRAL

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Unitaria

Unidades territoriales de la división política y administrativa:

Nación (Estado), Departamentos, Municipios

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: 330

Año de institucionalización: 1825

Año última ley municipal: 1988

Ejecutivo: Alcalde

Deliberativo: Consejo Municipal

Elección: directa

Elección: directa

Mandato: 4 años

Mandato: 4 años

Reelegible: sí

Reelegible: ilimitado

Autonomía: funcional y político-administrativa

Recursos propios: Arbitrios, tasas, contribuciones y actualmente préstamos y donaciones

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en Guatemala

Guatemala está dividido en ocho regiones que comprenden 22 departamentos y 330 municipios. De una población de 10,5 millones, se estima que un 59% vive en áreas rurales y el 41% restante en zonas urbanas. De ellos, cerca del 50% reside en comunidades de menos de mil habitantes y otro 25% en comunidades que no alcanzan los cinco mil. La extrema dispersión territorial se agudiza por factores como el aislamiento geográfico y el multilingüismo.

Las autoridades municipales electas son el alcalde y el concejo municipal. Por su parte, los funcionarios nombrados son el secretario y el tesorero, quienes suelen ser la "cara visible" en la sede municipal. El secretario municipal se ha convertido en figura clave de los municipios, ya que debido a su continuidad y experiencia actúa gerencialmente.

No obstante, la capacidad de formulación de proyectos, por parte de la administración y de los comités de vecinos organizados, es usualmente deficiente. Los empleados suelen estar mal remunerados y sin capacitación suficiente; así como los procedimientos y equipos de trabajo obsoletos.

Por su parte, para que una población pueda adquirir la calidad de municipio, es necesario que el número de habitantes sea mayor de 10,000; que pueda asignársele un territorio proporcional a su población; que el territorio que pueda asignarse al nuevo municipio, no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio que se siente afectado; y que exista infraestructura física y social básica, que garantice condiciones aceptables para su futuro.

La región denominada ZONAPAZ, donde se concentra la mayoría de programas orientados a la reconstrucción del país

luego de tres décadas de conflicto armado interno, incluye 9 de los 22 departamentos y concentra cerca del 40% de la población total; 68% de ellos indígenas. En esta zona existen 118 alcaldías indígenas, de las cuales más de un 50% no tienen un nivel de escolaridad que supere el tercer grado de la escuela primaria, de acuerdo a la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). En general, el analfabetismo de la zona se ubica cerca del 52%, cuando el promedio nacional es de 38%.

El bajo nivel educativo de gobernantes y gobernados, que no conocen el límite de su autoridad o de su responsabilidad ciudadana, afecta la eficiencia de los municipios. Así, instituciones como los Cabildos Abiertos, donde la comunidad tiene la oportunidad de manifestar sus demandas, se han transformado en actos esporádicos -casi de emergencia- que los alcaldes tratan de obviar, dada la probabilidad de que terminen en desórdenes o en la tradicional petición de renuncia. Cuando se realizan son virtualmente forzados y, por lo general, para tratar asuntos relacionados con casos de corrupción o para dirimir asuntos partidarios. Por Ley, el Cabildo Abierto es una reunión informativa donde no se toman decisiones, lo cual hace que resulte ineficaz para negociar soluciones con la comunidad.

El conflicto bélico y el sector municipal

El conflicto bélico que durante 36 años perturbó la paz y el desarrollo del país, afectó política, social, cultural y ambientalmente a los municipios ubicados en la zona del conflicto. Desde el punto de vista social, se desintegran las comunidades y las familias; una alta proporción de personas emigraron tanto fuera del país como a otros puntos del territorio nacional, perdiendo su identidad y sus tierras.

El territorio físico también fue afectado, manifestándose en daños medio ambientales de muchos de los bosques, cultivos y parques abandonados o destruidos por las acciones bélicas. En lo que respecta a las administraciones municipales, el incendio de sus edificios destruyó archivos, especialmente registros civiles y títulos de tierras, originando en la actualidad serios problemas legales.



DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

La Constitución Política de Guatemala establece que "los municipios de la república de Guatemala son instituciones autónomas". Entre sus funciones les corresponde: elegir sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

En adición a las funciones tradicionales - servicio civil, cementerios, recolección y tratamiento de desechos, etc., el Código Municipal determina nuevas responsabilidades de los gobiernos locales, teniendo como fin "la prestación administrativa de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial, básicamente sin perseguir fines de lucro, y por tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, mejorarlos y regularlos, garantizando su funcionamiento eficiente, seguro, continuo, cómodo e higiénico a los habitantes". (Art. 30)

La provisión de esos servicios puede realizarse directamente por la municipalidad o por concesión.

En la práctica, los gobiernos locales administran servicios de agua potable, alcantarillado, limpieza de calles, electricidad, policía municipal, bomberos. Asimismo algunos gobiernos locales han asumido la responsabilidad de construcción, mantenimiento, equipamiento y contratación de personal para brindar los servicios básicos de salud y educación.

La calidad y la cobertura de los servicios provistos varía enormemente de un lugar a otro y no se encuentra debidamente documentado, pero en casi todos los casos son operados con pérdida para las municipalidades. Debe destacarse que Guatemala es el único caso en Centroamérica donde los servicios de agua potable están totalmente bajo administración local.

Por su parte, el Código Municipal establece -con carácter obligatorio- la conformación de siete comisiones específicas encargadas de estudiar los asuntos que conoce el Concejo, lo cual posibilita un canal de participación de los vecinos. Las comisiones son: finanzas; salud, educación, cultura, turismo y deportes; agricultura, ganadería y alimentación; protección del medio ambiente y patrimonio cultural; urbanismo y desarrollo urbano-rural; y probidad, considerándose la posibilidad de contratar asesoría especializada para cada materia

Competencias y funciones principales

Servicios básicos:

Agua potable; drenajes; letrinización, alumbrado público, recolección de basura; calles, aceras y caminos vecinales; limpieza de calles

Otros servicios urbanos:

Mercados; rastros/mataderos; cementerios; parques y plazas; salones de usos múltiples

Funciones de planificación y gestión

Ordenamiento territorial, catastro municipal, formulación de planes de desarrollo

Otras funciones

Registro civil; registro de fierros ganados; carta-ventas semovientes, guías de transporte, juzgados municipales, policía municipal, policía de tránsito

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

Con la Constitución de 1985 se establecieron por primera vez elementos concretos para la participación social y la administración descentralizada, materializados en la transferencia directa de recursos del gobierno central a las municipalidades y la puesta en vigencia de la Ley Preliminar de Regionalización -1986-, y la Ley de los Consejos de Desarrollo -1987-.

La legislación estableció que los consejos de Desarrollo serían foros donde la sociedad podía negociar sus diferencias y generar consensos. El sistema funcionaría en cinco niveles: local, municipal, departamental, regional y nacional; actuando como complemento de la democracia representativa, en sus niveles más bajos -local y municipal- promovería la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo, los Consejos Locales de Desarrollo fueron declarados inconstitucionales por considerarse que estaban fuera del control directo de las municipalidades, podían deliberar sin la presencia directa de las autoridades edilicias y -llegado el momento- abarcar población que correspondiera a más de un municipio. Asimismo, las reformas realizadas por el Congreso al Código Municipal, las cuales daban a los municipios la facultad de reconocer personalidad jurídica, regular, fiscalizar y registrar a las organizaciones sociales de su jurisdicción, fueron vetadas por el Gobierno Central en 1991, con el argumento de que proliferarían de manera incontrolable toda clase de comités. Ambos hechos representaron un duro golpe al desarrollo de los grupos comunitarios, pero no evitaron su crecimiento y fortalecimiento de hecho.

Así, la articulación comunidad-gobierno local quedó limitada a mecanismos tradicionales; uno de ellos es la representación de minorías en el Consejo Municipal.

Otra de las figuras subsistentes fue el Alcalde Auxiliar, que representaría los intereses, necesidades y liderazgo de las distintas comunidades, pero que en la práctica se ha transformado en una mera correa de información.

Medidas Recientes

En los últimos tres años el sector municipal se ha visto beneficiado por una serie de importantes acciones legislativas, tendientes a aumentar su capacidad de respuesta frente a las demandas de la población, que se encuentra mayoritariamente en condiciones de extrema pobreza y carencia casi total de servicios esenciales. Cabe destacar las siguientes:

1994

- Participación en el presupuesto nacional incrementada del 8 al 10%.
- Duración de gobiernos locales establecida a 4 años.
- Manejo del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), transferido a las municipalidades.

1995

- Un porcentaje del impuesto sobre circulación de vehículos transferido a las municipalidades.
- Los gobiernos locales, junto a grupos organizados de padres de familia, son considerados en la selección y contratación de maestros en las escuelas de su jurisdicción.

1996

- Con el incremento del IVA en tres puntos -7 al 10-, un punto porcentual es transferido a las municipalidades.

1997

- El impuesto sobre la renta puede ser recaudado por las municipalidades y retener un porcentaje por su manejo.

- El control del tráfico es devuelto a los gobiernos locales.

Otro tema de interés en la actual agenda municipal es la posibilidad de modificar la ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) para simplificar su administración, con lo cual un mayor número de gobiernos locales asumiría el manejo de dicho impuesto y podría incrementar sus recursos.

Es importante destacar que los Acuerdos de Paz incluyen una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos locales. El Acuerdo sobre Aspectos Socio-económicos y Situación Agraria del 6 de mayo de 1996, por ejemplo, señala la necesidad concreta de "...adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socio-económica con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad de discutir y decidir localmente la asignación de recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales".

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

Problemas de municipios en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios

La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado a las más de 18 mil comunidades rurales, donde reside la mayoría de la población, es uno de los desafíos principales de las municipalidades guatemaltecas, en especial las más pequeñas. En la práctica, muchos proyectos han fracasado por falta de estudios técnicos adecuados, lo que incluye el poco estudio de la posibilidad de realizarlos mediante algún tipo de cooperación intermunicipal.

En su mayoría, los servicios de limpieza - actividad cotidiana de las municipalidades- no cuentan con procedimientos adecuados para su manejo, y menos aún para procesos de reciclaje; así, una de las principales fuentes de contaminación ambiental a nivel nacional son los depósitos clandestinos.

Cabe destacar que la reparación y mantenimiento de calles -mediante uso de adoquín o empedrado- es una de las actividades que consume una gran parte de los recursos municipales.

Con el proceso de reducción de los ámbitos de acción del Estado, particularmente del gobierno central, se han transferido a las municipalidades la prestación de nuevos servicios, tales como salud y educación. Son ya numerosos los casos de escuelas con maestros pagados por la alcaldía, o la participación junto a padres de familia en el manejo de centros educativos financiados por algunos de los fondos sociales existentes.

En el caso de los servicios de salud, las municipalidades también se han visto involucradas debido a la crisis generalizada de las instancias gubernamentales a cargo -ministerio de salud y seguro social-; contando para ello con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Posibles ámbitos de acción de la cooperación intermunicipal

De acuerdo con lo expuesto, los posibles ámbitos de acción para la cooperación intermunicipal son:

- la prestación de servicios de agua potable,
- las plantas de tratamiento de basura,
- el establecimiento de redes para la conducción de energía eléctrica,
- la cooperación para el desarrollo del catastro municipal,
- el desarrollo de programas de conservación ambiental,
- la construcción de carreteras vecinales y,
- programas de desarrollo turístico y de comercialización de las artesanías locales.

Inversión del aporte constitucional 1991-1996

Rubro	Porcentaje
Agua potable y alcantarillado	26.5
Empedrado y mejora de calles	16.0
Reparación de carreteras	9.9
Construcción de escuelas	9.9
Energía eléctrica	6.6
Pavimento	5.2
Instalaciones deportivas	3.4
Amortización de deudas	3.4
Maquinaria y equipo	2.2
Compra de tierras	1.3
Materiales de construcción	0.8
Otros gastos	18.5

MARCO POLITICO Y LEGAL

Pese a que la legislación guatemalteca ofrece la posibilidad de realizar asociaciones de municipalidades, a fin de cumplir sus objetivos institucionales, ésta se ve limitada por la objeción que mantiene la Contraloría General de Cuentas de la Nación -organismo de fiscalización del Estado- a qué recursos asignados a un municipio puedan ser invertidos fuera de su jurisdicción geográfica. Lo cual nunca ha sido cuestionado por los municipios, ya que no se ha presentado un caso concreto en que fuese necesario.

Estado actual de la discusión sobre la cooperación intermunicipal, y conyunctura política para la promoción de asociaciones municipales

La cooperación intermunicipal no se encuentra dentro de los temas prioritarios de la actual agenda municipalista, que centra su atención en los numerosos cambios legales que se producirán como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, que terminaron con el conflicto armado interno de más de tres décadas.

Dichos Acuerdos de Paz contemplan diversos aspectos vinculados al trabajo de las municipalidades; abarcando desde la Constitución Política hasta el Código Municipal y pasando por numerosas leyes vinculadas al tema. Para la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), las principales preocupaciones dentro del texto constitucional son: la posibilidad de que se flexibilice los porcentajes asignados para inversión y funcionamiento (Art.257); la imposibilidad de los municipios de establecer sus propios arbitrios, con la posible derogación del Art. 239; y el papel de los Consejos Locales de Desarrollo, que habían sido declarados inconstitucionales en 1989 por afectar la autonomía municipal.

En relación al Código Municipal, existe un proyecto de reformas impulsado en forma independiente a lo contemplado en los Acuerdos de Paz. Se propone modificar el

Art. 7 con la siguiente redacción: . "Las municipalidades podrán asociarse, para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de los distintos fines que le impone y garantiza la Constitución Política de la República y el presente Código y, en consecuencia, celebrar, entre las mismas o con otras instituciones públicas o privadas, acuerdos y convenios de cooperación y ayuda para el desarrollo común de sus distritos municipales, los que deben ser acatados por las demás instituciones del Estado".

Legislación específica existente

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA (1985)

Se entiende que la Constitución Política reconoce el asociacionismo, entre individuos y sus organizaciones, por medio de los artículo 34 y 44 que garantizan el derecho a la libre asociación y los derechos inherentes a las personas respectivamente. De acuerdo al art. 44, "serán nulo ipso jure las leyes y disposiciones o de cualquier otra orden que disminuya, restrinja o tergiverse los derechos que la Constitución garantiza".

Desde esta perspectiva, la posibilidad de practicar diversas formas de asociarse, en todos los campos de la actividad ciudadana, incluiría a los municipios y se garantizaría constitucionalmente, ya que dicha norma lo permite y lo protege de cualquier intento de restricción. No obstante, la legislación más específica respecto a los municipios se encuentra en el Código Municipal.

CODIGO MUNICIPAL (de 1988)

Las posibilidades de asociacionismo en el Código Municipal se proporcionan en artículos tales como:

Artículo 9: "Asociación de Municipalidades. 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."

Artículo 30: "Servicios municipales. La municipalidad tiene como fin primordial la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial..."

Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios

Artículo 31: "Formas de establecimiento y prestación de los servicios municipales. Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados : a) por las municipalidades y sus dependencias, unidades de servicio y las empresas que organice; b) por concesiones otorgadas de conformidad con la ley."

Artículo 40: "Competencia. Le compete a la Corporación Municipal:...k) La disposición de los recursos del municipio para cumplimiento de sus fines; m) el establecimiento, regulación y atención de los servicios públicos locales; s) la prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, disposición final de basuras y tratamiento de desechos sólidos..."

Artículo 41: "Atribuciones de la Corporación Municipal. La Corporación Municipal tendrá además las siguientes atribuciones: ...c) emitir acuerdos de asociación o de cooperación con otras municipalidades e instituciones..."

En la práctica, algunas de estas atribuciones han sido objetadas por la Contraloría de Cuentas, bajo el cuestionamiento de qué recursos asignados a un municipio puedan ser invertidos fuera de su jurisdicción geográfica. No obstante, de la revisión de los fundamentos Constitucionales y normas derivadas, se concluye que existe un andamiaje legal suficiente para practicar diferentes tipos de asociacionismo municipal y ninguna ley, norma o disposición puede ser superior al mandato constitucional. Así, se estima que las objeciones planteadas a estas formas de cooperación municipal, carecen de fundamento legal y responden, generalmente, a abusos de poder y/o a criterios antojadizos de los contralores que, en Guatemala, aún gozan de discrecionalidad individual para cumplir sus funciones.

En Guatemala, son diversas las formas de cooperación intermunicipal posibles desde el punto de vista funcional y legal. Pese a criterios contrarios en el pasado, la práctica ha demostrado sus diversas posibilidades.

Las formas más relevantes son: las empresas intermunicipales, las redes intermunicipales de capacitación y asesoría en el servicio; además existen otras formas de cooperación que se mencionan en términos generales.

Empresas Intermunicipales

El Código Municipal establece los siguientes pasos para su creación:

- el conocimiento y aprobación del proyecto o iniciativa por parte del Concejo Municipal, quien instruye al Alcalde para que realice las gestiones administrativas del caso.
- la realización de todos los estudios técnicos requeridos y la elaboración de la propuesta final, la cual también requiere ser conocida y aprobada por los respectivos Concejos.
- los Concejos emiten un punto de acuerdo o un acuerdo específico para la creación del nuevo ente; con la aprobación, los Concejos instruyen y/o facultan a sus Alcaldes para desarrollar las gestiones administrativas necesarias a fin de constituir la empresa.
- emisión del reglamento respectivo -basado en el acuerdo del Concejo- para normar la organización, funciones y competencias y financiamiento de la nueva entidad.
- publicación del acuerdo y el reglamento en el Diario Oficial para su publicación.

Con estas formalidades la empresa tiene la legalidad necesaria para operar conforme a lo previsto; siendo, además, un compromiso institucional, lo que garantiza su permanencia en el tiempo.

Cada municipalidad involucrada puede reservarse el derecho de disolver la entidad intermunicipal, cuando así convenga a sus intereses y/o la misma ya no cumpla con los fines para los cuales fue creada.

La duración de la entidad creada suele ser indeterminada y puede ampliar sus funciones y competencias iniciales si fuese de interés para los municipios participantes.

Redes intermunicipales de capacitación y asesoría en el servicio

En este caso, los requisitos son de carácter más administrativo que legal y los pasos a seguir dependen de la dimensión del trabajo requerido. En términos generales se requiere:

- el establecimiento de un convenio de cooperación entre los participantes, sean ellos otros municipios y/o instituciones de apoyo o fortalecimiento municipal.
- La emisión y suscripción del convenio por el alcalde en su calidad de personero municipal; el objetivo del convenio suele ser formalizar y comprometer la participación y asistencia de las municipalidades involucradas a los eventos y/o acciones de capacitación y asistencia técnica; nombrar las contrapartes municipales a cargo de aplicar lo transmitido y/o de darle seguimiento a lo acordado al interior del proceso administrativo.
- Aprobación del Concejo, sólo en los casos que el convenio involucre participaciones y/o manejos financieros por parte de la municipalidad, a fin de formalizar dichos aportes.
- Si las entidades patrocinantes lo requieren podrían firmarse contratos y/o cartas de compromiso que legalicen las actividades, básicamente la aportación y buen manejo de recursos financieros.
- Cuando estos aportes financieros van a manejarse por administración, el Concejo debe aprobar una ampliación presupuestaria para ingresar los fondos al presupuesto municipal y registrarlos contablemente.

La duración de la Cooperación suele depender de la duración de los programas de capacitación y/o asistencia técnica.

Otras formas

Existen otras formas de cooperación intermunicipal que, por sus fines y/o objetivos, revisten otro carácter en su organización.

En estos casos el procedimiento suele ser semejante a la constitución de una entidad específica. Lo que significa que requiere:

- la aprobación inicial de los Concejos Municipales involucrados.
- la suscripción de un acta constitutiva y la emisión de los estatutos y reglamentos respectivos, los cuales deben ser registrados legalmente.
- Cumplir todos los requerimientos de ley y registrar la asociación conforme el ordenamiento legal.
- Puede considerar la firma de convenios o contratos de operación, que regulen acciones y/o actividades específicas constitutivas del quehacer sustantivo de la cooperación.

Su duración puede ser indeterminada o temporal. En ambos casos las municipalidades involucradas siempre se reservarán el derecho a disolver la asociación, cuando así convenga a sus intereses. Pueden tener carácter nacional y/o internacional y operar tanto en prestación de servicios como en capacitación, asistencias técnica y cooperación productiva.

EXPERIENCIAS EXISTENTES

En diversas regiones del país y por motivos también diferentes, varios grupos de municipios han intentado desarrollar proyectos en conjunto. Sin embargo, muchos de ellos fracasaron debido a la mencionada objeción de la Contraloría de Cuentas a que los recursos financieros dirigidos a un municipio aparezcan como invertidos en obras que tienen una jurisdicción distinta.

Ello había reducido el asociacionismo estrictamente al plano político, en el cual sí existen organizaciones de municipios por departamento y región, operando principalmente para efectos de comunicación y negociación con otras instancias del Estado. Tal es el caso de los fondos sociales y el sistema de Consejos de Desarrollo.

No obstante, existen casos particulares que han logrado vencer dichas y otras objeciones, dando origen a formas de asociación que permiten una mejor prestación de servicios municipales. El precedente jurídico-administrativo de estas experiencias permitirá la adopción de nuevas formas de asociarse para los municipios que así lo quieran.

A continuación se presentan algunos ejemplos de las diversas iniciativas de cooperación, tanto exitosas como intentos fallidos.

El manejo común de desechos sólidos por cuatro municipios del Departamento de Sololá - Una iniciativa fracasada

Se trata de cuatro municipios del departamento de Sololá, (región occidental), todos los cuales tienen graves problemas para la recolección, depósito final y tratamiento de desechos sólidos. De ellos, los municipios San José Chacayá, San Andrés Semetabaj y Sololá cabecera cuentan con algunas áreas de su jurisdicción para la ubicación final de la basura. No obstante, Panajachel que es un municipio turístico y de extensión limitada, genera diariamente grandes cantidades de desechos sólidos y no cuenta virtualmente con sitios donde colocarla, por ello ha buscado la cooperación intermunicipal con sus tres vecinos.

Dicha situación se vio agravada para Panajachel con el rompimiento de un dique de contención, que provocó el desborde de la basura hacia la carretera que conduce a San Andrés Semetabaj, a finales de 1996. Este hecho derivó en protestas por parte

de los vecinos y autoridades municipales de San Andrés. Sin embargo, al ser requeridos para autorizar la venta de un terreno que cumplía con las características indispensables para depositar la basura de Panajachel, la respuesta fue negativa, pues no deseaban contaminar su municipio.

Ante tal rechazo, las autoridades de Panajachel lograron permiso del municipio de Sololá para llevar su basura a un sitio de dicha jurisdicción, con lo cual se resolvía el problema inmediato y daba tiempo para buscar una solución. Pero el lugar elegido estaba ubicado en la carretera que de Sololá conduce al municipio de San José Chacayá, cuyos vecinos y autoridades también protestaron pues constitúa una fuente de contaminación para su comunidad. Como agravante del caso, la forma empírica de colocación y la pendiente del terreno usado provocaba



que la basura rodara con facilidad y cayese en un río que sirve de fuente de agua a la Aldea de San Jorge y que, además, desemboca en el Lago de Atitlán. Los reclamos no se hicieron esperar, incluso a través de los medios de comunicación locales, pre- valeciendo la idea de que "cada municipio solucione sus problemas sin meterse con otro".

El tema fue objeto de atención en la Asociación Departamental de Alcaldes, en cuyo seno surgió la inquietud de dar una respuesta integral al problema, entendiendo que aunque su origen estaba en Panajachel, ninguno de los municipios del departamento cuenta con un sistema de recolección, manejo y procesamiento integral de desechos sólidos y simplemente se acumulan en lugares lo menos "visibles" para no dañar la imagen del lugar.

Se iniciaron contactos con diversas instituciones especializadas en el tema, las cuales dictaminaron la dirección requerida para atender el problema de una manera integral. Al profundizar los estudios se planteó la problemática a varios organismos financieros internacionales, los cuales también concordaron en que una solución conjunta no sólo era la salida más apropiada sino que resultaba mucho más justificable para obtener apoyo financiero internacional.

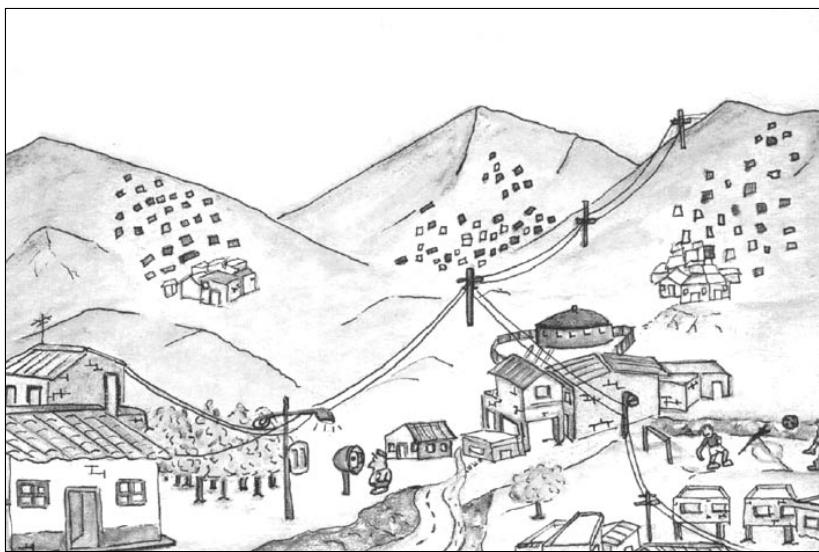
La mejor opción era la creación de una empresa intermunicipal de basura que pudiera dar respuesta integral, es decir, que se encargara desde la recolección domiciliaria hasta su reutilización, para fines industriales o para producir abono artesanal, con lo cual se reducirían los costos de operación y se obtendría un flujo regular de material para efectos de reciclaje.

No obstante, el proyecto no pasó de la etapa de perfil de idea-proyecto ya que las municipalidades no se atrevieron a disponer de fondos para un proyecto que rebasa su jurisdicción. Se hicieron las consultas legales pertinentes y, pese a la viabilidad e impacto que podía alcanzarse, no pudo concretarse, de tal cuenta que cada municipio volvió a buscar una respuesta individual al problema y se perdió la oportunidad de una solución altamente satisfactoria.

En la actualidad, la Comisión de Medio Ambiente de la Municipalidad de Sololá, con el apoyo de Panajachel, realiza gestiones para darle continuidad al proyecto. La planta de tratamiento de desechos sólidos construida en el municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, podría ser un buen modelo a seguir.



CREACION DE UNA EMPRESA ELECTRICA REGIONAL



Ambitos de acción y número de municipios participantes

La experiencia más concreta de cooperación intermunicipal recién se está iniciando en la región oriental del país. Se trata del esfuerzo conjunto de las municipalidades de Río Hondo, Estanzuela, Huité, Cabañas, San Diego, Usumatlán, y Tecolután -todas del departamento de Zacapa-, que se encuentran avanzadas en la implementación de una Empresa Eléctrica Regional.

Si bien existen varios casos de municipios con empresas eléctricas, ellas están orientadas a atender sólo los servicios de su jurisdicción, y se trata en su mayoría de municipalidades relativamente grandes. Es la primera vez que se prepara un esfuerzo conjunto de municipalidades pequeñas, que en lo individual probablemente no podrían acometer tal iniciativa, pero unidas representan un volumen de demanda significativo.

Si bien el proyecto se encuentra en una etapa preparatoria, la modalidad adoptada es la creación la Empresa Eléctrica del Municipio de Río Hondo y, a partir de esta empresa, se ampliará el ámbito de acción, la organización administrativa y el finan-

miento, hasta incluir a los municipios restantes y convertirla en una empresa intermunicipal. Este procedimiento fue adoptado a fin de evitar los obstáculos reglamentarios que en esfuerzos anteriores impidieron la conformación de entidades intermunicipales.

Resultados de la cooperación

A la fecha, se encuentra lista la documentación a presentar ante el Ministerio de Energía y Minas para que apruebe e inscriba la Empresa, como concesionaria para la prestación del servicio en la localidad, lo cual le da la legalidad para funcionar. Este paso no debiera tener reparos ya que no existe competencia establecida en la región, por lo que nadie podría considerarse afectado por la creación y autorización de la Empresa.

El Concejo Municipal de Río Hondo ya conoció y aprobó la propuesta técnica y se ha elaborado el reglamento correspondiente.

El documento final del proyecto fue presentado ya para su aprobación ante el Ministerio de Energía y Minas.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación.

El proyecto contempla tres etapas:

- Elaboración de un perfil de proyecto de la Empresa Eléctrica de Río Hondo, definiendo sus límites técnicos, sociales, naturales y financieros, y así establecer la viabilidad de la misma en el marco de las circunstancias del sub-sector eléctrico del País. Estas no son del todo claras en la actualidad, pues las instituciones que generan el fluido y prestan el servicio están en proceso de privatización. Esto generará cambios en el marco jurídico, lo cual debe ser contemplado en la propuesta técnica del proyecto.
- En la segunda etapa, se realizan los estudios de viabilidad legal y política de la entidad a crear, a fin de superar los obstáculos que han impedido la conformación de este tipo de empresa intermunicipal. También se gestiona la aprobación, por parte del Concejo Municipal, de la Empresa Eléctrica de Río Hondo. En esta misma etapa se finaliza el documento de proyecto a ser presentado a cada municipalidad involucrada para su aprobación y legalización.
- En la tercera etapa, se solicita la autorización del Ministerio de Energía y Minas para la operación de la Empresa Eléctrica de Río Hondo, se inicia la capacitación del personal técnico-administrativo, la integración de los órganos directivos y la puesta en marcha de las operaciones bajo la asesoría de la cooperación externa solicitada. En esta etapa se continuarán las gestiones para la transformación de dicha empresa en una entidad de carácter regional; además se realizarán las acciones necesarias para la construcción de una planta de energía eólica ubicada en el municipio de Huité, a través de la cual podría surtirse la demanda de municipios vecinos y ampliaría las expectativas de comercialización de la empresa.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

El Concejo Municipal de Río Hondo emitió un acuerdo municipal en el cual aprueba la creación de la Empresa Eléctrica de su municipio, con carácter de entidad descentralizada que gozará de autonomía funcional, Personería Jurídica, fondos privativos y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones en el ámbito de su competencia, así como el reglamento respectivo.

La Empresa tiene su domicilio en el Departamento de Zacapa, y puede establecer dependencias y realizar actividades en cualquier parte del territorio nacional.

Organización interna

La propuesta de organización interna parte de una Junta de Administración, una Gerencia General y se subdivide en tres unidades administrativas: Operaciones, Comercial y Finanzas y Administración.

La estructura administrativa de la Junta de Administración se integra por: tres delegados municipales; un usuario industrial; un usuario comercial; un usuario residencial urbano; un usuario residencial rural; un representante de los empleados y el gerente general de la Empresa.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes y financiamiento de la cooperación

La Municipalidad de Río Hondo contribuye con los bienes que, a la fecha se encuentran en el inventario municipal referidos a este servicio, además del producto de impuestos, arbitrios, contribuciones y multas generadas por la prestación del servicio. A estos pueden sumarse los aportes presupuestarios y otras afectaciones de rentas que el Gobierno, las municipalidades y otras entidades aprueben con destino al servicio público de energía eléctrica.

Interacción con otros niveles de gobierno

En este caso, el proyecto obliga a una interacción continua entre los gobiernos locales y el gobierno central, vía el Ministerio de Energía y Minas, ente que da la aprobación para que la Empresa pueda comprar, distribuir y vender energía eléctrica y el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), entidad encargada de la generación y venta de fluido eléctrico en el interior del país. También permite la interacción con los fondos sociales que invierten en el sub-sector eléctrico, así como con entidades de financiamiento y asistencia técnica internacional.

Factores de éxito

Puede considerarse como factores de éxito:

- La decisión de las autoridades municipales de impulsar las actividades productivas de sus comunidades, vía la introducción de sistemas de energía eléctrica a nivel local, por medio de una empresa de carácter municipal.
- La metodología empleada, que parte de una amplia consulta a la población, urbana y rural, sobre su disposición para participar de la formulación, administración y uso del servicio a prestar por la empresa. Ello incluye, además, a usuarios de carácter industrial, comercial y sector laboral, hasta llegar a incluir a los representantes de todos los actores involucrados en la conducción de la empresa, por medio de un Consejo de Administración pluri-representativo.

LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE PETEN



Ambitos de acción y número de municipios participantes

Es la primera experiencia exitosa de constitución de una empresa intermunicipal que opera actualmente en el país. Se trata del esfuerzo conjunto de dos municipios del departamento del Petén: San Benito y Flores, que se encuentran operando la denominada Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Flores-San Benito, EMAPET.

Las municipalidades guatemaltecas manejan la prestación del servicio de agua potable y drenajes por administración, con excepción de municipalidades como la de la capital de la República que tiene constituida una Empresa Municipal de Agua, EMPAGUA. En la capital también funcionan una empresa privada, la Compañía de Agua MARISCAL, que presta servicio en diferentes zonas de la ciudad, así como diversas empresas privadas que prestan servicio a colonias, condominios y lotificaciones específicas.

En el marco del Plan de Desarrollo Integrado de Petén, y como un producto del Proyecto de Saneamiento Ambiental del Centro Santa Ana-San Benito y Lago Petén Itza, se establece la creación de una

empresa municipal para la prestación, manejo y desarrollo de dichos servicios.

Este proyecto ha involucrado a las siguientes entidades nacionales e internacionales:

- Municipalidad de San Benito,
- Municipalidad de Flores,
- Secretaría General de Planificación Económica,
- Instituto de Fomento Municipal,
- Área de Salud, Región VIII, Ministerio de Salud Pública,
- Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas,
- Cooperación Alemana Técnico-Financiera GTZ - KfW.

Resultados de la cooperación

A la fecha, se encuentra constituida legalmente y operando la Empresa Municipal de Agua y Alcantarillado de Flores-San Benito, Petén; cuyos estatutos y reglamento fueron aprobados por los Concejos Municipales respectivos y publicados en el Diario Oficial. Su sede se estableció en la parte central de Santa Elena, Flores; y su organización administrativa opera conforme lo establecido en su reglamento. Su primer gerente fue nombrado en el mes de noviembre de 1996.

Procesos y procedimiento para el establecimiento de la cooperación

El proyecto contempla tres etapas:

- Fase preliminar:

Para crear las condiciones requeridas por la Cooperación Técnico-Financiera, a fin de elaborar y firmar los acuerdos necesarios tanto de asistencia técnica como los programas de inversión. Sus principales productos son: la creación de la empresa, la definición e implementación de sus tareas, y la formulación e implementación de su estructura organizativa.

- Fase transitoria:

Para asistir a EMAPET en sus labores diarias –incluido el establecimiento de una gestión empresarial adecuada- y en la preparación de las fases siguientes de cooperación técnica y financiera, mediante la intervención y asesoramiento de expertos de diferentes disciplinas, tanto nacionales como extranjeros.

- Fase de asesoramiento:

Para brindar acompañamiento y asesoría técnica-financiera y así consolidar los resultados obtenidos a la fecha, institucionalizar la empresa y ayudar a emprender nuevos tipos de gestión, tales como la privatización de algunos de los procesos, por ejemplo: recolección de desechos, cobro de servicios, etc.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

La creación de la empresa cuenta con la aprobación de cada Corporación Municipal involucrada, por medio del acuerdo municipal respectivo y la aceptación de un estatuto y un reglamento, y la respectiva publicación en el Diario Oficial.

La empresa fue constituida como una entidad descentralizada de las administraciones municipales actuantes, al amparo del Artículo 9 del Decreto 58-88, Código Municipal.

Organización interna

La Empresa, para su dirección y desarrollo, cuenta con una Junta de Administración y una Gerencia. La Junta de Administración es la máxima autoridad de la Empresa, determina las reglas básicas para la operación y administración de la misma, decide sobre los asuntos que le asignan los estatutos, y controla la realización de sus resoluciones a través de la Gerencia.

Está integrada por los dos alcaldes municipales; dos síndicos, uno por cada municipalidad; dos representantes de los vecinos del área urbana de cada uno de los municipios; y el gerente de la Empresa, quien actúa como secretario de la Junta.

A nivel administrativo la Empresa cuenta con dos departamentos:

- Departamento financiero-comercial.
- Departamento de instalación, operación y mantenimiento de los sistemas.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes, y financiamiento de la cooperación

Para la constitución de la Empresa ambas municipalidades han contribuido cediendo instalaciones y equipos en uso. Además han asumido el pago del IVA del salario del gerente, así como el compromiso de subsidiar a la Empresa en aquellos gastos que sean necesarios mientras se termina de operacionalizar el proceso administrativo, el registro de conexiones y las nuevas tarifas.

Otras entidades participantes han asumido el compromiso de pagar el salario del gerente, mientras los ingresos ordinarios de la Empresa alcanzan a cubrir este rubro, así como el costo de las asesorías técnico-financieras propias del acompañamiento pre establecido y los estudios requeridos para implementación técnica.

Interacción con otros niveles de gobierno

Desde la concepción del Plan de Desarrollo Integral de Petén hasta la constitución de la Empresa, se ha requerido la interacción con otros niveles de Gobierno, así como con agencias de asistencia técnico-financiera del exterior, entre las que se destaca la Cooperación técnico-financiera de la República Federal de Alemania.

Este proyecto ha permitido la interrelación con: la Secretaría General de Planificación Económica, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

En la medida que la Empresa se institucionalice y desarrolle conforme lo planeado, estos niveles de interacción disminuirán hasta reducirse a los trámites usuales derivados de la prestación de sus servicios a las entidades de gobierno central, localizadas en el área de trabajo de la Empresa.

Factores de éxito

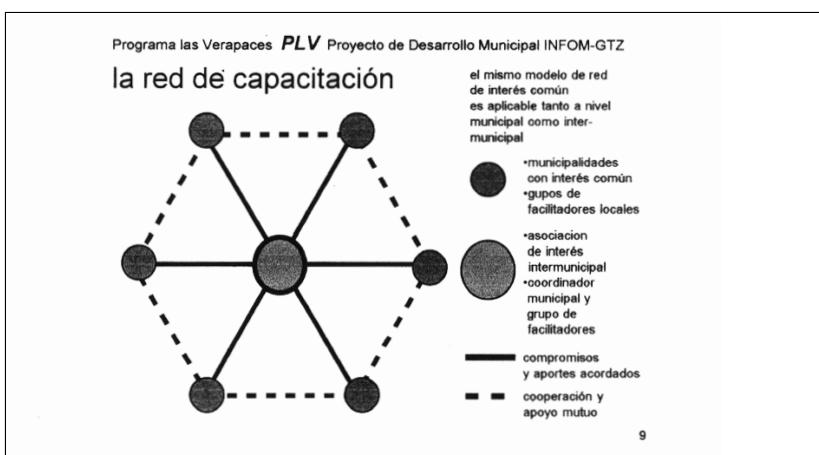
Se consideran como factores de éxito:

- El interés del gobierno central por establecer el plan de desarrollo integral de Petén,
- La disposición de los gobiernos municipales involucrados para resolver conjuntamente el problema de los servicios de agua, alcantarillado y la contaminación del lago,
- La colaboración del gobierno de Alemania, a través de GTZ y KfW, y
- La inclusión de representantes de los vecinos en la Junta de Administración.

Sin la participación de las instituciones de gobierno central y de la ayuda internacional, hubiese sido muy difícil, sino imposible, vencer las objeciones de la Contraloría de Cuentas que sostiene el criterio que los recursos de un municipio no pueden usarse en otro, pese a lo consignado en el Código Municipal.

Por su parte, la participación de los vecinos ayuda a vencer las resistencias propias de los localismos y establece un mecanismo de control social sobre las actividades de la Empresa, lo que le aporta transparencia y legitimidad entre los usuarios de sus servicios.

LA RED DE CAPACITACION EN CATASTRO DE LAS VERAPACES



Ambitos de acción y número de municipios participantes

Otro caso de cooperación intermunicipal con resultados positivos lo constituye la iniciativa de siete municipios de Alta Verapaz para cooperar en la constitución de una micro-región para efectos de asistencia y cooperación técnica en la creación del catastro y cobro local del Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI).

La cooperación se inició en 1996 dentro del contexto del Programa Las Verapaces (PLV), en el Proyecto de Desarrollo Municipal INFOM-GTZ, por lo cual contó con recursos técnico-financieros nacionales y externos.

El ámbito de acción parte desde la inducción a la temática, hasta la búsqueda del fortalecimiento financiero de las municipalidades involucradas vía la formulación de un catastro municipal que les permita cobrar el IUSI de manera integral y generar un plan de desarrollo urbano local.

Si bien la cooperación se inicia con la participación de siete municipalidades, San Cristóbal Verapaz, Santa Cruz Verapaz, Tactic, Tamahú, Tucurú, Panzós y Senahú, se espera su ampliación hasta cubrir todas las municipalidades de la región II.

Resultados de la cooperación

Se destacan a la fecha los siguientes resultados:

- Se encuentran constituidas las micro-regiones Sur y Norte de Alta Verapaz, así como lo conducente en la Baja Verapaz.
- Se ha realizado conforme lo previsto el programa de capacitación en catastro, a través de la Red de Capacitación en Catastro Municipal de las Verapaces y
- Se han nombrado los oficiales de catastro por las municipalidades respectivas, habiéndose constituido las oficinas de catastro municipal conforme lo requerido por el proyecto.

Además de varios foros de encuentro de oficiales de catastro de las distintas sub-zonas (Micro Sur Alta Verapaz, Micro Norte Alta Verapaz y Baja Verapaz).

Procesos y Procedimientos para el establecimiento de la Cooperación

El Proyecto consta de las siguientes tres etapas básicas:

Primera etapa: inducción y sensibilización

- Actividades de inducción sobre los conceptos de catastro y sensibilización de las autoridades municipales sobre la importancia de la constitución del mismo dentro de los planes de fortalecimiento financiero de las municipalidades.

- Compromiso de las autoridades municipales para nombrar personal contraparte del proyecto que llegara a constituir las oficinas de catastro en su momento.

Segunda etapa: capacitación e integración de las micro-regiones

- Acciones de capacitación presencial en catastro con el personal asignado por cada municipalidad, a través de la red de capacitación en catastro municipal de las Verapaces.
- Constitución de las Micro Regiones en las áreas geográficas pertinentes.

Tercera etapa: constitución de las oficinas de catastro municipal.

- Integración de las Oficinas de Catastro Municipal y desarrollo de las Asesorías pertinentes.
- Desarrollo de los catastros municipales e implementación de los planes de fortalecimiento financiero municipal, así como actividades de seguimiento y desarrollo del proyecto.

Tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Este proyecto requiere que la Asociación de Municipios de Baja Verapaz establezca, en asamblea general, qué municipios tienen la voluntad política de participar en el proyecto.

Establecido el número de municipios a participar, éstos elaboran un convenio de cooperación, capacitación y gestión intermunicipal para la implementación del catastro municipal. Cada Corporación Municipal debe aprobar y emitir el acuerdo respectivo. Dicho acuerdo contempla las cláusulas ordinarias y una particular donde cada municipalidad se compromete a no trabajar el catastro con ninguna otra entidad durante el término del convenio con GTZ.

Organización interna

El proyecto tiene una organización administrativa funcional constituida por:

- la Asamblea de la Asociación de Municipios de Baja Verapaz (AMBV),
- un Coordinador de Catastro de la AMBV,
- dos oficiales de catastro por municipio,
- las contrapartes (INFOM y GTZ), con un asesor de GTZ y el jefe del DEPUR de INFOM en relación con el Coordinador de Catastro de la AMBV, y un técnico de INFOM y un asesor de GTZ a nivel de los oficiales de Catastro.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes, y financiamiento de la cooperación

Cada municipio involucrado debe aportar recursos financieros para la contratación de dos personas de la localidad que, previa capacitación, se conviertan en oficiales de catastro, así como implementar, en su momento, la Oficina Municipal de Catastro.

Además, los municipios que constituyen la micro-región, deben aportar recursos financieros para nombrar y contratar un Coordinador de Catastro del Departamento.

El Proyecto de Desarrollo Municipal de las Verapaces (PLV), establecido por INFOM-GTZ aporta los recursos técnico-financieros para el desarrollo administrativo y técnico del proyecto, lo que incluye financiar y asistir técnicamente todas las etapas del mismo.

Interacción con otros niveles de Gobierno

Se da una relación permanente con el gobierno central, vía el Ministerio de Finanzas Públicas y el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), así como con la respectiva Asociación Departamental de Municipios. También facilita una adecuada interacción con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y con las entidades responsables del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en lo referente al Catastro Nacional y la resolución de los problemas de tenencia de la tierra.

Factores de éxito

Entre los factores de éxito se pueden destacar:

- La estrategia de inducción preliminar, que abarcó personalmente a todos los alcaldes del área a trabajar, así como la convocatoria a la Asamblea de la Asociación de Municipios del Departamento,
- La pertinencia del proyecto, debido a las necesidades de fortalecimiento financiero de las municipalidades involucradas,
- La disposición del gobierno central de trasladar la recaudación del IUSI a las municipalidades que demuestren capacidad técnica y financiera para ejecutarla, y
- La metodología de capacitación y asesoría adoptada, la cual ha permitido un intercambio de experiencias, vía los foros-encuentros de oficiales de catastro, que retroalimentan el proyecto eficazmente.

LA ASOCIACION DE ALCALDES DE FRONTERAS



Ambitos de acción y número de municipios participantes

En este caso, los municipios participantes buscan consolidar las relaciones existentes entre las localidades vecinas de ambos lados de las fronteras; formar conciencia local, nacional e internacional de la importancia de la situación fronteriza; fortalecer las capacidades locales de gestión del territorio fronterizo; generar capacidad de cooperación transfronteriza y evaluar proyectos de cooperación en ejecución en las áreas fronterizas.

Además, se espera formular, concertar y proponer, a las instancias gubernamentales y binacionales, una política coherente hacia las regiones fronterizas, a fin de trasladarla a las agendas políticas de los gobiernos de la región y, por su medio, a la agenda de la integración regional.

Forma parte del tratamiento conjunto de los problemas propios del municipio, como la prestación de servicios públicos tradicionales a menores costos y mejor cobertura, así como alcanzar a los núcleos poblacionales más alejados de los centros urbanos, donde los habitantes no tienen seguridad sobre la pertenencia del territorio donde se asientan -guatemaltecos en territorio mexicano, o viceversa-

Ello incluye la asunción de problemas propios de los territorios fronterizos en mate-

ria de migración, indocumentación y delincuencia derivada de los fenómenos anteriores, tales como el narcotráfico y diversas formas de contrabando. Problemas que, si bien se presentan a nivel del municipio, tienen causas externas al mismo y efectos de carácter nacional e internacional.

Los municipios gestores de esta iniciativa son aquéllos que tienen frontera con México: municipios de los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Petén. También se ha invitado a participar a los municipios de Chiquimula, Izabal, Jutiapa y Zacapa, fronterizos con Honduras y El Salvador, lo cual representa un total de 30 municipios involucrados.

Resultados de la cooperación

Se destacan los siguientes resultados:

- Se ha constituido la Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas de Guatemala.
- Se ha elegido la Junta Directiva integrada por siete miembros.
- Se ha aprobado la propuesta inicial de estatutos y en proceso de legalización.

Además de ello, se han iniciado gestiones similares con los Alcaldes Fronterizos de El Salvador y Honduras.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Este proyecto consta de tres fases a nivel nacional, y cuatro etapas a nivel internacional.

Primera fase: Fase de inducción:

- Realización de un seminario-taller de inducción al problema fronterizo por parte de las instituciones impulsoras del proyecto (Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia -FUNPADEM-, Instituto CIVICA y FUNCEDE).
- Concertación de las visiones de la problemática, sus causas y posibles soluciones; las experiencias vividas y las posibilidades externas de asistencia técnica-financiera, enfatizando la visión política nacional y regional.
- Promoción de un consenso sobre las posibilidades de una organización intermunicipal, para atender el tema en el país, con vistas a integrar una instancia organizativa de carácter regional.

Segunda fase: Fase organizativa:

- Formalización de la participación de los municipios vía la acreditación de sus representantes por parte de los Concejos Municipales, buscando la mejor alternativa de organización, atendiendo a la idiosincrasia de los municipios asistentes.
- Establecimiento de los mecanismos de coordinación para la recopilación, distribución y uso de la información geográfica a incorporar en la base de datos del proyecto.
- Promoción de una instancia de organización que desarrolle el proyecto a nivel local y se integre la Junta Directiva de la Asociación de Alcaldes de Fronteras.

Tercera Fase: Fase de consolidación organizativa y ejecución:

- Formulación de los estatutos de la Asociación, su aprobación y su legalización.
- Incorporación de aquellos alcaldes de municipios fronterizos que, por razones geográficas, no fueron integrados en la primera instancia organizativa.
- Definición de las visiones nacionales y se proposición de las estrategias y políticas fronterizas, tanto a los gobiernos centrales como a las instancias encargadas de los procesos de integración regional y extra-regional.
- Se propicia el vínculo respectivo con los gobiernos locales de los países vecinos, para formular estrategias y políticas conjuntas.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Se requiere que cada Concejo Municipal emita un punto de acuerdo municipal acreditando a su representante ante la Asociación y lo faculte para participar en la Directiva de la misma, la cual es responsable de aprobar el acta constitutiva de la Asociación y los estatutos del caso.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes, y financiamiento de la cooperación

Los municipios involucrados aportan los recursos financieros para el sostenimiento de sus representantes, así como los gastos de viáticos y movilización de los mismos. También se comprometen a poner a disposición de la cooperación las facilidades administrativas, para la implementación de la red regional de informática y el desarrollo del proyecto.

Las instituciones involucradas aportan asistencia técnica para desarrollar las primeras etapas del proyecto e impulsar la organización de nivel nacional, procurando generar una actitud de sostenibilidad por parte de las municipalidades involucradas.

Factores de éxito

Entre éstos cabe mencionar:

- La conciencia de las autoridades municipales respecto a la peculiar forma de vida de los municipios fronterizos, así como el agravamiento de problemas tales como indocumentados, transmigrantes, contrabando humano y material, así como narcotráfico y violencia delincuencial.
- Las iniciativas bilaterales y multilaterales emprendidas por el gobierno central, básicamente con el caso de México, que si bien a la fecha no han incorporado plenamente a los gobiernos locales, han propiciado la organización de los municipios interesados en participar.

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS GUATEMALTECAS

Aparte de las formas tradicionales de asociación departamental o regional, orientadas a temáticas reivindicativas, en Guatemala se está gestando un movimiento asociacionista municipal, derivado de las necesidades locales de unificar esfuerzos para superar problemas comunes.

Los obstáculos tradicionales que enfrentan este tipo de iniciativas, como por ejemplo la posición de la Contraloría de Cuentas, comienzan a ser superados, tal como lo demuestra el caso de la Empresa de Agua del Petén y el caso de la Empresa Eléctrica de Oriente. Así, en el ámbito jurídico, cada caso sienta un precedente al cual se puede acudir legalmente si otro caso lo amerita.

Se asiste al surgimiento de nuevas formas de asociacionismo, tanto formal como informal, que van dirigidas tanto a la prestación de servicios públicos -agua, energía eléctrica-, como al fortalecimiento administrativo -redes de capacitación-, e incluso para la atención de problemas complejos de carácter local-nacional-internacional, como es el caso de Alcaldes de Fronteras.

Si bien se han encontrado objeciones como las mencionadas con anterioridad, también se ha sabido encarar las objecio-

nes derivadas de los localismos exagerados y del costumbrismo municipal guatemalteco. Como respuesta natural han encontrado las iniciativas de las distintas Asistencias Técnico-Financieras que países amigos brindan al movimiento municipalista en Guatemala.

Aunque el ámbito de acción de dichas formas de cooperación está básicamente orientado a la prestación de servicios públicos, algunos municipios estudian la posibilidad de intervenir en el campo productivo. Así, sería posible impulsar el desarrollo económico de sus comunidades, por ejemplo a través de empresas intermunicipales de turismo, empresas de fomento de la micro y pequeña empresa, arrendamiento de maquinaria pesada, etc..

El carácter formal de las empresas ya constituidas constituye un buen precedente en el tema, ya que la sostenibilidad alcanzada a la fecha evidencia que estos modelos pueden ser impulsados con mayor vigor. No obstante, aún existen limitaciones y/o restricciones debido a la falta de capital semilla, para apoyar aquellas iniciativas que requieren un impulso financiero inicial.

Por su parte, la falta de divulgación de las experiencias exitosas es vista como una

limitación ya que las mismas son conocidas solo en el área geográfica de aplicación, y no son compartidas con el resto de municipalidades del país. La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y las Agencias Internacionales de Cooperación tienen en este campo un buen espacio de trabajo.

Si bien la descentralización administrativa del gobierno central es muy débil, este proceso permite plantear iniciativas de cooperación intermunicipal, básicamente en las áreas de salud, infraestructura vial y fomento económico.

Con todo, es posible afirmar que en Guatemala, es posible impulsar diversas formas de asociacionismo Municipal y que estas formas pueden adoptar distintas normas jurídicas y estructurales, por lo que no debe esperarse de ellas un carácter formal homogéneo, sino admitir que expresen la idiosincrasia de nuestro movimiento municipal.

También debe considerarse que, para el caso de Guatemala, temas como lo étnico, lo consuetudinario y lo antropológico deben ser tomados en cuenta y respetados en el impulso del movimiento asociacionista municipal.

FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL

EMPRESAS INTERMUNICIPALES

Nueva forma de cooperación, ya que su conformación previa había sido dificultada por objeciones de la Contraloría respecto a la inversión de recursos de un municipio en otro. (Teóricamente su conformación no debiese ser objetada.)

Carácter jurídico

Se conforman a partir del resquicio legal de constituir una empresa municipal, basada en un municipio, la cual presta servicios a otros municipalidades.

Nacen del acuerdo de los concejos y se conforman como entidades descentralizadas, con autonomía funcional, personería jurídica y fondos privativos para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Organización y gestión interna

Cuentan con una Junta de Administración, una Gerencia General y Unidades Administrativas. En algunos casos la Junta de Administración incluye representantes de los vecinos.

Se financian inicialmente con el aporte de bienes por parte del municipio base, para luego recurrir a su autofinanciamiento por medio de la venta de sus servicios.

Funciones / Tareas

Las propias de una empresa de prestación de servicios públicos básicos, como lo son:

- agua potable,
- drenajes,
- energía eléctrica.

Ejemplos

- Empresa de Agua de Petén
- Empresa Eléctrica de Oriente

REDES INTERMUNICIPALES

Forma de cooperación orientada a la capacitación y la asistencia técnica intermunicipal.

Carácter jurídico

Se basan en un acuerdo de cooperación que nace del acuerdo entre los municipios.

Dicho acuerdo cuenta con la aprobación de los representantes de cada municipio reunidos en una asamblea general.

Organización y gestión interna

Cuenta con una Asamblea General, una Instancia Directiva de Coordinación y un Nivel técnico de ejecución.

Se financia con el aporte de cada municipio involucrado para la contratación de personal y con recursos del gobierno central y/o entidades de cooperación externa.

Funciones / Tareas

- Brindar capacitación,
- Brindar asistencia técnica,
- Brindar soporte financiero.

Ejemplos

- Red de Capacitación sobre Catastro de las Verapaces
- Red Nacional de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica

OTRAS FORMAS

Las Asociaciones de Alcaldes, Asociaciones de Gobiernos Locales forman parte de un nuevo tipo de colaboración para aunar criterios, y delinear acciones posibles, en torno a problemas comunes.

Carácter jurídico

Definidas como "Asociación Jurídica Intermunicipal", se constituyen legalmente con la formalización de sus estatutos aprobados y publicados en el Diario Oficial.

Organización y gestión interna

Se conforman por una Junta Directiva y una Asamblea de Municipios Integrantes

Funciones / Tareas

- Gestionar la organización nacional e internacionalmente,
- Formular estrategias de gestión,
- Proponer políticas de gestión a gobiernos centrales y organismos de integración regional.

Ejemplos

- Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas

2.2.2 NICARAGUA

2.2 AMERICA CENTRAL

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Unitaria

Unidades territoriales de la división política y administrativa:

Nación (Estado), Regiones Autónomas (2), Departamentos (15), Municipios

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios:

147

Año de institucionalización: 1826

Año última ley municipal: 1997

Ejecutivo:

Alcalde

Elección:

directa

Mandato:

4 años

Reelegible:

indefinida¹

Deliberativo:

Consejo Municipal

Elección:

directa

Mandato:

4 años

Reelegible:

indefinida²

Autonomía:

Política, administrativa y financiera

Recursos propios:

Impuestos municipales, tasas, contribuciones especiales, multas, donaciones y participación en impuestos fiscales

¹ Alcalde y Vice-Alcalde no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

² Para postularse en las siguientes elecciones deberán haber renunciado al cargo doce meses antes.

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en Nicaragua

Durante las últimas dos décadas, posterior a la dictadura Somocista de casi 40 años, el país se vio envuelto en una serie de procesos sociales y económicos que afectaron a todos los sectores de la sociedad, entre los cuales vale mencionar:

- La revolución Sandinista, que significó una ruptura drástica con la economía de mercado e introdujo reformas sociales y económicas fundamentales.
- La guerra civil de la década de los ochenta, que causó fuertes flujos migratorios de refugiados, así como el desalojo y reubicación de miles de familias en todas las regiones del país, tanto en zonas urbanas como rurales.
- Una de las tasas de inflación más altas en América Latina, que resultó en un deterioro muy serio de la economía.
- El incremento de los niveles de organización de la población y de las tasas de participación en actividades de orden local, municipal.
- La aplicación -al término de la guerra civil- de políticas de austeridad fiscal y ajustes estructurales.

Los cambios económicos derivaron en altos niveles de desempleo y un crecimiento dramático de la pobreza urbana y rural, sobre todo de la pobreza extrema. A ello se añade una alta tasa de crecimiento poblacional, lo que ocasiona fuertes presiones sobre la tierra y los servicios básicos.

Principales características del sector urbano

De los 4,4 millones de habitantes con que contaba Nicaragua en 1995, el 54% habitaba en zonas urbanas. Aunque las estadísticas muestran un incremento importante

de la población urbana, la misma se concentra en un número reducido de municipios, localizados fundamentalmente en la Región del Pacífico.

La Región del Pacífico concentra el 56,6% de la población total y cerca del 75% de la población urbana nacional; por su parte, la Región Central y Norte y la Región Atlántica albergan, respectivamente, el 31,1% y 12,3% de la población total y el 20,4% y 4,6% de la población urbana nacional.

El sistema de asentamientos urbanos de Nicaragua es de tipo preeminente, compuesto por una ciudad principal Managua, siete ciudades medianas (entre 50 y 150 mil habitantes), 26 ciudades intermedias (entre 10 y 50 mil habitantes) muchas de las cuales aún conservan la denominación de villas, 90 ciudades pequeñas (entre 1 y 10 mil habitantes) y 23 pueblos con menos de mil habitantes. Cabe señalar que prácticamente todos los municipios existentes en el país cuentan con su respectiva área urbana.

Managua, ciudad capital, constituye el centro urbano más grande del país y conforma, en conjunto con las ciudades de Tipi-

tapa, Masaya y Granada, el denominado Gran Eje Urbano de Nicaragua, que agrupa cerca del 47% de la población urbana nacional.

De conformidad con la Ley de Municipios de 1997, la creación de nuevos municipios está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos: población vinculada por lazos de identidad natural, socioeconómica y cultural; población no menor de 10 mil habitantes, a excepción de municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica; capacidad de generar recursos propios y suficientes para atender las competencias municipales básicas y para prestar y desarrollar los servicios públicos; dictamen técnico del organismo rector de los estudios territoriales.

El 45% de los municipios nicaragüenses posee en promedio una extensión territorial comprendida entre 101 y 500 km², mientras que el 12% supera los 1.000 km². Si bien casi todos los municipios cuentan con un centro poblado, sólo en el 18% de ellos (27 municipios) la población urbana es predominante. Examinando la distribución de población por municipios se constata que el 42,1% posee más de 20 mil

habitantes, el 48,2% posee entre 5 y 20 mil habitantes y el 9,7% posee menos de 5 mil habitantes (Véase cuadro N° 1)

Por su parte, los servicios de infraestructura básica son bajos en promedio. La cobertura nacional actual de agua potable es de un 56%. Las viviendas con adecuado servicio de agua potable llegan a un 84% en el sector urbano y a 18% en el campo. El alcantarillado sanitario abarca el 21% del total de las viviendas y el 56,5% de las viviendas está dotado de excusado o letrina.

Por su parte, la energía eléctrica cubre poco más del 60% de las viviendas, con sensibles diferencias entre las tasas de cobertura urbana (90%) y rural (26%).

Según el Mapa de Pobreza preparado por el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, 43 municipios se encuentran en situación de extrema pobreza, 68 en situación de pobreza alta y 34 en situación de pobreza media y menor.

Al analizar la distribución espacial de la pobreza por departamento encontramos que los cinco departamentos considerados en extrema pobreza se localizan por un lado en la parte norte de la Macroregión

Distribución poblacional de los municipios (Fuente: Elaborado con base en el censo 1995, INEC)

Región	habitantes por municipio	< 5,000	5,000 - 10,000	10,000 - 20,000	20,000 - 50,000	50,000 - 100,000	>100,000	total	%
I		5	6	8	6	1		26	17,9%
II		1	6	5	8	1	2	23	15,9%
III			1	2	2	1	1	7	4,8%
IV		6	7	7	8	2	1	31	21,4%
V			4	4	5	1		14	9,7%
VI			1	7	8	3	1	20	13,8%
RAAN			1	2	3	1		7	4,8%
RAAS		1	4	1	3	2		11	7,6%
Región San Juan		1	2	2	1			6	4,1%
Total		14	32	38	44	12	5	145 *	
%		9,7%	22,1%	26,2%	30,3%	8,3%	3,4%		100,0%

* Actualmente (1998) ya existen 147 municipios.

Central del país (Madriz, Nueva Segovia, Estelí y Matagalpa), y por otro en la zona sur de la Macroregión del Atlántico (Río San Juan); en cambio, los tres Departamentos de pobreza media y baja se localizan en el centro de la Macroregión del Pacífico (Masaya, Managua y Granada).

La Ley de Municipios vigente establece un sistema de financiamiento municipal (ingresos propios y demás aportes) que garantiza altos niveles de autofinanciamiento y preserva la independencia del municipio. No obstante, aun cuando los ingresos propios representan aproximadamente el 85% del ingreso promedio municipal, explicable a su vez por lo reducido de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, la mayoría de los municipios nicaragüenses no disponen de recursos suficientes para un desempeño adecuado de las competencias municipales, ni existen niveles aceptables de equidad entre los municipios.

El sistema en vigor tiene la ventaja de que los ingresos provienen de un número reducido de impuestos, la mayoría de ellos fácilmente administrables. El impuesto más importante, hasta la implantación de las reformas tributarias de 1997, era el llamado impuesto sobre ingresos o impuesto sobre ventas. Este impuesto representaba el 50,7% de los ingresos totales de los municipios y el 73,5% de los ingresos por concepto de impuestos. No obstante, este tributo presenta, entre otros problemas, el hecho de establecer una doble tributación al competir con el Impuesto General a las Ventas (15%) cobrado por el gobierno central, crea el efecto de cascada, es difícil de administrar y se considera que es incompatible con el área centroamericana.

Con la Ley de Justicia Tributaria y Comercial este impuesto ha sido reducido de un 2% al 1,5% a partir de enero de 1998 y será del 1% a partir de enero del 2000. Además, se ha exonerado del pago del impuesto municipal sobre ingresos las ventas de ganado mayor y menor, huevos, leche,

queso y carnes frescas, refrigeradas o congeladas, saladas o secas.

El segundo impuesto en importancia es el Impuesto de Bienes Inmuebles, que representa el 9,7% del total de recaudación tributaria municipal. Es un impuesto recientemente transferido a las alcaldías y se cobra sobre una tasa del 1% del valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rurales. La potencialidad de este impuesto es muy alta, estimándose que actualmente sólo es pechado un 10% del universo de contribuyentes. Se espera que el mismo se erija en la principal fuente de ingresos propios de las municipalidades.

El tercer impuesto en importancia es el Impuesto de Rodamiento y Navegación, que representa el 8,3% de los impuestos locales y lo pagan los propietarios de vehículos y embarcaciones. La tasa se define según el tipo y uso de vehículo. Este impuesto no tiene ninguna base legal, habiendo sido derogado, pero se sigue cobrando. Finalmente, el cuarto impuesto en importancia es el Impuesto de Matrícula, que aporta el 6,6% del total de impuestos recaudados; recae en todas aquellas personas naturales y jurídicas que quieran ejercer cualquier tipo de actividad económica.

Se puede afirmar que la autonomía municipal ha estado limitada por los siguientes factores: a) intervencionismo del gobierno central en los asuntos municipales; b) falta de recursos de los Municipios para cumplir sus fines; c) falta de representatividad democrática de los gobiernos municipales y d) asfixia de la vida municipal por el caciquismo, el nepotismo, la corrupción y la ineficiencia.

Además, se identifican las siguientes limitaciones de los Municipios frente a los nuevos retos:

- La inexperiencia de las nuevas autoridades locales, ante un modelo municipal de reciente creación e implantación y un marco legal poco desarrollado.

- Las limitadas capacidades administrativas y profesionales de las municipalidades. Pese a las diferencias entre municipios, datos de 1997 arrojan que de un total de 8.654 empleados municipales, sólo un 28,6% contaba con educación superior, el 19,2% con educación secundaria, el 38,2% con educación primaria, mientras que el 14% es analfabeto. De dicho total, el 40% estaban adscritos a la Alcaldía de Managua.

- Los elevados déficits de servicios básicos e infraestructura. Aunque la Ley de Municipios reformada establece la competencia municipal en la prestación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica), esta tarea incumbe en realidad a instituciones del gobierno central. Más aún, la descentralización de dichos servicios ha sido lenta y poco impulsada por las instituciones rectoras.

- Los altos niveles de pobreza y la escasez de capital para inversiones en el ámbito local. Se ha previsto invertir cerca de US\$ 150 millones durante el período 1998-2001 para mitigar este fenómeno. Sin embargo, dichas inversiones todavía no forman parte del presupuesto municipal. A mediano plazo, se prevé la transferencia de los fondos a aquellos municipios que disponen de la capacidad requerida en materia de gestión de proyectos.

En consecuencia, las amplias competencias establecidas en la Ley no se corresponden con las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las alcaldías.

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

El Municipio, según la definición en la Constitución de la República, es la unidad base de la división política administrativa del país, con amplia autonomía política, administrativa y financiera. Se organiza y funciona sobre la base de la participación ciudadana y los elementos esenciales que lo conforman son:

- **El Territorio:** El ámbito o espacio territorial donde el municipio ejerce sus funciones. El territorio del municipio se divide en ciudad o pueblo, comarcas y comunidades o caseríos. Generalmente, el territorio se escinde en un centro urbano y una zona rural.
- **La Población:** Aquellas personas que habitual y temporalmente hacen vida en el municipio.
- **El Gobierno:** Constituido por los representantes electos de la población del municipio. Está conformado por un Concejo Municipal y un Alcalde, quien

lo preside, también elegido directamente por la población.

Como persona jurídica de derecho público y en ejercicio de su autonomía, el Municipio puede tener patrimonio propio y ser sujeto de derechos y obligaciones.

Al Municipio se le confería, hasta las reformas a la Ley Municipal de 1988, un amplio campo de competencias bastante ambiguo. El proceso de reducción del Estado iniciado durante los últimos años del Gobierno Sandinista y profundizado durante la Administración Barrios de Chamorro, determinó el abandono de una serie de competencias. Dichas reformas contribuyeron a redefinir las competencias municipales finalmente incorporadas en la Ley de Municipios vigente.

La Ley de Municipios, reformada en 1997, establece que los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan sobre el desarrollo socio-

económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial, estando facultados para atender la gestión de todos los asuntos de la comunidad local y realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de los servicios básicos. Así, el municipio nicaragüense está concebido no sólo como un simple prestador de servicios a la población, sino también como un gestor del desarrollo local.

Por su parte, la Presidencia de la República creó, mediante el decreto 44-94, la Comisión Ejecutiva para las Reformas de la Administración Pública (CERAP), integrada por ocho comisiones de trabajo, entre las cuales se encuentra la Comisión Sectorial para la Descentralización, cuyo mandato es elaborar y dirigir la Estrategia Nacional de la Descentralización y Desconcentración del Estado.

Como producto de esas iniciativas y en virtud de la presión política ejercida por los propios municipios mediante la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC (establecida en el año de 1993), el ámbito de competencias municipales fue ampliado en la reforma constitucional de 1995. En efecto, el Art. 177 afirma que "los gobiernos municipales tienen competencia en toda materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción". La Constitución ordena a su vez que se proceda a reformar la Ley de Municipios y señala los aspectos más importantes que tal reforma debe contemplar, así como la estipulación de una votación especial para su aprobación.

Competencias y funciones principales

Entre las competencias que establece la Ley se destacan:

- la planificación, normalización y control del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural;
- la prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad;
- el desarrollo, conservación y control del uso racional del medio ambiente y los recursos naturales;
- la constitución de Comités Municipales de Emergencia;
- el desarrollo del transporte y las vías de comunicación y;
- todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio constitucional de la autonomía municipal.

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

En el período 1990–96 se eligieron autoridades locales por primera vez en la historia de Nicaragua. Asumieron sus funciones en el período de transición entre un gobierno regido por los principios del centralismo democrático y una incipiente democracia representativa y participativa. Este cambio significó la asunción por parte de los Municipio de numerosas funciones anteriormente desempeñadas por el gobierno nacional. En este nuevo escenario son relevantes los siguientes factores:

- Geográficos: el escaso desarrollo y/o inexistencia de una red de servicios básicos en las zonas más alejadas de los centros urbanos importantes.
- Económicos: la necesidad de redimensionar el Estado, con la adopción de planes de ajuste fiscal, redujo la capacidad de respuesta a demandas concretas de la población, sobre todo en materia de servicios públicos.
- Legales: la indefinición existente respecto a las competencias compartidas entre el Gobierno Nacional y el Municipal, se ha traducido en la transferencia desmesurada de funciones a los municipios, sobre todo en las áreas de salud, educación, bienestar social y carreteras.

Considerando las competencias municipales como ámbitos de acción sectorial, cabe señalar:

Agua y Alcantarillado

La prestación del servicio de agua potable se inicia en Nicaragua a través de empresas municipales de carácter público o privado. En el período del Gobierno Sandinista, DENACAL, la Empresa Aguadora de Managua y todas las empresas municipales se fusionaron en una sola institución, el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado, INAA, situación que ha pre-

valecido hasta la fecha. Por su parte, los acueductos rurales son administrados por la Dirección de Acueductos Rurales (DAR) del INAA. No obstante, dada la transferencia de competencias establecida, esas funciones incumben ahora a los Gobiernos Municipales. Por lo tanto corresponde traspasar a los municipios: la planificación operativa local; el control del presupuesto y manejo de recursos humanos, económicos y materiales; la coordinación local y la ejecución y sostenibilidad de los proyectos, actividades aún en manos del DAR.

Actualmente existen dos municipios que poseen su propio servicio de abastecimiento de agua y un tercero que ha instalado una empresa bajo la modalidad de administración delegada¹. Con demostrada eficiencia las municipalidades producen, distribuyen y comercializan el servicio. Por su parte, en el resto de los municipios se han incrementado significativamente las inversiones en instalación, ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua y/o alcantarillado.

Dado lo anterior, se están discutiendo dos posibles escenarios para la transferencia a los municipios del servicio domiciliario de agua y alcantarillado sanitario²:

- la asunción exclusiva por parte de los gobiernos municipales de la responsabilidad de la prestación del servicio, por medio de la creación de Empresas Municipales y la firma de convenios de cooperación entre INAA y las municipalidades, o a través de la constitución de la Dirección de Agua y Alcantarillado en el seno de la alcaldía;
- la creación de Empresas Mancomunadas Departamentales con filiales municipales, con contratos de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado a empresas estatales o privadas.

Transporte

En el marco del proceso de modernización y reestructuración del Ministerio de Construcción y Transporte iniciado a partir de 1995, se propuso la transferencia integral a los gobiernos municipales de la competencia sobre transporte urbano colectivo e intramunicipal; al igual que el mantenimiento de los caminos vecinales e intermunicipales³. Las posibles alternativas para la transferencia de dicha competencia sobre transporte son las siguientes:

- los municipios se asocian para el manejo del transporte colectivo, por medio de una Empresa Mancomunada de Transporte Municipal;
- se firman convenios de concesión con el Ministerio de Construcción y Transporte o un privado para el manejo y administración del servicio;
- el gobierno municipal decide asumir solo la administración del transporte colectivo.

Recursos Naturales y Medio Ambiente

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, MARENA, es la autoridad competente en materia de regulación, normalización y control de calidad ambiental, del uso sostenible de los recursos naturales renovables y el manejo de los no renovables. La Ley de Municipios, obliga a MARENA y a los gobiernos municipales a coordinar las acciones para el desarrollo, conservación y control del uso racional del medio ambiente y los recursos naturales.

Además, se establece la transferencia hacia los municipios del 25% de lo recaudado por el fisco nacional por concepto de derechos o regalías resultantes del otorgamiento de concesiones y licencias para la

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

exploración, explotación de los recursos naturales ubicados en sus respectivos territorios.

Existe actualmente una Asociación de Municipios Defensores del Medio Ambiente, AMUDEMA, conformada por 34 alcaldías; estas desarrollan, entre otras acciones ambientales, labores de reforestación, manejo de viveros, ornato y las operaciones de las Brigadas Ecológicas Municipales.

Salud e Higiene

Las actividades e inversiones municipales en el campo de la salud han aumentado considerablemente⁴. A principios de 1992, fueron creados los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud, SILAIS, responsable del desarrollo de la salud en un territorio determinado, y también se crea el Consejo Nacional de Salud, conformado por miembros de la sociedad civil, representantes de organizaciones, instituciones civiles, gremios, sindicatos de trabajadores de la salud, universidades, representantes de la Asamblea Nacional y empresa privada. La política nacional de salud define a los SILAIS como los ejes fundamentales de la descentralización y democratización en materia de salud⁵. En los últimos años los municipios han invertido en construcción y mantenimiento de centros y puestos de salud, con recursos propios, el apoyo de la comunidad y el financiamiento externo⁶.

Educación

Según cifras de 1994, prácticamente la totalidad de los gobiernos municipales efectuó inversiones en la reparación de escuelas y cerca del 42% de las Alcaldías pagaba el salario de maestros de escuelas públicas. Las acciones de los gobiernos municipales se han circunscrito a la educación general básica, con un énfasis mayor en la educación primaria.

La política de descentralización del Ministerio de Educación, MED, se basa en la transferencia de funciones hacia los centros escolares, donde el objetivo es de aumentar el poder de decisión de los centros escolares⁷. Por lo tanto, la municipalización para el MED corresponde en realidad a una estrategia de desconcentración de los centros escolares. Así, la municipalización de la educación es en realidad una administración delegada a los Municipios.

Evolución de las finanzas municipales

Aunque la institucionalización de la autonomía municipal es de reciente data, está contemplado perfeccionar el modelo municipal establecido, en particular ampliar dicha autonomía y mejorar las finanzas locales. En este marco, la discusión sobre el mejoramiento de las finanzas municipales, ha estado centrada, desde la perspectiva de los municipios, en la defensa y plena vigencia del modelo de financiamiento establecido en la Ley de Municipios, en especial lo referido a las transferencias del gobierno central, y en menor medida a la apertura y/ reactivación de fuentes de recursos propios. El gobierno central propone por su parte una revisión del modelo de financiamiento municipal, con el objetivo de adecuar los planes de arbitrios locales con el sistema tributario nacional⁸.

¹Como resultado de la presión ejercida por los alcaldes para recuperar activos que habían sido municipales, en 1991 se delegó la administración de los acueductos de los Departamento de Matagalpa y Jinotega a sendas Empresas Departamentales con filiales en cada municipio. No obstante, ha sido una transferencia parcial ya que se estimó conveniente un apoyo preliminar del organismo rector a fin de crear las capacidades de administración y gestión municipal.

²En el período 1990-1996, el INAA inició un proceso de reestructuración técnica, organizacional y financiera. En ese proceso, el INAA se perfila como el futuro ente normador, regulador, supervisor y facilitador de las políticas y acciones a desarrollarse en el sector, dejando a otros entes la prestación propiamente dicha del servicio. Además, el Gobierno está promoviendo en la Asamblea Nacional la aprobación de una ley para la creación de una empresa nacional

de agua potable y alcantarillado y otra para la regulación del sector agua. El objetivo de aumentar la calidad y cantidad de los servicios con una buena coordinación entre las Empresas Municipales y el INAA, no ha sido alcanzado ya que el INAA no ha brindado la asesoría técnica, administrativa y gerencial requerida a los Gobiernos Municipales, ni se ha logrado una buena coordinación. Pese a ello, una evaluación realizada en 1994 concluyó que en términos generales las empresas avanzaban con éxito.

³Una de las exigencias más importantes en aquellos municipios con alta demanda de transporte colectivo es justamente el control y regulación del servicio. En vista de que el impuesto de rodamiento ha sido transferido a los gobiernos municipales, tanto transportistas como usuarios exigen un mejor desempeño municipal en materia de mantenimiento de caminos vecinales, calles urbanas, así como en la apertura de nuevas rutas, mediación de conflictos, construcción de terminales de transporte, etc.

⁴Así, el 89,8% de los gobiernos municipales ha destinado fondos propios para este sector. El 81% ha invertido en proyectos de letrinización, el 86% participa activamente en campañas de vacunación, el 75% interviene en proyectos de mantenimiento a puestos de salud, mientras que el 43% proporciona al sector ayudas puntuales, tales como suministro de combustible, traslado de enfermos y medicamentos, etc.

⁵El Ministerio de Salud, MINSA, creó instancias de participación de la sociedad civil en los diferentes niveles. Ellas son: las juntas directivas de SILAIS y juntas directivas de hospitales y los Consejos Locales de Salud. Estos últimos, presididos por el alcalde e integrados por miembros de la sociedad civil, actúan como coordinadores de los servicios de atención primaria en salud, con funciones de articulación intersectorial y de administración de los mismos. La creación de los SILAIS a nivel departamental y el mantenimiento del ordenamiento del primer nivel de atención en torno a las municipalidades representa una política acertada desde el punto de vista sanitario de acuerdo a los especialistas en salud.

⁶El INIFOM y el FISE, que aseguran buena parte de la inversión en salud y agua y saneamiento básico del Gobierno, elaboraron en 1996 un Programa de Fortalecimiento Municipal, con miras a descentralizar algunas funciones del FISE y apoyar las acciones que los Gobiernos Municipales venían ejecutando por sí solos.

⁷El MED, como responsable de la Educación General Básica y Normalista, definió su estrategia de transformación educativa, basándose en tres aspectos: transformación curricular; formación de valores y; descentralización educativa.

⁸Las transferencias directas del gobierno central a los municipios en el período 1988-1994 representaron sólo el 4,9% de los ingresos municipales; pese a las exigüas transferencias y donaciones son bastante exigüas, las mismas tienen un peso importante en el funcionamiento de los municipios más pobres.

Importa señalar la inexistencia del crédito entre las fuentes de financiamiento municipal, a pesar de que el mismo está legalmente establecido en la Ley de Municipios como una fuente de financiamiento local.

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

Aunque la Ley de Municipios de 1997 atribuye a los municipios un total de 16 servicios públicos locales, la mayoría sólo ejerce funciones que no requieren gran inversión o se refieren básicamente al mantenimiento de instalaciones existentes y servicios a las personas. En este sentido son sobre todo los municipios pequeños aquellos que tienen mayores problemas para cumplir con las funciones establecidas por ley. A ello debe agregarse el hecho de que tales servicios están principalmente en manos de organismos nacionales, factor incontestable de la ineficiencia imperante y la baja cobertura de servicios de infraestructura básica.

En cuanto a las nuevas competencias consignadas en la Ley de Municipios de 1997, sobre todo la referida a la prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad, pocos son los municipios que están ejerciendo estas funciones. Esto es debido a la lentitud de los procesos de reestructuración y descentralización de los organismos encargados de dichos servicios y a problemas de incumplimiento de los compromisos asumidos por los organismos rectores, sobre todo en materia de apoyo y asistencia a la gerencia local.

Por su parte, en muchas municipalidades existe una concentración excesiva del poder de decisión en manos del alcalde, en detrimento de las facultades del resto del concejo municipal, y una escasa participación de la población en la identificación de los problemas y de las propuestas de solución, siendo la causa principal de la utilización de los recursos de inversión en obras no prioritarias y de la concentración de las inversiones en las áreas urbanas.

Problemas de municipios en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios

El nivel de servicios urbanos es generalmente bajo, especialmente en las zonas rurales de los municipios. Además, son notables las diferencias entre municipios de distinto tamaño respecto de la prestación de servicios y del cumplimiento de sus competencias. Entre las razones que explican esas desigualdades se pueden identificar:

- La gran extensión territorial de la mayoría de los municipios y la población dispersa en las zonas rurales dificulta la prestación de servicios básicos.
- La baja capacidad financiera de casi todos los municipios que impide las inversiones necesarias en la infraestructura básica.
- Las debilidades administrativas y gerenciales de los gobiernos locales, así como la inexperiencia en la gestión de servicios básicos.
- La falta de una definición suficientemente clara de competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno.
- El bajo nivel de la recuperación de los costos de inversión y operación de los servicios básicos, ante la falta de una cultura de pago por un lado, y las limitadas capacidades financieras de los usuarios por otra.

Posibles ámbitos de acción de la cooperación intermunicipal

Dadas las características de los municipios nicaragüenses, con sus grandes territorios y zonas rurales predominantes, así como las limitadas capacidades gerenciales y financieras de los gobiernos locales, que dificultan la gestión con sus vecinos, la mayor y mejor coordinación y cooperación intermunicipal es una alternativa deseable para su fortalecimiento.

Teniendo en cuenta esas condiciones básicas se pueden identificar los siguientes ámbitos posibles para iniciativas de cooperación intermunicipal en Nicaragua:

- La construcción y el mantenimiento de carreteras y caminos vecinales que sobrepasan los límites de un solo municipio, así como la construcción y reparación de caminos rurales.
- La gestión en las siguientes áreas:
 - protección de cuencas hidrográficas y zonas protegidas,
 - producción y distribución de agua potable,
 - protección y utilización común de potencialidades turísticas tales como cráteres de volcanes, playas, orillas de lagos, entre otras,
 - implantación y manejo de rellenos sanitarios,
 - planificación, implementación y gestión de proyectos, obras o servicios de carácter microregional o regional, que sobrepasan la capacidad de un solo municipio o necesitan coordinación (por ej. mercados).

MARCO POLITICO Y LEGAL

La legislación municipal específica es sumamente reducida en Nicaragua, lo que imposibilita la clara delimitación de funciones del municipio basándose exclusivamente en normativas legales. Sin embargo, ello ofrece algunas ventajas, pues los municipios pueden moverse en muchos terrenos sin estar atados a un rígido marco legal, como ocurre en otros países. A lo limitado de la legislación municipal, hay que unir las imprecisiones y lagunas que en numerosos campos contienen estas leyes, así como la ausencia de reglamentos que las desarrollen.

En los últimos años se destacan los siguientes hitos que han marcado el desarrollo del marco político-legal para el sector municipal:

- La voluntad política articulada de las nuevas autoridades del Gobierno central de reducir el rol del sector público, descentralizar el estado y promover las respectivas reformas legales.
- La creciente conciencia de los municipios y sus gremios acerca de su misión superior, así como el advenimiento de nuevas formas de interacción con el gobierno central que han resultado, por ejemplo, en la creación de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), o asociaciones de municipios de carácter departamental como la Asociación de Municipios de Managua (AMUDEM), o la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUDENUSE), todas ellas en defensa de la autonomía municipal.
- El rol protagónico desempeñado por AMUNIC en el proceso de preparación y aprobación de las reformas de 1997 a la Ley Municipal, así como en el acompañamiento y asistencia legal a las Asociaciones Departamentales de Municipios, con vistas a constituirse en una Federación de Asociaciones Municipales.

* Interesa aclarar que los 18 municipios de las Regiones Autónomas han decidido agruparse en una asociación denominada "Asociación Departamental de la Costa Atlántica".

Estado actual de la discusión sobre la cooperación intermunicipal y conyuntura política para la promoción de asociaciones municipales

En general, el tema de la cooperación intermunicipal no constituye un elemento importante en el discurso político en Nicaragua. Las discusiones e iniciativas a propósito del asociacionismo municipal se orientan más a la representación política gremial de los municipios (de carácter reivindicativo), y menos con proyectos o actividades concretas. No obstante, con la asignación de recursos financieros al sector medio ambiente y recursos naturales, se observa el surgimiento de diversas iniciativas de asociacionismo municipal alrededor de la protección y manejo de cuencas hidrográficas y zonas protegidas.

AMUNIC, como gremio nacional de los municipios, trata actualmente de fomentar la creación de asociaciones municipales a nivel departamental. AMUNIC estima que el proceso de organización de asociaciones departamentales continuará y que son el vehículo idóneo para fortalecer el asociacionismo municipal, pudiendo llegar a convertirse en verdaderos agentes de desarrollo. La creación de un nivel intermedio, entre el municipal y el nacional, posibilitaría la elaboración de planes estratégicos por parte de las agencias de desarrollo local. Cabe mencionar que la figura de asociaciones departamentales fue introducida por primera vez en 1990, pero su utilización no se hizo extensiva en esa época.

Hasta la fecha se han creado asociaciones en 6 departamentos* (Jinotega, León, Costa Atlántica, Masaya, Carazo y Nueva Segovia), de un total de 15 departamentos y 2 regiones autónomas, las cuales han permitido que los alcaldes exploren soluciones comunes. Estas organizaciones, de reciente creación, son apoyadas por agencias de cooperación y actualmente apenas cuentan con planes de trabajo.

Legislación específica existente

En virtud de los cambios de los últimos años en la cultura política del país y del espacio hoy día disponible para la interacción y cooperación entre gobiernos locales, se ha fortalecido la base legal municipal. Actualmente la legislación que aborda los asuntos municipales está básicamente contenida en los siguientes instrumentos legales:

Constitución Política de Nicaragua de 1987 (reformada en 1995)	Leyes Constitucionales	Leyes Ordinarias	Decretos Ejecutivos
<ul style="list-style-type: none"> • Título IX • División Política Administrativa • Capítulo I • De los Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Electoral de 1988 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica Nicaragüense de 1987 • Ley de División Política Administrativa de 1989 • Ley de Municipios de 1988 (reformada en 1997) • Ley de Justicia Tributaria y Comercial de 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Arbitrios Municipal (Decreto No. 455 de 1989 reformado en 1991) • Plan de Arbitrios de Managua (Decreto No. 10-91 de 1991) • Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal de 1990 • Normativa Presupuestaria Municipal (Reglamento anual)

Las disposiciones legales permiten, en general, diferentes formas de cooperación entre los municipios. La Ley de Municipios de 1988 ya prevé la posibilidad de cooperación y asociacionismo municipal.

En base a tal disposición se establecieron las primeras asociaciones departamentales. Sin embargo, la creación de AMUNIC utilizó un procedimiento diferente, acogiéndose al derecho de organización previsto la Constitución. Una vez suscrita el acta constitutiva, la Asamblea Nacional le confirió personalidad jurídica a AMUNIC como Asociación Civil sin Fines de Lucro. A su vez, sus estatutos debieron ser aprobados por el Ministerio de Gobernación, instancia que regula la existencia de este género de agrupaciones a través de la Dirección de Asociaciones.

Ley de Municipios

Mientras la posibilidad de asociarse y de cooperar ya fue garantizada por la Ley Municipal en 1988, la reforma de 1997 precisa ese derecho en su Art. 12, que indica: "Los Municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales para promover y representar sus intereses y para prestarse cooperación para el eficaz cumplimiento de sus actividades".

Asimismo, establece que los Municipios podrán, voluntariamente constituir Mancomunidades y otras formas asociativas municipales con personalidad jurídica, a fin de racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público con fines de prestación de determinados servicios munici-

pales. Su creación requiere, además de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios que concurran a su formación, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional.

Además, la Ley de Municipios contempla la posibilidad de creación de empresas municipales en los siguientes términos: "Los Municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos municipales, estrictamente relacionados con el ejercicio de sus competencias" (Art. 58). Corresponde al Concejo Municipal, a propuesta del Alcalde, aprobar la constitución de empresas municipales.

Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios

Principales formas de cooperación intermunicipal

En base a la legislación vigente, se pueden identificar tres formas básicas de cooperación intermunicipal susceptibles de ser aplicadas en el país:

- Asociaciones de Municipios, que promuevan y representen sus intereses y para prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.
- Mancomunidades o asociaciones con personería jurídica, para la prestación de servicios públicos.
- Empresas de servicios públicos municipales, para la prestación de servicios municipales relacionados con las competencias municipales.

Asociaciones de Municipios	Mancomunidades	Empresas de servicios públicos municipales
<p>Por ser los municipios personas jurídicas de derecho público, pueden perfectamente constituirse en asociaciones, de acuerdo al siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez tomada la decisión de asociarse, los municipios en cuestión suscriben un acuerdo, el cual es posteriormente aprobado por los Concejos Municipales interesados. • En su calidad de personas jurídicas de derecho público no necesitan ninguna forma de registro. <p>El carácter formal de este tipo de asociación emana de las propias circunstancias que fundamentan la decisión de constituir la asociación; ya constituidas, son perfectamente legales y los niveles de compromiso y obligaciones están determinadas en los acuerdos establecidos.</p>	<p>Las Mancomunidades tienen personería jurídica propia y no pueden comprometer a los Municipios que las integran más allá de los límites señalados en el estatuto respectivo. La Resolución creadora de una Mancomunidad deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y de las municipalidades que la constituyen, sus objetivos y su duración. • Aportes a que se obligan los miembros, si los hubiese. • Composición de organismos directivos, formas de su elección, nombramientos, facultades y responsabilidades. • Mecanismos de controles financieros. • Procedimiento para reformarla y para resolver sus divergencias con relación a su gestión y a sus bienes. • Procedimiento para la separación de una de las partes, así como la forma para la disolución y liquidación de la Mancomunidad. 	<p>La Resolución creadora de las empresas de servicios públicos deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La denominación, domicilio y duración de la Empresa. • Los objetivos de la misma y sus órganos de Gobierno y Administración. • El capital de la Empresa y la contabilidad de la misma, que siempre deberá llevarse por partida doble y el fondo de reserva que deberá constituirse. • La forma de liquidar la Empresa; en caso de quiebra, disolución, fusión u otras formas de extinción deberá quedar expresamente aclarado el destino de los activos y pasivos. <p>La dirección de estas empresas puede ser asumida, bien por un Consejo de Administración, en cuyo seno estén representados el concejo municipal, los trabajadores de la empresa, así como la comunidad, o bien por una Junta de Directores donde sólo estén representados el concejo municipal y los trabajadores de la empresa. En ambos casos podrá nombrarse un gerente.</p> <p>Las empresas municipales pueden ser mixtas (con capital privado). Para inscribir la empresa en el Registro Público Mercantil correspondiente, basta la certificación de la resolución creadora emitida por el Secretario del concejo municipal.</p>

EXPERIENCIAS EXISTENTES

Las experiencias de asociacionismo municipal en Nicaragua son incipientes, principalmente debido a:

- el relativo poco tiempo que tiene el reconocimiento y práctica de la autonomía municipal;
- lo incipiente del proceso de modernización y descentralización del Estado y lo lento de su implementación;
- la existencia de resabios de polaridad política, que dificultan la priorización de los problemas de los territorios por la prevalencia de diferencias políticas..

Por su parte, las pocas experiencias de cooperación intermunicipal realizadas han demostrado una falta de continuidad, hecho imputable tanto a decisiones de organismos dependientes del gobierno central como a la finalización de ciertos proyectos, en un contexto donde las limitaciones financieras impiden a los municipios garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Las formas de cooperación intermunicipal más frecuentes en Nicaragua son:

- Las Asociaciones Departamentales de Municipios legalmente constituidas, derivadas de los Consejos de Alcaldes.
- Las Comisiones Intermunicipales para la protección y manejo de cuencas hidrográficas y zonas protegidas.
- Las Empresas Municipales para la prestación de servicios públicos, específicamente para la administración y manejo del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, la administración y manejo de brigadas de mantenimiento de caminos, la administración del catastro municipal y el manejo del impuesto sobre bienes inmuebles.

En el pasado también hubo algunas iniciativas de asociaciones de municipios vecinos para fines específicos a nivel microre-

gional. Por su parte, no existen Mancomunidades constituidas actualmente. Sin embargo, se prevé que una vez definida la transferencia de competencias en materia de agua y saneamiento, transporte colectivo, recursos naturales y medio ambiente,

algunos de los municipios opten por este tipo de organización.

A continuación se presentan los casos más relevantes de cooperación intermunicipal.

Asociación de Municipios del Departamento de Río San Juan: Asociacionismo impulsado por razones políticas.

La pertenencia a un mismo partido político y el hecho de estar en el campo de la oposición permitió cohesionar a los alcaldes del Departamento de Río San Juan y posibilitó la creación de la Asociación de Municipios del Departamento de Río San Juan (AMURS).

AMURS ejecutó varias obras relacionadas con el turismo; prestó apoyo al proyecto de Refugio de Vida Silvestre en Bartola e hizo posible la creación en San Carlos del Centro de Documentación más completo de la región, con información tanto científica como económica sobre la zona de Río San Juan.

Pero si la pertenencia a una misma estructura partidaria la hizo nacer, ello se convirtió en el germen de su propia desintegración. Después de sucesivos cambios de Director Ejecutivo con otros intereses políticos y marcada ineficiencia, la asociación fue liquidada y transferidos sus bienes a una ONG propiedad del último director.

Asociación de Municipios de Managua, AMUDEM: Una Iniciativa de los Pequeños Municipios del Departamento

Su creación responde en buena medida a una necesidad de captar recursos de la cooperación internacional para hacer frente a las necesidades de inversión de los municipios de Managua. Desde 1990, la cooperación internacional exigía un esfuerzo de organización por parte de las contrapartes nacionales de los proyectos elegibles para obtener financiamiento. Ante lo cual los representantes de las municipalidades respondieron asociándose y gestionando de manera conjunta recursos para proyectos, con componentes de crédito, inversión en infraestructura de servicios sociales, construcción de obras de beneficio comunitario, entre otros.

Desde entonces, la estrategia de trabajo de AMUDEM ha estado signada por la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los municipios de cara al gobierno central, en lo que a asignación de recursos para inversiones productivas y de infraestructura social se refiere. El balance de resultados es positivo. Los alcaldes de los municipios de Managua pudieron en efecto constatar que se les escuchaba y atendía mejor cuando actuaban colectivamente.

Es también tarea de AMUDEM el actuar de mediador en conflictos intermunicipales, funcionando como instancia de comunicación y diálogo. Por otro lado, ha propiciado la actuación conjunta de los municipios de cara a los desastres naturales sucedidos, como por ejemplo en el caso específico del maremoto.

REDES PARA EL DESARROLLO LOCAL "JUAN ANTONIO LIRA B."



Ambitos de acción y número de municipios participantes

Esta forma de cooperación aún está en un funcionamiento y su objetivo es mejorar la capacidad de gestión, negociación e incidencia de los gobiernos municipales participantes, para lograr el desarrollo integral de sus territorios, utilizando la planificación regional como método, y así favorecer el aprovechamiento racional y sostenible de sus capacidades y recursos.

Redes para el Desarrollo Local es una iniciativa que enfatiza la creación de capacidades técnicas y profesionales en alcaldías de escasos recursos, a fin de habilitar a los municipios para la formulación de lineamientos estratégicos y la definición de un plan de desarrollo local para cada uno de ellos, sobre la base de sus propios intereses y prioridades. Además, se espera estimular la integración de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional en el proceso de gestión del desarrollo local.

Se basa en una concepción teórico-metodológica que propone la apropiación y el control de los factores más importantes del desarrollo, a través de la aplicación de una metodología progresiva y flexible en las siguientes fases: organización del proceso de planificación; realización de estudios de base; realización de diagnósticos municipales; análisis de la problemática

territorial local; definición de lineamientos estratégicos para la formulación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial; y determinación de prioridades, programas y proyectos. En la ejecución de la misma están presentes en forma de actividades específicas los siguientes componentes: asistencia técnica; formación y capacitación; investigación; promoción e intercambio; y coordinación interinstitucional y participación ciudadana.

Los actores involucrados en la iniciativa son los municipios de Condega y Pueblo Nuevo del departamento de Estelí, el municipio de Ocotá del departamento de Nueva Segovia y el municipio de El Sauce del departamento de León, la ONG nicaragüense "Centro para la promoción y desarrollo del territorio y la gestión del ambiente Alexander von Humboldt" y la ONG danesa "IBIS Dinamarca".

El acuerdo marco de cooperación establece los compromisos de las partes, entre los cuales se destacan:

- Las alcaldías se comprometen a ratificar a través de sus concejos municipales su integración al proyecto, así como a conformar los equipos técnicos, garantizar el funcionamiento adecuado de los concejos municipales y promover la integración efectiva de los sectores sociales representativos de cada municipio.

- IBIS-Dinamarca se compromete a apoyar y acompañar el proyecto, asegurar la presencia de cooperantes especialmente en planificación, suscribir convenios bilaterales con las municipalidades, suscribir un convenio con el Centro Humboldt para asegurar el acompañamiento técnico para encauzar el proceso de planificación y garantizar la transferencia de conocimientos y experiencia.

Resultados de la cooperación

En general, los resultados esperados corresponden a procesos en curso que se supone continuarán profundizándose. Entre ellos cabe resaltar los siguientes:

- Los concejos municipales, alcaldes y equipos técnicos de planificación han sido capacitados y asesorados para ejercer en términos técnico-administrativos una mejor gestión, negociación e incidencia en el desarrollo integral de sus respectivos territorios.
- Se realizaron diagnósticos municipales y un análisis de la problemática territorial-local en cada uno de los municipios involucrados.
- Se constituyeron y consolidaron instancias de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana para la información y debate sobre temas del desarrollo municipal.
- Se definieron lineamientos estratégicos territoriales para cada uno de los municipios involucrados, priorizando proyectos en el marco del plan de gestión para el desarrollo municipal.
- Se crearon y fortalecieron mecanismos de intercambio de experiencias de gestión de desarrollo municipal.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Nace en 1993, de la conjunción de intereses de diferentes actores interesados en la iniciativa, en la cual destaca la decisión del Centro Humboldt y de IBIS Dinamarca de aunar esfuerzos para apoyar el planeamiento del desarrollo a nivel local y proporcionar asistencia técnica en este campo, en aquellos municipios donde ya existía trabajo de apoyo a la gestión municipal con la participación de cooperantes daneses. Por otra parte, el contexto nacional de apertura democrática crea las condiciones para motivar a las autoridades municipales de estos municipios a apoyar la organización de los diferentes agentes que participan en la gestión del municipio, con el objeto de asegurar mejoría económica y social a los grupos más pobres de la población.

Mediante talleres y reuniones periódicas entre las autoridades municipales, los técnicos de los municipios y ambas agencias de cooperación, se analizaron las posibilidades de la planificación territorial en relación con el desarrollo municipal. Ello permitió la identificación de necesidades y restricciones para la definición de estrategias de desarrollo de cada municipalidad cuyo resultado esperado es un proyecto susceptible de obtener apoyo financiero de IBIS Dinamarca.

El proceso descrito condujo a la firma de un acuerdo marco de cooperación entre las alcaldías de Ocotal, Pueblo Nuevo, Condega, Esteli, El Sauce, IBIS Dinamarca y el Centro Humboldt, para la ejecución del proyecto Redes para el Desarrollo Local. El correspondiente plan de trabajo considera como grupo meta prioritario a los alcaldes y concejales municipales, así como a los técnicos que laboran en las alcaldías involucradas.

Con motivo de la conformación del consejo de dirección en abril de 1994, las partes interesadas suscribieron el acta constituti-

va de Redes para el Desarrollo Local. A finales de ese mismo año se aprueba el reglamento del proyecto. Entretanto se completó el diseño de la metodología de planificación territorial que será preciso aplicar, a cuyo manejo deben ser iniciados todos los niveles involucrados: consejo de dirección, concejales, equipos técnicos y cooperantes.

A inicios de 1995 ya se había elaborado un nuevo proyecto, con una duración estimada de tres años. A partir de ese momento comienza a funcionar la secretaría técnica del consejo de dirección. En esta etapa se producen reuniones ampliadas de consejo de dirección, con participación de los coordinadores de los equipos técnicos municipales, los cuales paralelamente se han erigido en una suerte de comisión de coordinación técnica.

Con la cercanía del fin de la última fase del proyecto financiado por IBIS y no visualizando otros organismos que puedan brindar apoyo en las mismas proporciones, se presenta el desafío de continuidad. En virtud de ello, los concejos municipales deberán asumir todos los costos de operación de Redes para el Desarrollo Local. Aún así, se mantiene la idea de multiplicar la experiencia y ampliar el proyecto a partir de la integración de los municipios vecinos de los actuales miembros, los cuales funcionan en la práctica como redes naturales.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

La iniciativa está regida por un acuerdo marco de cooperación en función del cual, y según los distintos grados de avance en las acciones de planificación, se han ido formulando proyectos para las distintas fases del proceso metodológico. Todo ello implica la existencia de planes de trabajo y recursos financieros para ejecutarlos. Asimismo existe un reglamento del proyecto, el cual define funciones y reglamenta el funcionamiento general.

Según el acuerdo, la conducción del proyecto estará en manos de un consejo de dirección integrado por los alcaldes o sus representantes. El mismo actuará como instancia de coordinación entre los municipios, sin perjuicio de la autonomía de cada uno de ellos. Además, establece que cada equipo técnico municipal deberá asesorar el trabajo de su respectivo concejo municipal y que el Centro Humboldt funcionará como unidad de apoyo técnico en la implementación del plan de trabajo.

Organización interna y procedimientos de trabajo

La representación de los Alcaldes y de IBIS Dinamarca en Nicaragua conforma el Consejo de Dirección de Redes (CDR). La función de secretaría técnica es asumida por el Centro Humboldt.

Paralelamente a la instauración del CDR se conformaron Equipos Técnicos de Planificación Municipal (ETPM) en cada una de las cuatro alcaldías involucradas; los mismos han logrado desarrollar capacidades técnicas en el campo de la planificación municipal, han contribuido significativamente a la generación y captación de información para la realización de diagnósticos municipales, de donde se derivan las estrategias de desarrollo para cada municipio, con sus respectivas carteras de proyectos.

Estos ETPM, acompañados por los cooperantes de IBIS y del Centro Humboldt, conforman la Asamblea Técnica Redes. En su seno se ha conformado la Comisión de Coordinación Técnica (CCT), integrada fundamentalmente por los coordinadores de los ETPM, instancia que gradualmente iría asumiendo el rol encomendado inicialmente al Centro Humboldt.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes y financiamiento de la cooperación

Pese a que el aporte financiero para el funcionamiento de Redes para el Desarrollo Local ha provenido en su mayor parte de IBIS Dinamarca, han habido contribuciones de parte de las alcaldías involucradas, sobre todo con vistas a sustituir gradualmente con recursos humanos propios el personal técnico de los ETPM; asimismo, han asumido gastos operativos menores. Actualmente se diseña una estrategia que permita continuar el trabajo de más allá de 1998, cuando concluya el financiamiento por parte de IBIS.

Participación del sector privado

Debido a las características y ámbito de la cooperación, la participación del sector privado es limitada, concentrándose en relaciones comerciales, tales como algunos servicios de consultoría para la ejecución de los estudios de base.

Interacción con otros niveles de gobierno

Dadas las características de la iniciativa, relacionada con acciones de planificación territorial a nivel municipal, uno de sus objetivos fundamentales era precisamente la coordinación interinstitucional. Se logró establecer relaciones no sólo con las instituciones sectoriales del gobierno a nivel municipal sino también con los niveles regionales y central, con las cuales se trabajó de manera coordinada para la recolección de información y para la discusión de diagnósticos y propuestas de proyectos de inversión identificados.

Factores para el éxito

- La concurrencia de intereses de los concejos municipales y de dos importantes ONG, nacional e internacional respectivamente, en la implementación de procesos de planificación territorial que impliquen una coordinación interinstitucional y la integración de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local-municipal.
- La elaboración de un proyecto susceptible de recibir financiamiento externo, ya que se basaba en un claro estudio de las necesidades y restricciones municipales.
- La promoción del establecimiento o fortalecimiento de las oficinas municipales de planificación, hecho que permitió mantener - aún en los períodos más difíciles del proyecto - comprometidos a los actores locales y sobre todo informados a los concejos municipales.
- El acompañamiento y monitoreo del Centro Humboldt, que interactuó a dos niveles, con los concejos municipales y alcaldes a través de la secretaría técnica del consejo de dirección, y con los ETPM, a través de su participación en la Asamblea Técnica.

BRIGADA DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS: SAN PEDRO DE LOVAGO - DEPARTAMENTO CHONTALES



Ambitos de acción y número de municipios participantes

Uno de los pocos casos de cooperación intermunicipal con resultados concretos es la iniciativa de los municipios del Departamento de Chontales, para la reparación y mantenimiento de caminos rurales de sus territorios, a través de la empresa municipal "Brigada de mantenimiento de caminos", manejada por el municipio de San Pedro de Lóvago.

La iniciativa se inicia en 1993, basada en un programa gubernamental para el fomento de los Polos de Desarrollo, la cual contó con recursos del gobierno así como de donantes externos. Dentro de este programa, el Gobierno central hizo entrega de un "Módulo de construcción de caminos" al municipio de San Pedro de Lóvago, a través del Ministerio de Construcción y Transporte (MCT)*. Posteriormente se sumó la participación de otros cuatro municipios: Muelle de los Bueyes, La Libertad, Santo Domingo y Juigalpa.

El contrato de conformación de la Brigada de Mantenimiento de Caminos establece en su tercera cláusula la distribución de responsabilidades entre los contratantes, en los siguientes términos:

- Al MCT le corresponde aportar el equipo de conservación de los caminos, el ingeniero supervisor que forma parte

del personal técnico del MCT, y la aceptación y/o aprobación de los operadores y personal de mantenimiento de los equipos de la Brigada.

- A la Alcaldía le corresponde proporcionar, garantizar y/o canalizar los fondos necesarios para el financiamiento de cada una de las actividades de la Brigada (hasta el 60% de los costos); brindar la asistencia necesaria para solventar problemas de derechos de vía y de explotación de bancos de materiales; el control administrativo y contable.
- A la Asociación de Ganaderos de San Pedro de Lóvago le corresponde proporcionar los recursos financieros complementarios (hasta el 40%) a los aportados por la alcaldía.

Resultados de la cooperación

El resultado de estas coordinaciones fue positivo, en el sentido de que a lo largo del período de gobierno de Violeta Barrios, el módulo de reparación y construcción efectivamente prestó servicios a los municipios antes citados. A través del servicio prestado por el módulo de caminos, se ha logrado:

- La construcción de 96,5 Km. de caminos rurales de carácter público en el municipio de San Pedro de Lóvago.
- La construcción y venta 65,5 km. de caminos en municipios vecinos, segui-

dos de 25,5 km. de caminos privados, para un total de 187,5 km. de caminos construidos en cuatro años.

- La reparación de 90 km. de caminos rurales del propio municipio y 53,5 km. en los municipios vecinos.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Se deben distinguir dos niveles. El primero está relacionado con el establecimiento del contrato de conformación de la brigada. El segundo se refiere a los acuerdos logrados con los municipios vecinos, resultantes básicamente de un proceso informal sin consideración de procedimientos legales, regidos por el cálculo de los costos de los servicios ofrecidos.

Al inicio, el manejo del módulo quedó a cargo de una Comisión integrada por un representante de la Dirección General de Vialidad del MCT, un representante de la Asociación de Ganaderos del municipio de San Pedro de Lóvago (ASOGASANP) y la Alcaldesa del municipio quien presidía dicha Comisión, con la firma de un contrato tripartita.

Tras la firma del contrato, se celebró una reunión entre los alcaldes de los municipios de Muelle de los Bueyes, La Libertad, Santo Domingo y San Pedro de Lóvago (posteriormente se integró el municipio de Juigalpa), donde se acordó que el módulo prestase servicios de reparación y mantenimiento de caminos a los municipios involucrados.

Tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Se estableció la cooperación mediante diferentes acuerdos:

- Un contrato inicial entre la Alcaldía de San Pedro de Lóvago, a la cual se hizo entrega del módulo de construcción, el

MCT y la Asociación de Ganaderos del municipio.

- Un acuerdo informal entre los 5 municipios vecinos que utilizan el módulo común, en base a un orden de prioridades establecido en reuniones de coordinación intermunicipal y en función del pago por la prestación de servicios por medio de una tasa diferenciada.

Organización y gestión interna

Se dispuso que el módulo sería administrado como una empresa municipal financieramente independiente cuya coordinación fue asumida por la Alcaldía de San Pedro de Lóvago. Al momento de la firma del convenio con el MCT se organizó la Junta Directiva, integrada por representantes del gobierno municipal -la alcaldesa del Municipio, quien es además la presidenta de la Brigada-, del MCT, de la Asociación de Ganaderos, del Concejo Municipal y del Comité de Desarrollo del municipio de San Pedro de Lóvago.

La estructura organizativa incluyó además un representante de las nueve directivas de caminos, en correspondencia con las rutas o tramos de vía a los cuales se brinda cobertura. Cada directivo de ruta es responsable de plantear propuestas de obras, justificar prioridades y actuar como enlace entre la Brigada y los beneficiarios de las obras de mantenimiento y construcción de caminos. El papel de este representante tiene especialmente que ver con las modalidades de asunción de los costos de inversión y operación.

Procedimientos de trabajo

Las obras se realizaron de acuerdo a un orden de prioridades establecido en una serie de reuniones de coordinación intermunicipal, celebradas entre los alcaldes de los municipios.

La comunicación entre la dirección de la empresa y los potenciales beneficiarios de las obras de mantenimiento y construcción de caminos se efectúa también a través de la Alcaldesa de San Pedro de Lóvago, quien es a su vez coordinadora del Comité de Desarrollo Municipal, presidenta de la Junta Directiva de la Brigada y miembro de la Asociación de Alcaldes de Chontales. El alcalde también mantiene vínculos con los líderes comarcales.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes y financiamiento de la cooperación

Las obras realizadas se financiaron en un 60%, con base en recursos financieros y técnicos proporcionados en calidad de donaciones, en el marco de los hermanamientos con las ciudades de Gennet (Holanda) y Gelnika (Eslovaquia). El restante 40% es asumido por los beneficiarios de cada camino. El establecimiento de montos y cuotas es un proceso interno de cada comité o directiva de vecinos.

La empresa establece una tasa diferenciada en la prestación de servicios a otras localidades. La ejecución de obras incluye un total de 180 Km. de nuevos caminos y la reparación de 130 Km. Cabe señalar el estado de solvencia financiera de la empresa de mantenimiento y reparación de caminos, que además de cumplir con sus obligaciones está al día con los requerimientos de mantenimiento de equipos y maquinaria.

Participación del sector privado

Un aspecto importante de la cooperación es la participación de la Asociación de Ganaderos del Municipio, cuyos miembros son a la vez directivos, beneficiarios y contribuyentes de las actividades de construcción y mantenimiento.

Además, se logró que las comunidades beneficiadas participaran, tanto en la dirección de la Brigada como en el financiamiento de las operaciones.

Interacción con otros niveles de gobierno

La entrega del equipamiento básico por el MCT en nombre del Gobierno central fue el factor clave que impulsó la cooperación. Sin embargo, su carácter temporal puso en peligro la sostenibilidad de la cooperación. A la fecha el Ministerio ha retirado el módulo, pese a la aspiración de los municipios de que se convirtiera en una donación permanente.

Además, el MCT realizó inspecciones técnicas y supervisó el manejo del módulo de construcción.

Factores para el éxito

Se destacan:

- El compromiso del municipio firmante del contrato para mantener los equipos y maquinarias y coordinar la gestión para su operación.
- La participación del sector privado a través de la Asociación de Ganaderos y las contribuciones financieras de los beneficiarios.
- La cooperación financiera y técnica de las ciudades hermanas de Gennet y Gelnika.
- La comunicación y coordinación intermunicipal lograda a través de la Asociación de Alcaldes de Chontales.

* Dicho módulo estaba integrado por un tractor de oruga, una motoniveladora, una cargadora frontal, un camión cisterna y tres camiones de volquete, valorados en US\$ 800.000. Para formalizar su entrega se firmó un contrato entre la Alcaldía, la Asociación de Ganaderos y el MCT.

COMISION DE ALCALDES PARA LA PROTECCION DE LA LAGUNA DE APOYO Y SUS LADERAS



Ambito de acción y municipios partícipes

Esa iniciativa de cooperación surge ante la preocupación de los alcaldes de los municipios que comparten la cuenca de la Laguna de Apoyo en el Departamento de Granada, en relación a los grandes problemas ambientales y socioeconómicos que se derivan de la degradación de los recursos naturales (agua, suelo, flora y fauna), debido a la tala indiscriminada y la falta de un plan de manejo de la zona. Pese a estar considerada zona protegida por MARENA, no recibe mayor atención del Estado.

Actualmente cuentan con el apoyo de INIFOM Región IV.

La cooperación tiene como fin la protección y gestión de todos los recursos naturales de la cuenca de la Laguna de Apoyo. La iniciativa data de 1997 e involucra a los municipios que tienen jurisdicción sobre la cuenca, a saber: Catarina, Diriá, San Juan de Oriente y Granada; se integran además, por ser usuarios de la cuenca, los municipios Diriomo y Masaya.

Se opera sobre la base de un convenio interinstitucional e intermunicipal, instrumento jurídico temporal destinado a permitirles consolidarse y evolucionar hacia una mancomunidad, o tal vez hacia un consejo ambiental interinstitucional.

Funciones y tareas

La comisión no tiene sede propia, correspondiéndole a cada municipio miembro ser anfitrión y presidente de cada reunión que se celebra. La comisión está integrada por los seis alcaldes firmantes del convenio, los delegados departamentales de MARENA, los representantes de los municipios Masaya y Granada y el delegado regional del INIFOM.

El alcalde anfitrión y presidente de turno de las mencionadas reuniones es responsable igualmente de suministrar apoyo logístico y administrativo para levantar el acta correspondiente, elaborar la agenda y revisar el cumplimiento de acuerdos, cubrir gastos de refrigerio y local, así como dar seguimiento a las decisiones tomadas y presentar el respectivo informe.

Resultados de la cooperación

- Proyecto de Educación Ambiental Formal, ejecutado por las unidades descentralizadas del MARENA a nivel municipal con recursos cargados al presupuesto del organismo.
- Brigada de Guardabosques voluntarios. Actualmente se realizan gestiones para conseguir recursos que permitan establecer compensación para los guardabosques.
- La asignación de dotación presupuestaria permanente a la comisión por parte de la ciudad de Granada, que es justamente la meta trazada para los demás municipios.
- La inclusión de la atención a la comisión en los planes estratégicos del MARENA y para la formulación del plan de manejo de la zona protegida Laguna de Apoyo.
- La incorporación de aliados estratégicos, vinculados al saber y quehacer científico-técnico del tema (Universidades y ONG).
- A nivel interinstitucional se fortalecieron las relaciones alcaldías – MARENA, al convertirse la comisión en un espacio de comunicación e intercambio.

Procesos y procedimiento para el establecimiento de la cooperación

La iniciativa surge de la toma de conciencia del marcado deterioro ambiental y de los recursos naturales de la Laguna de Apoyo y sus laderas, localizada en el Departamento de Granada.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Los acuerdos están dirigidos a emprender acciones de protección del ambiente y los recursos naturales de la Laguna y sus laderas, rigiéndose por lo dispuesto en el convenio de creación de la comisión. Se considera que todas las responsabilidades y acuerdos establecidos en reunión se imponen obligatoriamente a todos los firmantes.

Organización y gestión interna

Los principales órganos directivos de la comisión son la coordinación principal de carácter rotatorio y los grupos de trabajo locales coordinados por la Comisión de Medio Ambiente a nivel municipal. A dicha comisión han sido integrados el INIFOM Regional, las delegaciones de MARENA de los Departamentos de Granada y Masaya y los delegados municipales de esta institución.

La comisión se reúne mensualmente para establecer y definir tiempos de ejecución y responsabilidades, correspondiendo a la coordinación dar seguimiento e informar sobre el cumplimiento de dichos acuerdos.

A la fecha la comisión solamente ha cumplido con un papel de gestor de proyectos. Una debilidad inherente al convenio establecido, es la falta de un reglamento aprobado.

Aportes y contribuciones de los municipios participantes y financiamiento de la cooperación

La comisión no tiene asignados recursos presupuestarios. Cada municipalidad cubre sus gastos de coordinación, exceptuando la ciudad de Granada, que ha asignado una cuota fija equivalente a un 1% del presupuesto anual de egresos municipales para apoyar acciones ambientales.

El INIFOM y el MARENA aportan asistencia técnica institucional.

Interacción con otros niveles de gobierno

Además de las relaciones establecidas con las delegaciones departamentales y municipales del MARENA, la comisión mantiene relaciones con el INIFOM Regional, Proyecto FAMU-INIFOM y con el Ministerio de Gobernación, que suministró uniformes para los guardabosques.

Factores para el éxito

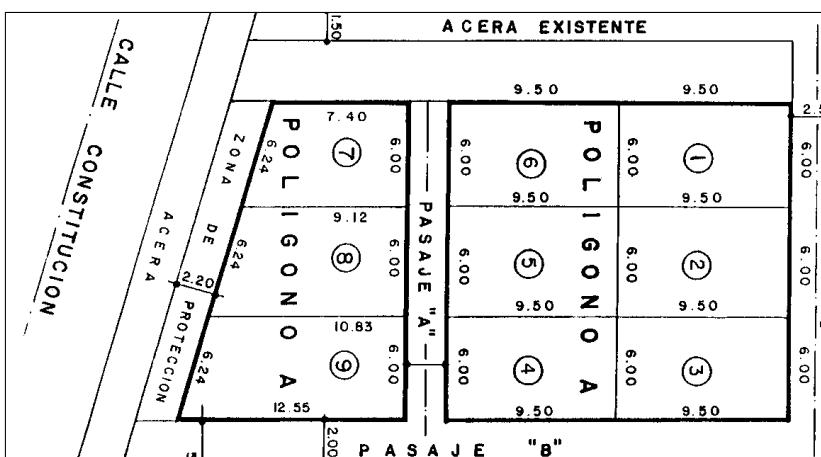
- La conciencia de la gravedad del problema ambiental en los territorios y la aceptación de que dichos problemas sólo pueden ser atendidos de manera integrada, intermunicipalmente.
- La capacitación en la acción, según el principio aprender-haciendo, lo cual ha permitido avanzar con firmeza en el establecimiento y operación de la comisión.
- El apoyo y asistencia técnica de parte del gobierno a través del MARENA y del INIFOM.

Participación del sector privado

La participación del sector privado se produce en tres niveles:

- La población integrada como guardabosques voluntarios,
- Las ONG brindando apoyo técnico y financiamiento a actividades concretas,
- Se espera que la empresa privada se integre apenas se defina el plan de manejo.

EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS CATASTRALES: EL ROSARIO - DEPARTAMENTO DE CARAZO



Ambito de acción y número de municipios involucrados

A partir de 1997 el municipio de El Rosario, Departamento de Carazo, emprendió el establecimiento del sistema catastral municipal, SISCAT, impulsado por el INFOM, motivo por el cual se le proporcionó un equipo computacional con un programa automatizado para manejar la información catastral, realizar los cálculos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, y emitir las notificaciones de cobro.

Después de un análisis de alcances y facilidades se acordó implantar un sistema de cooperación en materia catastral con los municipios vecinos de Santa Teresa, La Paz de Carazo y La Conquistadora.

Carácter jurídico

Desde el inicio de la iniciativa se discutió sobre la figura jurídica más conveniente. Se descartó la Mancomunidad, debido a que requiere aprobación de la Asamblea Nacional, optándose finalmente por la firma de un convenio.

Los acuerdos preliminares alcanzados establecen que el trabajo en común estará básicamente circunscrito al levantamiento de información, quedando en manos del municipio de El Rosario la obligación de procesar los datos. La recaudación del

impuesto incumbe a cada alcaldía en particular.

Está contemplada la elaboración de reglamentos para regular la operación del servicio. El mismo funcionaría como una unidad orgánica de la alcaldía, con costos independientes.

Resultados de la cooperación

A la fecha existen planes de trabajo elaborados de manera conjunta, proceso que ha contado con el apoyo de la delegación regional del INIFOM. El liderazgo lo ejerce la alcaldía de El Rosario, considerada como la más competente y calificada.

Organización y gestión interna

Para la ejecución de las actividades iniciales de levantamiento de vías y lugares se constituyó un equipo técnico conjunto integrado por dos técnicos de cada alcaldía, el cual trabaja dos días por semana en cada municipio. Además, está previsto que dicho equipo se encargue del levantamiento de predios, habiéndose previsto igualmente la promulgación de una ordenanza común.

Financiamiento

Cada municipalidad cubre sus propios gastos. Sin embargo, un municipio puede eventualmente prestar asistencia de manera informal a los demás. El Rosario ha asumido la coordinación de las acciones, incluyendo la revisión técnica de los datos levantados. Vale señalar que los técnicos de las cuatro municipalidades han recibido capacitación en el sistema de catastro municipal.

Los municipios participantes no reciben apoyo de ninguna otra institución del Estado, exceptuando el INIFOM. Aunque se han establecido relaciones con el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER y la Comisión Nacional de Catastro.

Factores para el éxito

- La iniciativa ha despertado un espíritu de solidaridad y posibilitado la visión de otras acciones conjuntas. En perspectiva, es posible que si el catastro resulta en efecto rentable, cada alcaldía esté en capacidad de asumir su ejecución de manera independiente.
 - Ha primado un trabajo de tipo horizontal, en cuya implementación las diferencias políticas fueron dejadas de lado: El Rosario está dominado por el Movimiento Renovador Sandinista; Sta. Teresa por el FSLN; La Paz de Carazo y La Conquista por la Alianza Liberal.

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS NICARAGÜENSES

Si bien la cooperación intermunicipal en Nicaragua es incipiente, la modernización del Estado y la descentralización, procesos que implican a su vez un incremento de las competencias municipales, conllevan a la necesidad de fortalecer el municipio y a experimentar diversas estrategias de cooperación. En ese sentido se han planteado alternativas para la transferencia de competencias en los sectores:

- Agua potable y saneamiento, donde aparentemente tiende a imponerse la creación de empresas públicas departamentales con filiales municipales.
- Transporte colectivo intra e intermunicipal, manejado en forma mancomunada.
- Medio ambiente y recursos naturales.
- Cultura y deportes.

Sin embargo, las experiencias existentes todavía no están enmarcadas dentro de planes estratégicos que garanticen su sostenibilidad, sobre todo en términos financieros. Asimismo, se observa que el nivel de compromiso y formalidad varía en función de los incentivos asociados eventualmente a la cooperación.

Como limitaciones que impiden un mayor desarrollo de iniciativas de cooperación se pueden mencionar:

- El proceso de descentralización impulsado por el gobierno no ha definido aún claramente su trayectoria, resultando en trabas de parte de algunas instituciones que temen ceder cuotas reales de poder.
- La concentración de los servicios urbanos en organismos del nivel central que temen transferir competencias, fundamentados en la falta de capacidad técnica de la mayoría de los municipios.
- El sistema de financiamiento municipal existente, que no permite atender eficazmente las necesidades básicas de sus poblaciones. Aunado a lo anterior, las limitaciones de capacidad técnica.
- La fuerte polarización política y liderazgo político revanchista, aún existentes. Ello no permite a las municipalidades cooperar con sus aliados naturales (los vecinos) a menos que pertenezcan al mismo partido, so pena de verse excluidos de la distribución de los recursos provenientes del Poder Ejecutivo.

No obstante, las perspectivas para un mayor desarrollo de iniciativas de cooperación intermunicipal son halagüenas, en la medida en que están dadas tanto las bases legales como las condiciones objetivas que justifican la cooperación: las dificultades financieras y técnicas que afectan a las municipalidades, en un contexto

donde se han visto incrementadas significativamente sus competencias.

Todo ello impone la necesidad de establecer estrategias y mecanismos de colaboración en aras de una mayor eficiencia en la prestación de algunos servicios o en la solución de problemas prioritarios. Por otra parte, se espera que la discusión actual sobre la descentralización y municipalización contribuya igualmente a la identificación de dichas estrategias y mecanismos.

Las tres formas básicas de cooperación intermunicipal aplicadas actualmente en el país son:

- Asociaciones de Municipios que promuevan y representen sus intereses y para prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.
- Mancomunidades o asociaciones con personería jurídica, para la prestación de servicios públicos.
- Empresas de servicios públicos municipales, para la prestación de servicios municipales relacionados con las competencias municipales.

FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL

ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	MANCOMUNIDADES	EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
Es la forma de asociación de municipios típica, para promover y representar los intereses corporativos, así como para prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.	Son asociaciones para la prestación de servicios públicos de manera mancomunada.	Las empresas municipales pueden ser mixtas, incluyendo así la participación de capital privado.
Carácter jurídico	Carácter jurídico	Carácter jurídico
A partir de un acuerdo base, el cual es posteriormente aprobado por los Concejos Municipales interesados. Tienen personalidad jurídica propia y no requieren por tanto ninguna forma de registro.	Las Mancomunidades tienen personalidad jurídica propia y no pueden comprometer a los Municipios que las integran más allá de los límites señalados en el estatuto respectivo. Se establecen por Resolución municipal que define sus objetivos, duración, aportes, etc.	Se establecen por resolución municipal -indicando objetivos, organización, duración, etc.-. Posteriormente, se inscribe la empresa en el Registro Público Mercantil correspondiente, con la certificación de la resolución creadora emitida por el Secretario del concejo municipal.
Organización y gestión interna	Organización y gestión interna	Organización y gestión interna
En función de los acuerdos establecidos	En función del acuerdo de mancomunidad.	La dirección puede ser asumida, bien por un Consejo de Administración o por una Junta de Directores. En ambos casos podrá nombrarse un gerente.
Funciones / Tareas	Funciones / Tareas	Funciones / Tareas
Dependen de los objetivos para los cuales fue creada.	Las definidas en el acuerdo de mancomunidad.	Las definidas en la conformación de la empresa.
Ejemplos	Ejemplos	Ejemplos
<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC) Asociación de Municipalidades de Managua (AMUDEM) Asociación de Municipalidades de Nueva Segovia (AMUDEMSE) Asociación de Municipios Defensores del Medio Ambiente (AMUDEMA) 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas Mancomunadas departamentales para servicios de agua y alcantarillado 	<ul style="list-style-type: none"> La Brigada de Mantenimiento de caminos de San Pedro Lóvago La empresa Municipal de Servicios Catastrales de El Rosario, Carazo

2.2.3 EL SALVADOR

2.2 AMERICA CENTRAL

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Unitaria

Unidades territoriales de la división política y administrativa:

Nación (Estado), Departamentos, Municipios

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo Urbano

En El Salvador existen 14 departamentos, 262 municipios y 2.047 cantones, en los que se asientan cerca de 6 millones de habitantes, con una densidad promedio de 124 h/km². Sin embargo, de acuerdo al Censo de Población de 1992, más del 55% de las municipalidades no cumple con una de las condiciones establecidas en el Código Municipal, según la cual deben tener al menos 10.000 habitantes (ver cuadro).

Los procesos de inmigración de la población rural hacia los centros urbanos, derivados tanto por la concentración de las inversiones públicas en los ejes productores de café, caña de azúcar y algodón, así como por el conflicto bélico de los años ochenta, incrementó considerablemente la densidad urbana, con la consecuente presión sobre los servicios públicos, insuficientes para satisfacer dicho aumento de población. Las ciudades crecieron desordenadamente, sin ningún ordenamiento del uso del suelo, y con nuevos servicios derivados más de la presión política que de la planificación.

Los centros urbanos con mayor concentración de demanda de servicios son: El Gran San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, San Miguel, Zacatecoluca y Usulután.

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: 262

Año de institucionalización: 1824

Año última ley municipal*: 1986

Ejecutivo:

Alcalde

Elección:

directa

Mandato:

3 años

Reelegible:

si

Deliberativo:

Consejo Municipal

Elección:

directa

Mandato:

3 años

Reelegible:

si

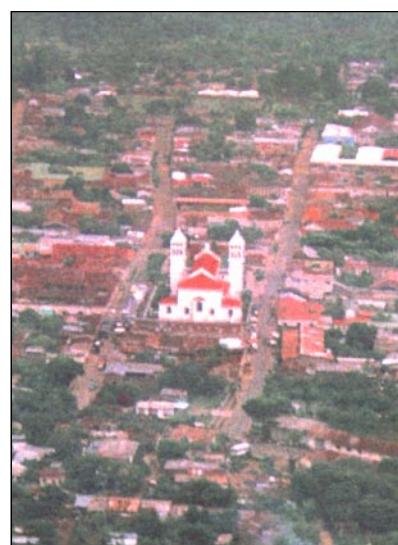
Autonomía:

Política, administrativa y financiera

Recursos propios:

Impuestos locales; tasas

* Código Municipal



El Municipio: Desarrollo del Gobierno Local en El Salvador

El municipalismo en El Salvador data de la época colonial y ha estado sujeto a los cambios socioeconómicos de cada época. En sus inicios, el municipio tenía como función principal ser administrador de la Corona Española, facilitando el modelo agro-productor colonial vía el control del uso del suelo y la distribución de la población.

El desarrollo de la autonomía municipal, se refleja la primera vez en la época independentista, donde las principales autoridades municipales se convierten en opositores de la corona. Desde la independencia hasta 1932 las municipalidades gozaban de cierta autonomía política, debido a la elección democrática de sus autoridades y a que la existencia del municipio le confería coherencia política y geográfica a la vida de la República. En los años treinta, con el advenimiento de un gobierno autoritario, se abolió la ya débil autonomía municipal, y se centralizó el poder político y económico en el gobierno nacional, limitando a los municipios a escasas funciones administrativas y nombrando las autoridades municipales.

Con los cambios económicos y políticos después de la segunda guerra mundial, se establecen reformas favorables a los municipios por medio de la Constitución de 1950. En lo primordial, se establece la elección directa de las autoridades munici-

pales: los concejos municipales, conformados por un alcalde, un síndico y dos o más regidores.

Sin embargo, los régimen militares posteriores restringieron dicha autonomía municipal. Así, en la mayor parte de los años sesenta y setenta toda actividad pasó a ser planificada desde el Gobierno Central, con un marcado favoritismo hacia sus correligionarios políticos, y hacia aquellas municipalidades de mayor territorio y acceso fácil, donde se localizaba la producción agro-exportadora.

Pese al estado de guerra civil de los años ochenta, la nueva Constitución de 1982 abre de nuevo un panorama propicio para reformas en el sector municipal. En un apartado único sobre los municipios, la constitución define la autonomía municipal tanto en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo y regidas por un Código Municipal para efectos operativos. Dicho Código Municipal es promulgado en 1986, ratificando al municipio como la unidad primaria del Estado. En 1991, se dicta la Ley General Tributaria Municipal.

A pesar de que este proceso toma mayor fuerza en 1992, con la creación de la Comisión de Desarrollo Municipal y Descentralización, y pese a un acuerdo pro-descentralización suscrito por los partidos políticos en 1993, a mediados de los noventa

aparecen posiciones desfavorables a la descentralización, lo cual restringe el proceso descentralizador.

Ante la falta de voluntad política, se inician acciones desde los gobiernos municipales, agrupados en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), en busca de alternativas para viabilizar el proceso de descentralización. En 1997 los alcaldes negocian con el Legislativo un aumento del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), el cual se fija en un 6% del Presupuesto General de la Nación a partir de 1998, y así se crean mejores condiciones para el desempeño de sus funciones**.

* En esa época, la economía de la República se basaba en la producción y exportación del café, y en menor escala la caña de azúcar, lo que consolidó el modelo agro-exportador que se había iniciado con la producción del añil. En ese contexto, el municipio cumplía acciones subordinadas al Ministerio de la Gobernación, que definía las labores a realizarse en el territorio municipal, en función del modelo de producción implantado.

** Ese mismo año, se crea un fondo por US\$ 2,8 Millones para el fortalecimiento económico e institucional de las municipalidades, con la asistencia técnica y capacitación por parte del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal - ISDEM, también creado al efecto.

Distribución de la Población en los Municipios

145 municipios	con 1 a 10.000 habitantes
96 municipios	con 10.001 a 50.000 habitantes
13 municipios	de 50.001 a 100.000
8 municipios	de más de 100.000 habitantes.

Fuente: Censo Poblacional de 1992



DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

El Código Municipal, en su Art. 4, otorga diversas competencias a los gobiernos locales, entre las que se destacan: coordinar el desarrollo socio-económico, salud, educación, en adición a sus tareas tradicionales.

No obstante, el propio Código Municipal contradice dichas competencias, ya que en su Art. 5 dispone que: "la competencia municipal definida en el artículo anterior no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública", lo cual limita la práctica municipal a la prestación de ciertos servicios munici-

pales, como alumbrado público, aseo de calles, recolección de basura y otros.

A pesar de que el Código Municipal establece la competencia de los municipios en la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales, ésta ha tenido muy poco desarrollo entre las 262 municipalidades del país. Solo las municipalidades consideradas grandes y medianas han asumido funciones relacionadas como por ejemplo: catastrós, nomenclatura urbana, construcción y remodelación de parques, entre otras. Solo aquellos municipios que cuentan con la

asistencia técnica combinada entre El Gobierno de El Salvador y la Agencia de Asistencia Técnica del Gobierno de Alemania (GTZ), han elaborado proyectos de esa naturaleza, con lo cual se aprecian cambios en su fisonomía, como por ejemplo, los municipios de Juayua, Suchitoto y Santa Rosa de Lima. Por su parte, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, en conjunto con el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano han elaborado planes maestros de desarrollo urbano con el objetivo de llevar a cabo un ordenamiento territorial de varios municipios.

COMPETENCIAS MUNICIPALES

- La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad.
- El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público.
- La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.
- La promoción y desarrollo de programas de salud, por ejemplo el saneamiento ambiental
- La promoción de la participación ciudadana
- La promoción del desarrollo industrial, comercial y agropecuario, artesanal y de los servicios.
- El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables.
- La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga.
- La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangués y mataderos.
- La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basura.
- La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares.
- La planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al Municipio.
- La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana.

Fuente: Art. 4, Código Municipal

Evolución hacia una mayor transferencia de competencias

La Constitución de 1982 marcó un importante avance, al plantear la autonomía municipal, definir el rol de los municipios dentro del marco del desarrollo económico y social del país e incluir la forma descentralizada de operación de las municipalidades.

Esa base jurídica y las experiencias positivas de las municipalidades con la administración de los fondos provenientes del Programa de Municipalidades en Acción favorecieron la difusión de las ideas de descentralización. Dichas experiencias no tuvieron detractores y fueron apoyadas por algunas instituciones del sector público, dando lugar, en 1993, a la creación de la Comisión de Desarrollo Municipal y Descentralización, cuya finalidad era la elaboración de una estrategia para la descentralización y el desarrollo municipal.

Se planteaba descentralizar los sectores de salud, educación, obras públicas, agua y el ordenamiento urbano, junto con medidas para el desarrollo municipal (asistencia técnica, capacitación y mayores recursos financieros).

Esta estrategia encontró resistencias por parte del Gobierno Central, aduciendo falta de capacidad de las municipalidades, razón por la cual sólo se favoreció la desconcentración de los servicios de salud y educación. Dicho argumento se contradice con las actividades diarias de los municipios para superar las ineficiencias en la prestación de servicios del sector público.

Así, por ejemplo, las municipalidades del Departamento de San Vicente destinaron en 1995 casi el 45% del total de la inversión al mantenimiento de caminos (pri-

mera prioridad de los cabildos), el 18% a la construcción y reparación de locales escolares, el 15% a la provisión de agua potable, alrededor del 14% para energía eléctrica y cerca del 10% a la construcción y mantenimiento de centros y puestos de salud. ("Demanda a corto plazo, Departamento de San Vicente", PROMUDE/GTZ, 1996).



NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

Situación y Problemas de los municipios en materia de dotación de infraestructura y la prestación de servicios

La desigual distribución de la población en el territorio del país, sumada al desarrollo desigual de la economía y a una marcada diferenciación de los municipios, genera capacidades y condiciones diferentes para proveer ingresos propios de las municipalidades y, por ende, dar respuesta a la demanda por mejores servicios.

La prestación de servicios municipales, como la recolección de basura, tiangués, mercados, alumbrado público y otros, es muy limitada, producto tanto de la ineficiente gestión municipal, como del rol políticamente subordinado asignado por el Estado al municipio, que lo ve como "brazo operativo" del Ministerio del Interior.

Por esas razones, se encuentra un panorama caracterizado por gobiernos locales débiles, con poca capacidad operativa y una acción ineficaz e ineficiente en la prestación de los servicios.

Sin embargo, la cantidad de municipios pequeños y medianos (97% del total) y con limitadas capacidades, justifica la asociación como alternativa para realizar actividades y proyectos que, por un precio menor, beneficien a mayor cantidad de personas, al aprovechar posibles economías de escala. La cooperación intermunicipal puede garantizar la realización de proyectos de gran impacto.

Posibles ámbitos de acción de la cooperación intermunicipal

La autonomía municipal facilita estos tipos de cooperación, ya que los municipios no dependen del Gobierno central para elaborar sus proyectos. El Código Municipal, legitima la asociación de dos o más municipios para proyectos de beneficio mutuo, asignándole un rol clave al municipio en el desarrollo local. Así, la cooperación intermunicipal sólo estaba limitada la voluntad política.

Se estima que las áreas de cooperación de mayor impacto y beneficio social son:

- el mantenimiento de calles y caminos,
- la prestación de servicios municipales,
- la provisión de servicios básicos como escuelas, centros de salud, mercados, entre otros.

Cobertura de Servicios en la Microregion der Juayua

Municipio	Servicio					
Juayúa		80	76%	25%	95%	Regular
urbano		11	0%	100%	33%	Nulo
rural						
Sta. Catarina		57	11%	25%	62%	Limitado
urbano		9	0%	0%	27%	Nulo
rural						
Salcoatitán		58	31%	100%	100%	Suficiente
urbano		22	0%	0%	27%	Nulo
rural						
Nahuizalco		72	43%	100%	100%	Regular
urbano		44	0%	100%	30%	Nulo
rural						

MARCO POLITICO Y LEGAL

A partir de 1986, con la promulgación del Código Municipal, las alcaldías adquirieron cierta autonomía en lo económico y administrativo, lo cual, a su vez, las obliga a desarrollar actividades que beneficien a la población, al menor costo.

No obstante, la efectividad de los municipios ha sido cuestionada con el argumento de su incapacidad para la administración de sus propios fondos y de los proveedores del gobierno central; asimismo, la existencia de gran cantidad de municipios pequeños imposibilitan su autofinanciación y la realización de proyectos de gran envergadura. Lo anterior a derivado en la proposición de disminuir la cantidad de municipios, como una manera de concentrar esfuerzos.

Estado actual de la discusión y conjunctura política para la cooperación intermunicipal

En este contexto, algunos municipios han decidido unirse para enfrentar problemas comunes y, así, superar las limitaciones que representan los restringidos ingresos disponibles frente a la magnitud de los problemas.

Se han iniciado algunas experiencias de provisión de agua potable, disposición final de desechos sólidos y otros servicios. Partieron con la identificación de los problemas comunes, posibles de abordar con los municipios vecinos, así como con el intercambio de experiencias o el desarrollo de acciones pilotos similares a las de otros municipios.

Este proceso de asociación, iniciado en el marco de los esfuerzos que se realizan para el desarrollo municipal y la profundización de la democracia local, ha favorecido la cooperación inter-partidaria, sobre la base de intereses comunes. Buenos ejemplos lo son la propia COMURES y los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA). Así, por ejemplo, para encontrar una solución efectiva a la problemática del mantenimiento de calles y caminos, los CDA de Ahuachapán, Sonsonate, San Salvador y Santa Ana constituyeron empresas de mantenimiento de calles y caminos rurales con el objetivo de brindar este servicio a todos sus socios y empresas privadas de manera eficiente y oportuna. Los municipios en los tres CDA suman un total de 41 municipios (13 de Santa Ana, 12 de Ahuachapán y 16 de Sonsonate).

Legislación específica existente y requisitos jurídicos

El establecimiento de la autonomía municipal en la Constitución de 1983 permite el inicio de un proceso de reforma municipal y de cambios locales dirigidos a operativizar e institucionalizar el concepto de autonomía. Es así como en 1986 se aprueba el Código Municipal y en 1992 la Ley General Tributaria, que sientan las bases para que las alcaldías de la República puedan formar alianzas.

El Código Municipal en su artículo 11 establece que: "Los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proteger sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos, a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios".

Asimismo, los estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador dan vida jurídica a los Consejos Departamentales de Municipalidades (CDA) (Art. 9) como órganos gremiales departamentales (Art.35) e instancias básicas de cooperación, solidaridad municipal y enlace directo entre los concejos municipales y la Corporación. Los consejos departamentales de municipalidades son autónomos en lo económico y en lo administrativo (Art. 36).

Los CDA constituyen un foro deliberante y analítico de la problemática departamental relacionada con el quehacer municipal y su objeto es el de contribuir a crear las condiciones necesarias para el logro del desarrollo económico, social, político y cultural (Art. 37).

EXPERIENCIAS EXISTENTES

Hasta fines de los años 80s las formas asociativas eran casi inexistentes, por lo cual cada municipio procuraba los medios para solucionar sus problemas en forma independiente. A principios de la década de los noventa, aparecen las ideas de crear consejos departamentales de alcaldes, microregiones, así como la creación de empresas de carácter privado para el mantenimiento de calles y caminos.

En la experiencia salvadoreña, los trabajos de mantenimiento de calles y caminos eran una labor permanente desarrollada exclusivamente a través de La Dirección General de Caminos, dependencia del Ministerio de Obras Públicas, lo cual trajo como consecuencia su frecuente retraso. Con la apertura de un mayor protagonismo de las autoridades locales en el desarrollo de sus comunidades, se ha podido observar, en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, San Salvador y Sonsonate, la creación de sociedades de alcaldes de los departamentos con la finalidad de prestar tales servicios de mantenimiento.

Como primera experiencia más detallada se presenta el caso del Departamento de Ahuachapán, donde el Concejo Departamental de Alcaldes ha establecido la "Sociedad de Alcaldes del Departamento de Ahuachapán (SADA S.A. de C.V.), empresa municipal dedicada al mantenimiento de calles y caminos.

Adicionalmente, otras formas de cooperación menos formales se han desarrollado recientemente. Un ejemplo de este nuevo tipo de colaboración se encuentra en el caso de la micro-región de Juayua, el cual se presenta en más detalle como otro de los estudios de caso que ha agrupado a varios municipios y que ha sido asistido por medio de un proyecto de cooperación técnica entre ISDEM y GTZ, en una iniciativa para mejorar la planificación y gestión urbana.



FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL

CONCEJOS DEPARTAMENTALES DE ALCALDES (CDA)

Asociaciones gremiales, cuya finalidad es defender los intereses políticos de sus asociados y promover el desarrollo económico y social de los departamentos.

Carácter jurídico

- Formado voluntariamente por los municipios de un departamento.
- Regido por los estatutos de La Corporación de Municipalidades de República, y por reglamentos internos que cada uno aprueba.
- Como asociaciones no pueden asumir las competencias de sus municipios representados.

Organización y gestión interna

- Asamblea General, representada por todos los alcaldes del departamento, los cuales, no obstante, pueden delegar su participación.
- Junta Directiva, compuesta por los alcaldes electos en el seno de la Asamblea y su función principal es ejecutar los acuerdos de la misma.

Sin recursos financieros directos. Para sus actividades utilizan aportes de sus alcaldes o solicitan ayuda a través de donaciones o préstamos municipales.

Funciones / Tareas

Aunque centradas en la defensa de los intereses políticos, gremiales y económicos de sus miembros, pueden coordinar alianzas para otros proyectos de cooperación.

Ejemplos

En El Salvador existen 14 CDA, de los cuales funciona y trabaja adecuadamente aproximadamente el 60%.

COOPERACION MUNICIPAL A TRAVES DE CONVENIOS

Forma en la cual dos o más municipios vecinos se asocian para realizar actividades o proyectos a fin de resolver problemas comunes.

Carácter jurídico

- Se establece por medio de un convenio informal y voluntario y no cuentan con personalidad jurídica. La cooperación se basa en el grado de confianza entre los miembros que suscriben el convenio y las decisiones se toman en conjunto por los asociados.
- Su financiamiento proviene de las asignaciones del Gobierno Central, destinado principalmente la administración del plan microregional. Posteriormente, los recursos provendrán de los servicios prestados o de donaciones.

No hay reglamentos específicos en cuanto a la organización y gestión interna.

Funciones / Tareas

El tipo de funciones que desarrollan está definido por el convenio de cooperación firmado.

Ejemplos

La Microregión de Juayua, compuesta por los municipios de Juayua, Salcoatitan, Nahuizalco y Santa Catarina Masuahuat.

EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO

Cooperación empresarial, que presta servicios a varias municipalidades y su finalidad tiende a ser económica. No representan una práctica muy extendida.

Carácter jurídico

Nacen del acuerdo de los concejos municipales de los municipios participantes y están sujetas a la aplicación del derecho privado, por lo cual tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, a partir de un capital social mínimo. La responsabilidad de los municipios está limitada a su participación en el monto de acciones suscritas.

Organización y gestión interna

- Cuenta con tres niveles jerárquicos:
- La Junta General de Accionistas, como máxima autoridad, a cargo de la toma de decisiones y la aprobación de estados financieros;
 - La Junta Directiva: con funciones de enlace entre la Junta General de Accionistas y la Gerencia General; y
 - La Gerencia General: encargada de la administración de los recursos humanos, financieros, técnicos, etc.

Funciones / Tareas

La prestación de servicios a las municipalidades, por ejemplo: mantenimiento de calles y caminos, adquisición y venta de maquinaria y equipos de terracería, etc.

Ejemplos

Sesenta municipios asociados y cuatro empresas, todas dedicadas al mantenimiento de calles y caminos.

LA SOCIEDAD DE ALCALDES DEL DEPARTAMENTO DE AHUACHAPAN

Areas de trabajo y municipios participantes

La Sociedad de Alcaldes del Departamento de Ahuachapán es una empresa de servicios dedicada al mantenimiento de calles y caminos y está conformada por los 12 municipios que componen el Departamento de Ahuachapán.

Entre sus actividades principales están las siguientes:

- La elaboración de los presupuestos anuales para ser aprobados por los concejos municipales, función que le incumbe a la oficina que administrará la ejecución del plan de desarrollo municipal.
- La contratación de personal en la oficina autónoma administradora del plan. Los municipios tienen la libertad de contratar y despedir siguiendo las disposiciones del Servicio Civil y el Código de Trabajo.
- La adquisición de bienes y servicios proyectados. La Oficina Administradora se deberá regir por las normas y procedimientos establecidos por las leyes y reglamentos aplicables al efecto.
- La formulación de planes o proyectos específicos.

Resultados de la cooperación

Luego de un inicio inseguro, los municipios asociados han ido incrementando su confianza y su utilización de los servicios de las empresas. A la fecha, de los 12 municipios que componen el Departamento de Ahuachapán, 11 hacen uso de los servicios de mantenimientos de calles y caminos rurales prestados por la empresa y sólo una alcaldía no lo hace por considerar que se le exigiría un pago inicial por los servicios a ser prestados.

La empresa municipal presta sus servicios en forma oportuna y cobra en la forma acordada por los miembros de las respectivas juntas directivas. Para el uso de los servicios de la maquinaria y equipos de terracería, las alcaldías solamente deben comunicarse con la empresa para verificar si la maquinaria está disponible. Si la municipalidad posee fondos para pagar el servicio del equipo, éste es inmediatamente enviado.

Corresponde a la empresa preparar una planificación del uso de la maquinaria para evitar incumplimientos en los casos de excesos de demandas.

Los aspectos positivos que se rescatan de este tipo de asociación son que:

- La unión de dos o más municipios para la realización de proyectos de infraestructura mejora sus posibilidades de financiamiento.

- Los programas y proyectos sociales realizados en forma conjunta disminuyen sus costos y permiten realizar economías de escala.

- Las necesidades de los habitantes de municipios cercanos, expresados en cabildos abiertos, son muchas veces comunes, lo cual aconseja el recurso de la cooperación intermunicipal.

Por su parte las posibles desventajas son:

- La disposición a la formación de empresas públicas requiere un proceso prolongado debido a las inadecuadas orientación, concientización y capacitación de los gobiernos municipales.

- La creación de empresas públicas con administración independiente crea en los gobiernos municipales la idea de pérdida de control y poder.



Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Para la creación de una empresa de servicios municipales se requiere, en primera instancia, la necesidad de prestar un servicio público o la ejecución de un proyecto en forma mancomunada, así como la voluntad política de asociarse. Una vez determinada la función de la empresa, los pasos para su creación son los siguientes:

- La elaboración de una carpeta técnica del proyecto, con un estudio que refleje la viabilidad de sus operaciones. Su realización se encomienda a un profesional designado por los municipios asociados.
- El acuerdo para constituir la empresa se establece en reunión del respectivo consejo departamental de alcaldes y debe ser ratificado por los concejos municipales de las alcaldías asociadas.
- La escritura de constitución de la empresa.
- La contratación del personal necesario a la realización del proyecto se hace en forma mancomunada.

Tipos de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

Para la creación de una empresa de servicios municipales se requiere de los acuerdos de los concejos municipales, así como de un acuerdo del consejo departamental de municipalidades respectivo.

Organización interna

La empresa es jurídicamente independiente del Concejo Departamental de Alcaldes y está conformada por los concejos municipales de cada departamento, representados por los alcaldes, según lo establecido en el Código Municipal.

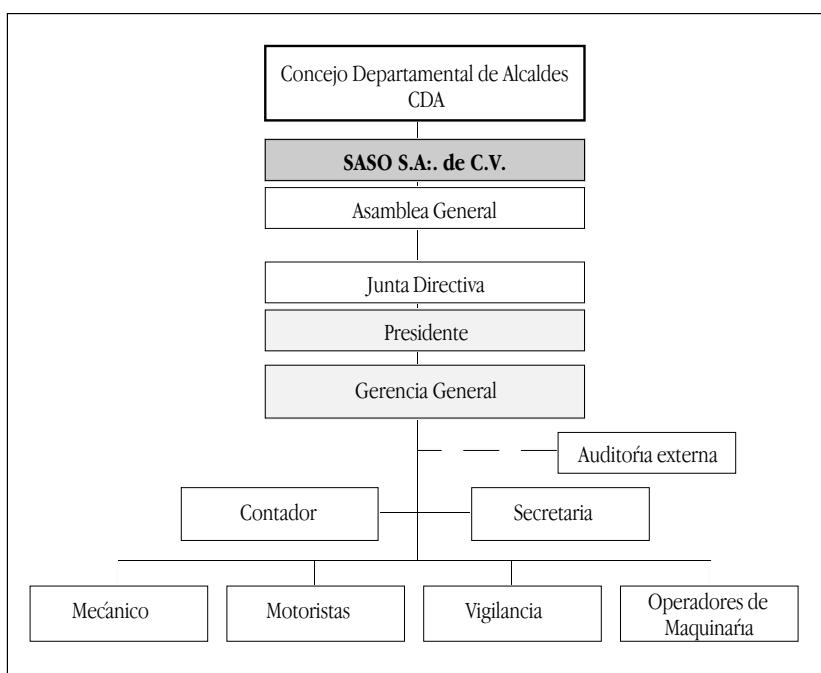
La asamblea general de accionistas nombra a una junta directiva y al presidente. La junta ejerce la administración de la sociedad y nombra a un gerente general que tiene las siguientes funciones principales:

- Supervisión del desarrollo de los trabajos de mantenimiento de calles y caminos.
- Proposición y negociación del servicio con personas particulares.
- Manejo apropiado de las oficinas de la sociedad.

- Administración de los recursos humanos, técnicos y financieros,
- Diseño de la política del servicio de mantenimiento de calles y caminos,
- Elaboración de la planificación anual o mensual del uso de la maquinaria y equipo,

La Sociedad de Alcaldes del Departamento de Ahuachapán S.A. de Capital Variable:

Estructura de organización



Personal

La empresa para la prestación de servicios de mantenimiento de calles y caminos cuenta con el siguiente personal:

- **Administrativo:** 1 contador, 1 secretaria, 2 vigilantes;
- **De campo:** 2 motoristas, 2 ayudantes, 1 mecánico, 3 operadores de maquinaria.

Además, cuenta con oficinas, un plantel y una oficina administrativa construidos en un terreno propiedad de la Alcaldía de Ahuchapán, que fue dado a la empresa en comodato por 99 años.

Procedimientos de trabajo

La empresa creada opera como sigue: la Junta General de Accionistas delega la administración a una Junta Directiva. La Junta Directiva selecciona personal capacitado para formar sus cuadros de personal técnico. Se debe disponer de manuales de funcionamiento adecuados al tipo de empresa formada y elaborados en forma clara.

Se debe formular en forma coherente los planes de trabajo de corto y mediano plazo en los que se determine el potencial de demanda del servicio a prestar, las necesidades de financiamiento, los resultados financieros proforma, las promociones del servicio, etc.

Financiamiento

El financiamiento de una empresa de servicios municipales puede hacerse a través de los aportes de sus asociados (las municipalidades), de otras entidades del gobierno y/o por medio de operaciones de crédito con cualesquieras instituciones financieras, previa presentación de proyectos factibles.

En el caso de la Sociedad de Alcaldes del Departamento de Ahuchapán los aportes son como sigue:

- **Aportes de los asociados:** El consejo departamental de alcaldes acordó crear las empresas como sociedad anónima de capital variable, compuestas por 204 acciones comunes de valor nominal de US\$ 11.40 cada una, haciendo un capital social de alrededor \$ 2,300. Las acciones fueron repartidas equitativamente entre los municipios del departamento, resultando en un aporte inicial y simbólico de cada municipio de solamente \$ 193.

- **Aportes de otras instituciones:** La iniciativa para la constitución de las empresas se materializó con un mayor aporte del Gobierno Central de cerca de 456 mil dólares de los fondos del Programa de Municipalidades en Acción, dividido en 3.333 acciones de valor nominal de US\$ 11,40.

Así, el capital inicial de la sociedad fueron cerca de 458 mil dólares.

Relación e interacción con otros niveles de gobierno

Como empresa dependiente del Concejo Departamental de Alcaldes de Ahuachapán, su principal interacción es con dicha entidad.

No obstante, por su rol como empresa de mantenimiento de calles y caminos, guarda una estrecha vinculación con el Ministerio de Obras Públicas.

Condiciones para la sostenibilidad

Una vez establecidos los planes de organización y trabajo de la empresa, se hace necesario que sus asociados no politicen su gestión, dejando que la entidad se desarrolle con respeto a las leyes del mercado, sin perder su función y compromiso social hacia los habitantes de los municipios asociados.

Asimismo, debe dejar claro como se recuperará el capital invertido y como se reinvertirán las posibles utilidades de las operaciones de la empresa.

LA MICRO-REGION DE JUAYUA: COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN URBANA



Ambito de acción y número de municipios participantes

La cooperación y el establecimiento de la microregión se da como un proyecto de asociación por fases. Nace en 1991, cuando un grupo de municipalidades del Departamento de Sonsonate, con la colaboración del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y la Agencia de Cooperación Técnica del gobierno alemán (la GTZ) deciden apoyarse en funciones de carácter administrativo-financiero, a fin de utilizar las ventajas de la nueva ley tributaria. De esta asociación inicial derivan: una segunda fase orientada a la planificación y el ordenamiento territorial y, una tercera fase dirigida a la elaboración de planes para la prestación conjunta de servicios, como por ejemplo la recolección y disposición final de desechos, entre otros.

La microregión está compuesta por los municipios de Juayua, Nahuizalco, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat, todos pertenecientes al Departamento de Sonsonate. Su potencial económico es la producción de café, agroindustria y la producción de cereales. Cuentan con buenas vías de conexión, que incluyen carreteras internacionales pavimentadas.

La primera fase de la asociación se orientó al establecimiento de un sistema de administración tributaria municipal, en las áreas de cuentas corrientes, catastro municipal con fines tributarios, digitación de información tributaria, cobro y recaudación de los tributos municipales. Su sede principal fue la municipalidad de Juayua, por contar con mejores infraestructuras y fácil acceso.

En base a los resultados positivos de la iniciativa, se inició la formulación de un plan de desarrollo municipal con alcance microregional, para lo cual se desarrollan levantamientos de información, diagnóstico y proyecciones para cada municipalidad. El plan comprendía el reordenamiento territorial, un marco legal y un plan operativo a fin de aprovechar, en forma planificada, los recursos físicos, naturales y de infraestructura de los municipios que forman la microregión.

Al concluir la elaboración del plan, se comenzó una tercera fase, consistente en la realización de proyectos de beneficio mutuo, como son: un plan de recolección de basura, la búsqueda de un lugar adecuado para la disposición final de los residuos sólidos (relleno sanitario), la posible construcción de un rastro municipal microregional, entre otros.

Resultados de la cooperación

Como resultados principales de la cooperación se destacan:

- La concientización de la necesidad de unir esfuerzos y así aprovechar tanto las potencialidades de cada municipio como las economías de escala en la disminución de los costos de cada actividad o proyecto.
- El establecimiento de un sistema de catastro tributario municipal, que comprende el registro de todos los bienes inmuebles, así como de las empresas de cada municipio, a fin de establecer los tributos municipales, en forma equitativa y general.
- La sistematización del sistema tributario, con la creación de un sistema de cuentas corrientes que permite determinar las obligaciones de los contribuyentes con cada municipalidad. Así, la facturación puede hacerse en forma mecanizada, mejorando la eficiencia y evitando la pérdida de tiempo de los contribuyentes.
- La elaboración de un plan de desarrollo local que permitirá la delimitación del crecimiento urbano y rural, la zonificación de las áreas urbanas y rurales, el uso del suelo, la determinación de las redes de servicios, la conservación del patrimonio, la conservación del medio ambiente, entre otros.
- La creación de instrumentos legales y procedimientos que permitan la aplicación y ejecución de las acciones y proyectos establecidos en el plan.
- La participación conjunta en el proceso de implementación y seguimiento de los planes, favoreciendo la toma de decisiones consensuadas y de beneficio para la mayoría de los miembros.
- La creación de un proceso de ayuda

mutua y de capacitación, que ha fortalecido las herramientas administrativas y de operación.

- La demostración ejemplar de una alternativa viable para la cooperación entre municipios pequeños, medianos y grandes.
- El mejoramiento de la capacidad de negociación de los municipios para obtener financiamiento, proyectos de infraestructura básica, apoyo en asistencia técnica, etc.
- La continuidad del proyecto microregional, que no se ha visto afectado por los cambios de autoridades políticas de los municipios.

Procesos y procedimientos para el establecimiento de la cooperación

Inicialmente, los municipios deciden asociarse a fin de enfrentar en forma conjunta los requerimientos para la aplicación de la nueva Ley Tributaria, para lo cual se establece un convenio informal. Como un acuerdo informal, donde prima la confianza, el seguimiento es realizado por los propios alcaldes y con los siguientes procedimientos:

- Identificación de las áreas de trabajo en las cuales es posible desarrollar acciones conjuntas de beneficio común y que puedan reducir costos en la prestación de servicios más eficientes.
- Dichos proyectos o actividades son presentados por los alcaldes a sus respectivos concejos municipales para su aprobación.
- Con su aprobación, los alcaldes dirigen los proyectos y e informan periódicamente a los concejos.

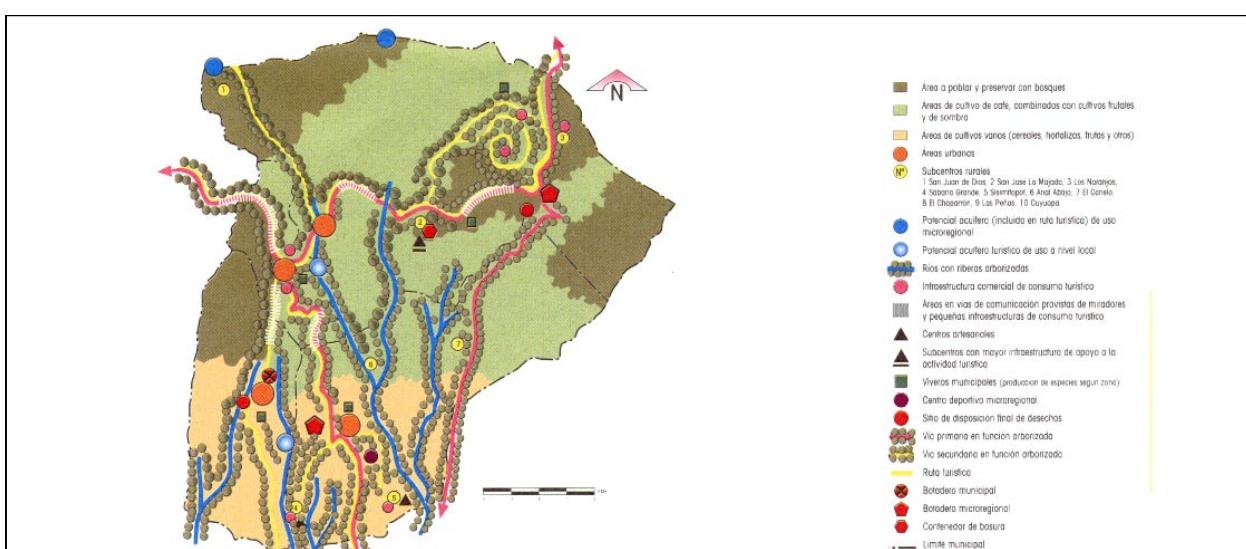
En la segunda fase, la elaboración del plan de desarrollo local, se firmará un convenio formal de cooperación entre los miembros de la Microregión, que incluye la creación de una comisión de supervisión y seguimiento a cargo de cumplir con las metas propuestas en el referido plan.

Tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

La primera fase de la cooperación parte de un convenio informal, sin reglamentos para su implementación; sólo se definieron las áreas de trabajo, el personal necesario, la sede y los mecanismos de cooperación de las instituciones de asistencia técnica.

En la segunda fase se establece un reglamento interno, orientado en especial al funcionamiento de la Comisión de Supervisión de la Formulación del Plan.

Para la tercera fase se ha elaborado un reglamento y establecido los acuerdos para: la creación de una estructura organizativa mínima que administrará la oficina a cargo del plan, las comisiones de control de proyectos, los aportes de cada alcaldía, la representación legal de la cooperación y los tipos de convenios que firmarán, entre otros. Todo ello, bajo la supervisión de una comisión de seguimiento, integrada por los alcaldes o sus representantes y los miembros líderes de cada municipio.



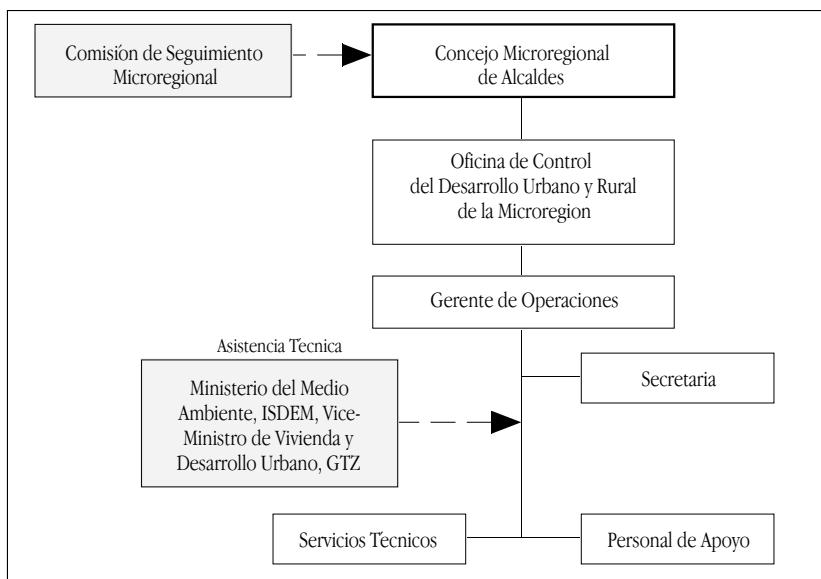
LA MICRO-REGION DE JUAYUA: COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA PLANIFICACION URBANA

Organización interna y procedimientos de trabajo

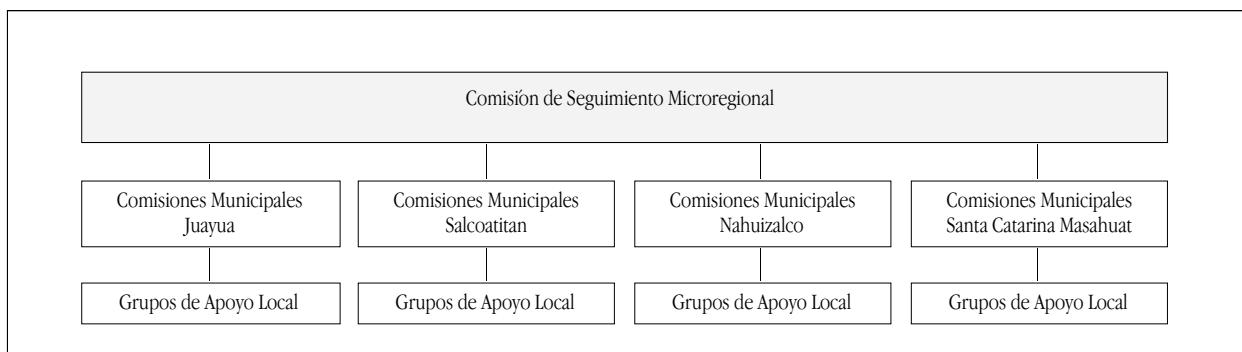
Para la formulación del plan de desarrollo local fue necesaria, en una primera etapa, la contratación de un profesional para la recolección de información, la preparación del diagnóstico de cada municipio y la realización de las proyecciones que servían de insumos básicos del plan.

Para la ejecución y seguimiento del plan de desarrollo local, los miembros de la microregión han establecido la siguiente organización:

Para la ejecución del plan



Para la evaluación de resultados y el seguimiento



Aportes y contribuciones de los municipios participantes y financiamiento para la cooperación

En la fase de creación de la Microregión de Juayua, cada municipio aportó material de oficina, equipo y personal para el desarrollo de las actividades del proyecto.

En la siguiente etapa se ha considerado la creación de una oficina que administre el plan de desarrollo local, para cuyo primer año de financiamiento se creará un fondo común microregional con parte de los recursos transferidos desde el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) a los municipios, equivalentes al 8,2 % de su presupuesto general.

Se estima que a partir del año siguiente, la oficina administradora tendrá los recursos provenientes de los ingresos generados por la prestación de servicios a todos los entes productivos de la región.

Asimismo, los miembros de la Microregión gestionaron recursos ante la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.) para acelerar la creación de la Oficina de Control del Desarrollo Urbano y Rural de la Micro Región. Además, se están gestionando nuevos recursos para estudios de pre-inversión y seminarios de capacitación.

Participación del sector privado

No existe participación directa del sector privado en los convenios de cooperación intermunicipal. No obstante, es posible establecer convenios para la realización de proyectos de mantenimiento de calles y caminos y construcción de pequeñas obras de infraestructura (puentes, muros de contención, etc.) en los cuales el sector privado, principalmente cafetalero, obtenga beneficios directos.

Interacción con otros niveles de gobierno

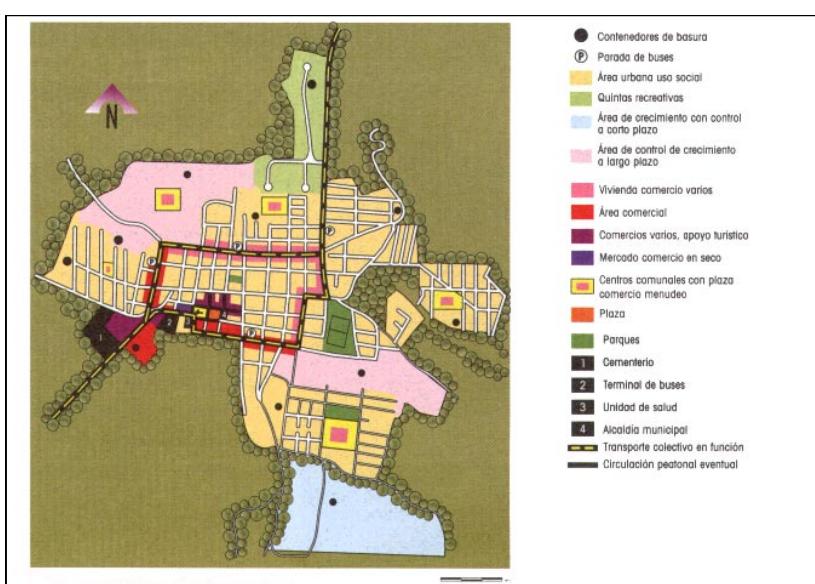
Las principales interacciones de la microregión se da con las siguientes instituciones de gobierno:

- El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, el cual, junto con la Agencia de Asistencia Técnica Alemana (GTZ), asesora a las municipalidades en materia de administración municipal.
- El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el cual financia proyectos de inversión en infraestructura básica en forma coordinada con los miembros de la microregión.
- Con el Ministerio del Interior, a través de los promotores sociales de dicho ministerio.
- Con el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, para la coordinación de planes de ordenamiento territorial.
- Con la Corte de Cuentas de la República, por ser el organismo fiscalizador de los ingresos y egresos efectuados por las municipalidades.

Factores de éxito

Los principales son los siguientes:

- La visión integrationista de los cuatro municipios para la solución de problemas comunes, debido al conocimiento de sus debilidades y fortalezas.
- La autonomía municipal, que les permite asociarse libremente para lograr metas comunes.
- El modelo que se ejecuta es producto del consenso de las municipalidades socias, lo que les permite su sostenibilidad en el tiempo.
- El acuerdo de financiar la oficina administradora con fondos provenientes de las transferencias del gobierno central a las municipalidades.
- El comenzar la cooperación con proyectos concretos y con resultados positivos para cada uno de los municipios.
- La conciencia de los líderes municipales (alcaldes) sobre los beneficios de asociarse, independientemente de las diferencias partidistas.
- El interés y apoyo permanente de los organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica a los municipios.



RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS EN EL SALVADOR

La experiencia Salvadoreña demuestra que la existencia de una gran proporción de municipios pequeños y medianos, con limitadas capacidades de inversión y bajas capacidades técnicas, avala la idea de cooperación intermunicipal como una alternativa para realizar actividades y proyectos, que a un menor costo por unidad, beneficien a la mayor cantidad de personas.

Todas las asociaciones surgen de la posibilidad de prestar servicios más eficientes, aprovechar las posibles economías de escala, dar respuesta a las demandas de la población de los municipios asociados y adquirir capacidad de negociación y de respuesta a los problemas que no han sido resueltos por el Gobierno Central.

Esto es posible, ya que la autonomía municipal manifestada en la legislación vigente facilita estos tipos de cooperación, debido a que los municipios para elaborar sus proyectos no dependen del Gobierno Central. El Código Municipal, plantea que dos o más municipios pueden asociarse para la realización de proyectos, en los cuales en forma conjunta puedan beneficiarse.

No obstante, esto aún debe demostrarse en el traspaso efectivo de competencias a los municipios, lo cual permitiría probar las reales capacidades locales, y promover el desarrollo de la cooperación intermunicipal, facilitando la implementación de los planes de descentralización.

Las experiencias iniciadas en provisión de agua potable, disposición final de desechos sólidos y la prestación de servicios de mantenimiento de calles y caminos rurales, proporcionados en forma directa por empresas municipales, ha demostrado las capacidades locales de dar soluciones adecuadas y oportunas a las demandas de sus ciudadanos.

Así, la respuesta inmediata a los problemas presentados en los cabildos abiertos favorece que la relación entre el gobierno

local y la sociedad civil se haga más estrecha y confiable, aumentando la gobernabilidad.

La creación de empresas de servicios, resultantes de la consulta popular, es sostenible en el tiempo debido a la cercanía del prestador del servicio y sus usuarios, permitiendo la identificación de las autoridades municipales con sus pobladores.

Las experiencias actuales de cooperación municipal, ya sean por convenios o por la creación de empresas para la prestación de servicios o para la defensa de los intereses municipales, serán sostenibles siempre y cuando sus asociados las consideren independientes de fines políticos y tengan como objetivo principal el beneficio de sus poblaciones. La sostenibilidad de la cooperación dependerá también de una buena planificación y la elaboración de adecuados planes de trabajo, evitando en lo posible la dependencia económica del Gobierno Central. Los municipios deberán crear servicios que representen ingresos para cubrir, al menos, sus costos.

Por su parte, los procesos de cooperación intermunicipal pueden tener obstáculos por la falta de una adecuada orientación a las autoridades municipales. Esto implica un esfuerzo de asistencia técnica, en especial para los aspectos jurídicos y de procedimientos. La difusión de las distintas formas de cooperación municipal exitosa permitirá a los municipios superar los individualismos.

Considerando que la posibilidad de asociarse para desarrollar actividades o proyectos municipales en forma conjunta está contemplada en la Constitución de la República y ratificada en el Código Municipal, la viabilidad de la cooperación intermunicipal dependerá sólo de la voluntad política, tanto del Gobierno Central como de los propios representantes de los Gobiernos Locales.

Finalmente, la cooperación intermunicipal permite el desarrollo de la convivencia democrática ya que las decisiones se toman, en su mayoría, por consenso de los miembros que establecieron la cooperación.

2.3 ALEMANIA

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

VISTA PANORAMICA



EL ESTADO

Organización del Estado: Federal

Unidades territoriales: Estado Federal, Estados Federados, Distritos, Municipios

Otras subdivisiones administrativas : Distritos administrativos (*Regierungsbezirke*)

LOS MUNICIPIOS

Número de municipios: ~14.800

Año de institucionalización: 1808
(régimen municipal del Barón von Stein)

Año última ley municipal: *

Ejecutivo: Alcalde
Elección: directa o indirecta*
Mandato: 4 -12 años *
Reelegible: ilimitado

Deliberativo: Concejo Municipal
Elección: directa
Mandato: 4 - 6 años*
Reelegible: ilimitado

Autonomía: Política, administrativa, organizativa y financiera
Recursos propios: Impuestos, tarifas / tasas, contribuciones

*depende del régimen municipal respectivo de los estados federados

CONTEXTO GENERAL

Desarrollo urbano y el rol de los gobiernos locales en Alemania

Alemania tiene una larga tradición de ciudades autónomas y de municipalismo, cuyo origen se remonta a la Alta Edad Media. Como consecuencia de esa herencia y por la fragmentación política del territorio en siglos pasados, se ha desarrollado una estructura bien equilibrada de asentamientos humanos donde coexisten armoniosamente grandes centros urbanos, ciudades intermedias y pequeñas, así como asentamientos rurales.

A raíz de la industrialización del siglo pasado, Alemania se convirtió, como la gran mayoría de los países de Europa Central y Occidental, en un país altamente urbanizado, donde el 86 % de la población vive en áreas urbanas y la gran mayoría se concentra en ciudades de más de 100,000 habitantes (58%) o en zonas urbanas con una densidad poblacional superior a los 200 habitantes por km².

El municipio es la entidad primaria en la división político-territorial. Las ciudades o asentamientos más grandes están conformadas por lo general por zonas urbanizadas y por sus alrededores inmediatos no edificados, en tanto que algunos pueblos o asentamientos rurales más pequeños, forman un municipio.

Asimismo, se puede distinguir entre ciudades autónomas con rango de municipio, y municipios rurales o ciudades pequeñas, que se agrupan alrededor de otra figura de gobierno local, como es el caso de los distritos. Hoy día existen 289 distritos y 139 ciudades autónomas. La existencia del distrito, como segundo nivel de gobierno local, permite que el nivel municipal en todos los estados federados disponga de una capacidad operativa y administrativa mínima y factible. Así, ciertas funciones de los municipios, que se pueden realizar más eficientemente en un ámbito territorial mayor, son asumidas por los distritos.

Sin embargo, existen marcadas diferencias entre distritos, dependiendo del estado o región de que se trate.¹

Históricamente se aplicó el principio según el cual a cada asentamiento humano (cuya población era a veces inferior a 200 habitantes) se le confería el rango de municipio², razón por la cual llegaron a existir casi 25.000 municipios, sólo en Alemania Occidental. En razón de la poca viabilidad económica y administrativa de unidades territoriales tan pequeñas, en los años 60 se inició un proceso de reforma territorial en todos los estados federados de Alemania Occidental, conformándose así municipios más grandes, que redujeron la gran cantidad de los ya existentes a unos 8.500 hacia los años 80.

Al reinstalarse la autonomía municipal en la anterior República Democrática, donde los municipios habían cumplido un papel limitado ya que el estado estaba regido por el principio del “centralismo democrático”, se planteó nuevamente el problema de municipios demasiado pequeños y con limitada capacidad administrativa. Para reactivar a los municipios del Este fue necesario delimitar sus respectivos territorios y ello se hizo con base en la división político-territorial vigente antes de la Segunda Guerra Mundial, tras lo cual ascendió a casi 15.000 el número total de municipios en Alemania. Así, a pesar de que Alemania del Este tiene solamente el 20% de la población, contó con el 43% de los municipios del país después la reunificación.⁴

Dada la larga tradición municipalista, los municipios cumplen un papel preponderante, tanto a nivel de la discusión pública, como en términos de la dotación de infraestructura y prestación de servicios a la población.

En virtud de la separación vertical de poderes que establece la Constitución alemana y en tanto que tercer nivel de la organización del Estado, por debajo del estado

federal y los estados federados, los municipios disponen de autoridades electas, ejecutivas y legislativas, así como de territorio, patrimonio y recursos propios.

Gracias a una representación gremial bien consolidada y plural, organizada en distintas asociaciones municipales nacionales y a nivel de los estados federados, las autoridades municipales participan activamente en la discusión política y en la defensa de sus intereses frente a los gobiernos y parlamentos nacionales y federados. La representación gremial, al igual que la participación directa de municipios individuales, asegura la existencia de instituciones municipales de asesoría, capacitación e

investigación en los diferentes niveles de la estructura política.

Los municipios se encargan además de una serie de actividades económicas y empresariales, sobre todo en materia de infraestructura y servicios. Son también responsables de las cajas de ahorro municipales, que constituyen parte importante del sistema bancario alemán.

La gran importancia económica de los municipios se refleja en su alta participación en los gastos totales del sector público, la cual se ha estabilizado alrededor del 25% en las últimas décadas³.

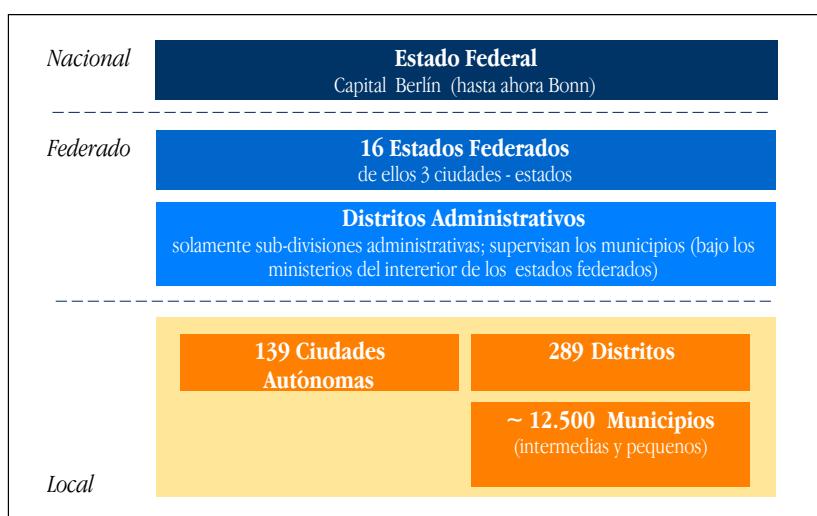
¹Por ejemplo, el promedio nacional de habitantes por municipio es de 5.500; en el estado federado de Renania del Norte-Westfalia, el de mayor población, el promedio es de 45.000 habitantes por municipio; en el estado de Renania-Palatinado, uno de los más rurales, el promedio es de solamente 1.700 personas.

² Bien diferente del concepto de municipio en América Latina como entidad territorial con una cabecera principal, un número de parroquias y un territorio rural relativamente grande.

³ Esta cifra no incluye los gastos del Seguro Social (jubilaciones, desempleo, etc.) que constituyen actualmente casi 40% de los gastos del sector público en Alemania.

⁴ No obstante, dado el proceso de reformas territoriales en los últimos años se ha reducido el número de municipios en el Este a cerca de 3.970 (31% del total de 12.640 municipios existentes actualmente en Alemania).

Los niveles de gobierno y de la subdivisión política-administrativa



2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Principales competencias y funciones municipales

La autonomía de los municipios y de los gobiernos locales está garantizada por la Constitución de la República Federal, la cual establece que los municipios tienen competencia sobre todas las materias de relevancia local.

Sin embargo, esta autonomía está intervenida por variadas formas de legislación nacional y de los estados federados, en particular por las leyes municipales de cada estado federado, las cuales delimitan el ámbito jurisdiccional del municipio.

Ahora bien, en virtud de la garantía constitucional que consagra la autonomía municipal, controlada y supervisada por el Tribunal Supremo, no es posible que el poder legislativo restrinja o limite competencias que por su naturaleza son esencialmente locales. Sin embargo, en la práctica existen muchos conflictos políticos y legales sobre la interpretación de esa normativa.

Generalmente se aplica el principio de la subsidiariedad, conforme al cual cada tarea debe ser asumida por el nivel de gobierno más cercano a los problemas o posibles soluciones; por ello, no es posible establecer de una vez por todas una

lista de todas las competencias o funciones que los municipios deban o puedan asumir.

Teóricamente en cada municipio se puede encontrar una interpretación diferente y única de los asuntos locales y de las competencias que le corresponde asumir. En la práctica se ha desarrollado cierto canon de funciones claves que son asumidas en cierta medida por todos los municipios; sobre todo en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios. Pero la gama de funciones y competencias municipales también puede cambiar o ser ampliada, tal como ocurrió cuando se asignó a los municipios la tarea de protección y gestión ambiental. A partir de los años 70, unos cuantos municipios asumieron paulatinamente la nueva competencia. Entretanto la misma se ha institucionalizado, representando un aspecto importantísimo de la acción municipal en general.

Además de las tareas específicamente locales, los municipios son responsables de aquellas delegadas por los niveles superiores de gobierno, trátese de la aplicación de disposiciones contenidas en la legislación u órdenes específicas (véase diagrama).

En ambos casos, el desempeño de las competencias municipales está sujeto al control y supervisión por parte de los estados federados y, en general, por los distritos administrativos:

- En lo referente a la esfera de acción propia de los municipios, dicho control se limita básicamente a una supervisión legal, a fin de asegurar que los municipios cumplan sus funciones dentro del marco de las leyes vigentes y de los procedimientos establecidos por ley.
- Respecto de las tareas delegadas los estados federados ejercen un control más estricto, que incluye la supervisión técnica y profesional del desempeño de las funciones delegadas.

El nivel de desempeño de las funciones municipales difiere según se trate de municipios grandes y de mayor fortaleza institucional (municipios autónomos), o de municipios pequeños agrupados en distritos:

- Los municipios grandes normalmente asumen la amplia gama de funciones voluntarias y delegadas descritas.
- Mientras que en el caso de los municipios más pequeños, las funciones que requieren un nivel mínimo de capacidad administrativa y de los recursos humanos se delegan a los distritos.

ESFERA DE ACCIÓN PROPIA		ESFERA DE ACCIÓN DELEGADA (tareas delegadas)	
Tareas voluntarias <i>por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none">• transporte público• parques y zonas verdes• parques y salas de deportes• museos, teatros, bibliotecas	Tareas obligatorias <i>por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none">• agua potable / alcantarillado• recolección y disposición de desechos• educación / escuelas• planificación urbana y del uso de suelo• calles y caminos	Tareas obligatorias encargadas <i>por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none">• control e inspección de construcciones y obras• autorización y control de comercios e industrias• oficina del censo• control de circulación• fomento y subsidios de vivienda	Ordenes <i>por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none">• delegación de sanidad / veterinaria• oficina de pasaportes y cédulas• registro civil• control de viviendas• elecciones / censos
Que si y como están en la disposición del municipio	Que si está definido / arreglado. Como está en la disposición del municipio	Que si está definido. Como está sólo parcialmente en el juicio del municipio	Que si y como están definido. (Fuera del juicio del municipio) Supervisión legal y técnica

A nivel local, el municipio es el principal prestador de servicios básicos a la población.

Debate político sobre las competencias y finanzas municipales

En virtud de la competencia general del municipio alemán en todas las materias de interés local, no está planteado profundizar la descentralización y/o transferencia de competencias hacia el nivel municipal. Por su parte, la principal discusión está en el tema de la protección y conservación de la autonomía municipal, tanto frente a la legislación del estado federal como a la de los estados federados, las cuales intentan definir cada vez más reglas, estándares y procedimientos a ser observados por los municipios (así como también por los ciudadanos).

La intervención de los niveles superiores de gobierno puede verse en el sinúmero de leyes y normativas que rigen el ejercicio de las competencias municipales, elaboradas en gran detalle por dichos parlamentos en décadas pasadas. Las principales normativas se refieren a la planificación urbana, la protección del medio ambiente, fiscalización industrial, tratamiento de aguas servidas, disposición final o tratamiento de desechos, entre otras. Tal normativa de hecho limita seriamente el ámbito de decisión de los municipios y, al mismo tiempo, exige la asunción por su parte de un número creciente de funciones y procedimientos administrativos adicionales.

En consecuencia, en las últimas dos décadas se ha incrementado la cantidad de tareas dentro de la esfera de acción delegada de los municipios. Paralelamente, dentro de la esfera de acción autónoma, ha crecido evidentemente el peso de las tareas obligatorias.

Un factor adicional de conflicto entre los tres niveles territoriales es la repartición de los recursos financieros. Aunque los municipios poseen sus propios recursos (por concepto de impuestos, tasas y contribuciones locales, además de la cuota que les corresponde por el impuesto

sobre la renta y el IVA recaudado por los estados federados) y reciben asimismo transferencias garantizadas por la Constitución -asignadas en función de un complicado sistema de compensación financiera entre los tres niveles de gobierno - compensación vertical- y entre los municipios de cada uno de los estados federados -compensación horizontal-, la dotación financiera de los municipios es siempre un tema importante de Discusión política en el país. Dentro del marco general ofrecido por la Constitución y otras leyes sobre finanzas municipales, los estados sancionan anualmente sus propias leyes de compensación financiera, definiendo la distribución de los ingresos fiscales entre los estados y sus respectivos municipios. Por ende, la defensa de sus intereses financieros figura entre las principales misiones de los gremios municipales.

En este contexto, la discusión da especial tratamiento al tema de las exigencias financieras impuestas a los municipios, en razón del incremento de las tareas obligatorias asignadas y por la implantación de nuevas reglas, procedimientos y estándares técnicos y profesionales que resultan de las reformas legislativas o de decisiones

de los niveles superiores. Hay un debate permanente a propósito de la competencia municipal en materia de asistencia social, puesto que en años anteriores los municipios han incrementado drásticamente este tipo de gasto, debido en particular a reducciones de los subsidios para el desempleo (cancelados por el Seguro Social del gobierno federal) decididas por el Poder Legislativo nacional.

Uno de los temas dominantes en los nuevos estados federados de la anterior República Democrática Alemana es el grave deterioro de casi toda la infraestructura urbana. Mientras las leyes y normativas introducidas a raíz de la reunificación imponen ciertos estándares y normas de calidad, las inversiones necesarias para la rehabilitación y modernización sobrepasan la capacidad financiera de los municipios. A pesar de los masivos programas de fomento adelantados por el gobierno nacional, gracias a transferencias especiales para la modernización de la infraestructura en el Este, la gran mayoría de los municipios enfrenta graves problemas para cumplir sus funciones y así garantizar el suministro de servicios a su población, de conformidad con los nuevos estándares y requerimientos.

Ingresos de los municipios

Impuestos	Tarifas	Cuotas	Subsidios
<ul style="list-style-type: none"> • impuesto industrial y comercial • impuesto inmobiliario • participación en el impuesto sobre la renta • impuesto sobre espectáculos 	<p>para</p> <ul style="list-style-type: none"> • alcantarillado • puestos (p.ej. en mercados) • cementerios • recolección de basura • limpieza de calles <p>Tarifas para el abastecimiento de agua potable son generalmente cobrados por empresas municipales (fuera del presupuesto municipal).</p>	<p>para</p> <ul style="list-style-type: none"> • construcción de calles / caminos • alumbrado público • construcción de aceras • colocación de cables 	<ul style="list-style-type: none"> • transferencias de los estados federados dentro del sistema de nivelación financiera • otros subsidios (para escuelas, complejos deportivos, cultura, transporte público)

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

NECESIDADES Y RAZONES PARA UNA MEJOR COOPERACION INTERMUNICIPAL

La larga tradición de municipalismo y de autonomía local explica que, desde hace mucho tiempo, se hayan desarrollado en Alemania un sinnúmero de formas de cooperación intermunicipal.

La cooperación con otros municipios vecinos ha demostrado ser, especialmente para los municipios más pequeños, un instrumento adecuado para prestar servicios y proporcionar la infraestructura básica a sus ciudadanos, a pesar de sus limitaciones administrativas y financieras. En ese sentido, la cooperación intermunicipal se ha erigido en condición y garantía importante para la protección de la autonomía municipal.

La figura de asociaciones de interés (asociaciones para fines específicos), introducida por primera vez en la legislación de algunos estados alemanes a finales del siglo pasado, se ha convertido en la forma más idónea y aceptada de cooperación, siendo utilizada en gran escala por numerosos municipios e incorporada en la legislación de casi todos estados federales.

Por su parte, son los aspectos financieros o técnicos los que generalmente favorecen o exigen la cooperación. Desde la perspectiva del equilibrio económico de las empresas, resulta evidente que la dotación de infraestructura para, por ejemplo, 20.000 habitantes en vez de 10.000 habitantes puede reducir significativamente los costos per capita. Por ello, las economías de escala y la disminución de costos son usualmente los argumentos más fuertes a favor de la cooperación.

Por otra parte, en particular en materias como el abastecimiento de agua potable o el alcantarillado, las condiciones geográficas o topográficas pueden demandar una colaboración más allá de los límites de un solo municipio.

Muchas otras tareas municipales, como por ejemplo la planificación urbana, el

transporte público, la disposición final o el tratamiento de desechos, independiente de los aspectos financieros, a menudo requieren también una actuación coordinada de municipios vecinos.

En el Oeste de Alemania, la tradición y experiencia acumuladas con distintas formas de cooperación intermunicipal contrastan con la situación en el Este, donde este tema ha cobrado especial significación sólo recientemente. La desconcentración de los organismos responsables de la dotación de infraestructura (sobre todo de agua potable y energía), la reestructuración del transporte público, así como la estructuración de la amplia gama de otras funciones municipales (cultura, salud, asistencia social, etc.) exigen que se seleccionen las formas más adecuadas de organización.

Tomando en cuenta el gran número de municipios extremadamente pequeños* reinstaurados en el Este del país a partir de la reunificación, la actuación mancomunada y coordinada fue en muchos casos la única alternativa para garantizar una adecuada provisión de servicios e infraestructura a la población, sin sobrecargar la capacidad de los municipios.

Ambitos de acción de la cooperación intermunicipal

A partir de la vasta experiencia alemana en la materia, es posible identificar una amplia gama de tareas idóneas, asumidas desde hace tiempo en el marco de fórmulas de cooperación y coordinación intermunicipal. Las más importantes son las siguientes:

- Abastecimiento de agua potable y eliminación de aguas residuales y pluviales (alcantarillado y plantas de tratamiento),
- Disposición final y tratamiento de desechos (rellenos sanitarios, reciclaje de desechos),
- Transporte público local,
- Socorrismo y defensa civil (servicios de salvamento, ambulancias, bomberos, etc.),
- Grandes escuelas y hospitales de importancia regional,
- Instituciones de cultura y de tiempo libre (museos, teatros, complejos deportivos, zona turística),
- Planificación urbana y uso de suelo urbano.

* de los 7.500 municipios reinstaurados en los 5 nuevos estados federados en el Oriente, el 87% tenían menos de 2.000 habitantes y el 47% menos de 500 habitantes.

MARCO POLITICO Y LEGAL

El marco general para la cooperación entre municipios está básicamente definido por la autonomía municipal garantizada por la Constitución; y más precisamente por:

- Los derechos de los municipios para resolver todo asunto de relevancia local bajo su responsabilidad, sobre todo respecto de la dotación de infraestructura y la prestación de servicios.
- Su autonomía organizativa, que les permite seleccionar las formas adecuadas para el desempeño de sus funciones y la organización interna de su administración.
- El derecho de asociarse libremente tanto mediante asociaciones gremiales, representando los intereses de los municipios frente a los otros niveles de gobierno, como a través de asociaciones funcionales para cooperar en el desempeño de ciertas tareas y funciones.

En ambos casos se aplican las mismas reglas y disposiciones legales en vigor para los municipios individuales.

Mientras que la Constitución ofrece el marco general, el desempeño de las distintas funciones municipales y las respectivas formas de organización son regidas por una legislación específica que emana tanto del Estado Federal como de los Estados Federados. Las leyes más importantes en esta materia se presentan a continuación.

Legislación específica existente

Las Leyes de Régimen Municipal de cada Estado Federado

Los instrumentos que rigen concretamente la autonomía municipal, consagrada en la Constitución, son las leyes de régimen municipal que poseen todos los estados federados, exceptuando las ciudades-estado. Tales leyes generalmente reiteran la vigencia de la autonomía municipal y el derecho de los municipios a resolver los asuntos locales, incluyendo la adopción de las formas organizativas mejor adaptadas a sus intereses.

Asimismo, dichas leyes delimitan el ámbito de competencias y funciones de los municipios y de los distritos, los cuales representan el nivel de gobierno local inmediatamente superior. En regla general se asignan a los distritos, habida cuenta de su esfera de acción propia, funciones supramunicipales de ejercicio voluntario que los municipios no pueden asumir en forma aislada.

En el contexto de las diversas interpretaciones posibles de los términos “local” y “supralocal”, prevalece el principio conforme al cual los asuntos locales incumben prioritariamente al municipio; la transferencia de una función específicamente municipal a un distrito, es solamente posible en los casos en que se demuestre fehacientemente su necesidad para lograr el bien común.

Las Leyes sobre la Cooperación Intermunicipal de los Estados Federados

Los estados federados, exceptuando una vez más a las ciudades-estado, disponen además de una legislación especial que rige la cooperación entre municipios.

Se trata en su gran mayoría de leyes particulares sobre cooperación intermunicipal en general; en dos estados federados estas leyes se refieren exclusivamente a las asociaciones de interés (asociaciones para fines específicos); y sólo en uno de ellos las posibles formas de cooperación intermunicipal están definidas en la respectiva ley de régimen municipal.

Legislación del Estado Federal

Mientras que las leyes de los estados federados, así como la regulación de las diferentes formas de organización y colaboración en vigor, pertenecen al ámbito del derecho público, la cooperación mediante empresas de derecho privado (tales como Sociedades de Responsabilidad Limitada o Anónimas) está por lo general regida por la legislación del Estado Federal.

Existe además una legislación especial del Estado Federal sobre “Asociaciones para Agua y Suelo”, que prescribe la forma particular de organización que debe enmarcar el manejo de los recursos hídricos y los servicios correspondientes (protección de cuencas y pozos, producción y dotación de agua potable, saneamiento, purificación de aguas residuales, manejo de desechos, etc.). Tratándose igualmente de una forma de organización de derecho público, asociaciones de este tipo pueden estar integradas tanto por entidades territoriales como por otra clase de personas jurídicas o naturales.

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

Posibles formas de cooperación

Formas de cooperación de derecho público

La legislación vigente concede un amplio margen para que los municipios organicen e implementen la cooperación entre sí.

Las leyes especiales de los estados federales establecen básicamente tres tipos posibles de cooperación en el ámbito del derecho público:

- **Asociaciones de interés** (para fines específicos): Representan la forma de organización especialmente establecida por la ley para regular la cooperación entre municipios limítrofes en la prestación de servicios y la dotación de infraestructura.

Una variante de este tipo de asociaciones son las “Asociaciones para Agua y Suelo”, regidas por una legislación especial y caracterizadas por la posibilidad que ofrecen de integrar sectores de la Sociedad Civil.

- **Acuerdos especiales de derecho público** entre municipios: Esta forma se refiere normalmente al desempeño por parte de un municipio involucrado en una estructura de cooperación de todas o algunas de las tareas inherentes al funcionamiento de un servicio en particular, o a su desempeño en común por compromiso contractual de la totalidad de municipios participantes.

- **Grupos de trabajo intermunicipales**: Es la forma que involucra menos obligatoriedad, limitándose a un arreglo entre las partes para el cumplimiento de tareas de interés común.

Formas de cooperación de derecho privado

En adición, a partir de su autonomía administrativa y de la legislación federal en materia mercantil, los municipios pueden adoptar formas de derecho privado, si ello contribuye a mejorar la calidad y rentabilidad de los bienes y servicios suministrados en cooperación:

- **Empresas comunes de derecho privado**: Constituye una forma aplicable a ciertos servicios cuya prestación exige la observancia de reglas de carácter económico y financiero y que son susceptibles de poder autofinanciarse.

Se pueden establecer tanto empresas públicas (exclusivamente con participación y capital de personas jurídicas de derecho público) como de capital mixto (con participación y capital del sector privado).

Requisitos jurídicos y procedimientos necesarios

Asociación de interés

Puesto que implica la creación de una nueva persona jurídica, el establecimiento de una asociación de interés requiere los siguientes pasos :

- **Resolución** de los concejos municipales (y/u otras entidades) interesados sobre la necesidad de establecer una asociación de interés.
- **Negociación y acuerdo** de los concejos municipales (y/u otras entidades) involucrados sobre el estatuto de la asociación.
- **Resoluciones** de los concejos de los municipios (y/u otras entidades) involucrados sobre el estatuto acordado.
- **Aprobación y publicación** del estatuto acordado por la instancia de supervisión y control.
- **Entrada en vigor** del estatuto acordado y aprobado un día después de su publicación.
- **Elección** por parte de los concejos municipales de los representantes de los municipios participantes y de sus suplentes en la asamblea general de la asociación.
- **Convocatoria** de la asamblea constituyente.
- **Asamblea constituyente**, donde tiene lugar la elección de la autoridad máxima de la asociación, la integración de las comisiones, la aprobación del reglamento interior, la definición de la estructura organizativa y la designación de un gerente.

Acuerdos Especiales de Derecho Público

Esta forma de cooperación se refiere igualmente al desempeño mancomunado de todas o algunas de las tareas que implica la prestación de un servicio determinado (precisando en general los compromisos adquiridos por uno de los municipios participantes); en contraste con la asociación por interés no posee personalidad jurídica propia. Cuando el convenio se refiere exclusivamente al cumplimiento de las tareas atribuidas a un municipio participante, los pasos para el establecimiento de esta forma de cooperación son los siguientes:

- Negociación y suscripción de un contrato de derecho público, previa resolución a favor de los concejos municipales participantes.
- Notificación del contrato a la instancia de supervisión y control.
- Entrada en vigor del convenio un día después su firma y aprobación por el conjunto de los participantes

En caso de que el acuerdo también contemple la delegación de tareas que afecten a terceros (los ciudadanos), se requieren dos pasos adicionales:

- Aprobación por la instancia de supervisión y control
- Publicación del acuerdo por la instancia de supervisión y control. (En cuyo caso el acuerdo entra en vigor un día después de la publicación).

Grupos de Trabajo Intermunicipales

Las reglas y procedimientos para el establecimiento de un grupo de trabajo intermunicipal son menos rígidas que para las demás formas de cooperación. La participación en un grupo de trabajo no involucra las competencias y funciones de los municipios, ni confiere al mismo personalidad jurídica; significa solamente un compromiso para coordinar ciertas actividades en el marco de la cooperación. .

Para establecer un grupo de trabajo basta un convenio entre las partes, comúnmente en forma escrita. En resumen, el procedimiento es el siguiente:

- Los concejos municipales aprueban la participación en un grupo de trabajo y encargan al alcalde y a la administración municipal la negociación y la suscripción de un convenio de derecho público.
- El convenio entra en vigor generalmente un día después su firma y aprobación por todos los municipios participantes
- Normalmente esta forma de cooperación no requiere a ser sancionada o aprobada por la instancia de supervisión y control municipal.

Solamente cuando el convenio establece la obligatoriedad de aplicar las decisiones del grupo de trabajo, en el supuesto de que los participantes las comparten unánimemente, el convenio debe ser sometido a la consideración de la instancia superior.

Empresas comunes de derecho privado

La facultad que tienen los municipios de establecer empresas de derecho privado está limitada por el marco regulatorio global de la autonomía municipal, el cual impone la elección democrática de las autoridades, la responsabilidad de los gobernantes sobre todos los asuntos propios de la vida local y un mínimo de control político sobre el ejercicio de las competencias municipales, en función siempre de los principios del Estado Social. La organización de funciones públicas mediante la figura de la empresa privada, más orientada por su naturaleza hacia el logro de metas económicas que de carácter político o social, puede contradecir los principios enunciados. De ahí que los municipios tengan que sopesar muy bien las ventajas y desventajas de las formas de organización contempladas por el derecho privado.

Habida cuenta de esas restricciones fundamentales, los procedimientos para el establecimiento de empresas comunes de derecho privado están básicamente regidos por la legislación mercantil. La ley excluye expresamente la posibilidad de que los municipios comprometan la totalidad de su patrimonio en las empresas de las cuales son socios. Así, las figuras más idóneas y que por ende suelen aplicarse más a menudo son las sociedades de responsabilidad limitada y las anónimas.

De todas maneras, el acto de constitución de una empresa de derecho privado, cualquiera que sea, requiere ser notificado y ampliamente sustentado ante la respectiva instancia de supervisión y control. En la mayoría de los casos se requiere la aprobación formal de la instancia de supervisión y control .

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

EXPERIENCIAS EXISTENTES

Tareas de cooperación más comunes • Número y tamaño de los municipios participantes

Dada la gran cantidad de municipios y la diversidad de funciones que ellos desempeñan, resulta prácticamente imposible establecer estadísticas exactas y actualizadas sobre las formas de cooperación intermunicipal existentes y el número de entidades involucradas. En el marco establecido por la legislación se ha desarrollado todo un universo de formas organizativas para el ejercicio de las distintas competencias municipales, entre las cuales cabe destacar:

- empresas municipales o asociaciones de interés para el suministro de agua potable, energía eléctrica, gas o calefacción a distancia;
- empresas municipales o asociaciones de interés para alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;
- empresas o asociaciones de interés para

- el transporte público local;
- sociedades municipales o acuerdos especiales para centros de convenciones, teatros, museos o bibliotecas;
- empresas de aeropuertos o puertos;
- cajas de ahorro municipales;
- empresas municipales para la construcción de viviendas protegidas; etc.

Pueden adoptar desde la forma de empresa pública hasta fórmulas mixtas, incluyendo desde luego la de empresa privada, así como las diversas formas de cooperación intermunicipal contenidas en el diagrama que se presenta más adelante.

Tampoco se puede hacer un inventario exhaustivo de las formas de organización, ni de las funciones desempeñadas, ya que

estas están sujetas a un proceso de cambio permanente, que es a su vez tributario de las demandas de la sociedad y del progreso científico-técnico y social. Respecto de la cooperación stricto sensu, los municipios hacen uso de casi todas las formas asociativas previstas en la ley, cooperando en el cumplimiento de la gran mayoría de las tareas municipales.

El número y tamaño de los municipios participantes varía también considerablemente. Las iniciativas de cooperación bien pueden agrupar tan sólo a 3 ó 4 municipios, o bien englobar a 20 o más, sobre todo en áreas metropolitanas o conurbanizaciones.

Al mismo tiempo, la cooperación puede verificarse tanto entre municipios de tamaño equivalente como entre municipios de distinta talla y capacidad (sobre todo entre aquellos localizados en el entorno de ciudades más grandes).

Formas de organización para el desempeño de tareas municipales

de derecho público		de derecho privado	
	sin personalidad jurídica	con personalidad jurídica	sin personalidad jurídica
municipios individuales	<ul style="list-style-type: none">• Unidad administrativa• Empresa propia (dentro de la administración municipal)	<ul style="list-style-type: none">• Empresa municipal• Establecimiento público• Fundación	<ul style="list-style-type: none">• Asociación / unión• Sociedad de derecho civil
cooperación intermunicipal	<ul style="list-style-type: none">• Grupo de trabajo• Acuerdo especial	<ul style="list-style-type: none">• Asociación de interés	<ul style="list-style-type: none">• Soc. Ltda.• Soc. Anónima

La forma típica de cooperación: las asociaciones de interés

La forma más común de cooperación corresponde a la asociación de interés, que ha demostrado su viabilidad y eficiencia en la prestación mancomunada de servicios urbanos.

Sólo en el Estado Federado de Sajonia, que tiene 546 municipios, existen cerca de 260 asociaciones de interés. Las AAS constituyen, como se mencionó anteriormente, una forma especial de asociación de interés, existiendo cerca de 12.000 sólo en los estados federados del Oeste.

Debido a la importancia que han adquirido las asociaciones de interés, se ha considerado oportuno presentar más detalladamente su organización y funcionamiento en el capítulo siguiente.

Otra modalidad especial de las asociaciones de interés son las "Asociaciones Metropolitanas" (Umlandverbände), encargadas de asumir tareas de interés común en la periferia de las grandes ciudades o conurbaciones. Estas asociaciones están generalmente conformadas por el(es) municipio(s) principal(es) y los municipios periféricos más pequeños.

Las funciones más comunes asumidas por este tipo de asociación son la planificación urbana, el manejo de desechos y la organización del transporte público. En la mayoría de los casos se rigen por legislación específica del respectivo estado federado, siendo igualmente objeto de supervisión y control especial.

Otras formas de cooperación

Mientras que la información sobre las asociaciones de interés está relativamente bien documentada y sistematizada, existe relativamente poca información sistematizada sobre la escala de aplicación de las demás formas de cooperación y las experiencias respectivas.

Gracias a una encuesta realizada en el contexto de un proyecto de investigación de uno de los estados federados, se pudo constatar una extensiva utilización de las demás formas de cooperación en la asunción de una gran diversidad de tareas de índole local.

Cabe destacar también que la importancia y el nivel de aplicación de otras formas de cooperación ha aumentado en los últimos años.

La crisis de las finanzas municipales y del sector público en general -debido a la coyuntura económica de los años 90-, han exacerbado en el Oeste del país la necesidad de cooperar para hacer un uso más racional de la infraestructura urbana. Incluso los municipios más ricos ya no pueden mantener el nivel de servicios urbanos establecido en tiempos de mayor bonanza económica y a menudo tienen

que cerrar instalaciones tales como museos, teatros, piscinas públicas, etc. Por ello, la utilización mancomunada de ciertos tipos de equipamiento urbano, particularmente sobre la base de acuerdos especiales, ha ganado importancia como alternativa al cierre definitivo.

En el Este, la necesidad de modernizar o rehabilitar la infraestructura urbana exige la búsqueda de socios capaces que dispongan de recursos financieros suficientes. En ese contexto, la figura de empresas municipales de derecho privado, tanto con participación de empresas municipales del Oeste como con participación del sector privado, ha emergido como una nueva alternativa factible.

Para cada forma de cooperación existen reglamentos claros y transparentes respecto de la organización interna, los procedimientos administrativos, el financiamiento y los aportes de los miembros, los cuales rigen a la vez el proceso de su establecimiento y su funcionamiento, garantizando asimismo un nivel adecuado de supervisión y control y de rendición de cuentas frente a los órganos elegidos por la población.

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

LAS ASOCIACIONES DE INTERÉS EN MAYOR DETALLE

A pesar de la importancia que tienen las demás formas de cooperación, la asociación de interés es la forma predominante de cooperación intermunicipal en Alemania, agrupando sobre todo a municipios pequeños e intermedios.

De ahí que la presentación detallada se limite a las experiencias de dicha forma específica de cooperación.

Por otra parte, dado el gran número de asociaciones de interés y la diversidad de sus funciones, no tiene mucho sentido hacer una extrapolación a partir de un caso específico considerado como representativo.

No obstante, la existencia de disposiciones legales semejantes en todos los estados federados permite la descripción de un modelo genérico de asociaciones de interés, el cual se presenta a continuación.

Ambitos de acción

Tal como lo indica su denominación en alemán* la asociación de interés se encarga normalmente de una sola tarea o de un solo servicio**. Teóricamente, los municipios están en capacidad de delegar cada una de las funciones que les competen a un número equivalente de asociaciones de interés, a condición que ello implique un desempeño más eficiente de la tarea así delegada y que corresponda al interés del municipio.

La forma clásica de la asociación de interés es la asociación para alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, que representa la gran mayoría de las asociaciones existentes. Sin embargo, en la práctica existen tantos tipos de asociación de interés como tareas municipales distintas.

Están integradas primeramente por municipios y distritos (en tanto que nivel de gobierno local inmediatamente superior), pero no se excluye la participación de otros organismos, institutos o fundaciones de derecho público, así como personas naturales o jurídicas de derecho privado. Además, es posible que un municipio participe en distintas asociaciones de interés.

Carácter jurídico

Aún cuando en su condición de ente de derecho público la asociación de interés está dotada de personalidad jurídica propia, no tiene rango de entidad territorial y no tiene soberanía sobre el territorio de los municipios asociados.

Cuando se crea una asociación de interés, la tarea respectiva es completamente transferida a la asociación, quedando el municipio totalmente liberado de la misma. Por ello, la asociación tiene amplia autonomía en el desempeño de las tareas delegadas, sobre todo autonomía financiera, administrativa y en materia de personal.

El instrumento más importante para el desempeño de sus funciones es el derecho de emitir ordenanzas aplicables al conjunto de los ciudadanos de los municipios asociados, sobre todo respecto de la fijación de tarifas de los servicios prestados por la asociación.

Número y tipo de asociaciones funcionales en el Estado Federado de Sajonia (con 546 municipios)

Función / servicio	Número de asociaciones	%
Alcantarillado y tratamiento de aguas negras	114	44,5%
Abastecimiento de agua potable	33	12,9%
Agua potable y alcantarillado	11	4,3%
Manejo de desechos sólidos	7	2,7%
Transporte público	5	2,0%
Servicios de socorro / emergencia	4	1,6%
Desarrollo de áreas comerciales / industriales	21	8,2%
Cultura / deporte / medio ambiente	20	7,8%
Educación / escuelas	6	2,3%
Planificación urbana	10	3,9%
Capacitación de personal municipal	3	1,2%
Otras	22	8,6%
Total	256	100,0%

* La traducción literal de la palabra "Zweckverband" es "asociación para fines específicos".

** Una excepción son las "asociaciones metropolitanas", que pueden encargarse también de una serie de tareas. Por ello, normalmente se rigen por legislación específica de los estados federados.

Tipo de acuerdos y reglamentos que rigen la cooperación

De conformidad con la ley, cada asociación tiene su estatuto propio, donde como mínimo está definido:

- los miembros y las tareas,
- la denominación y la sede de la asociación,
- las modalidades de publicación de los actos, decisiones y ordenanzas de la asociación,
- los criterios de fijación de los aportes financieros que los miembros.

Aparte de esas condiciones mínimas, el estatuto aborda también otros aspectos básicos del funcionamiento dentro del marco de la legislación respectiva de los estados federados, en especial:

- la distribución y el número de puestos en la asamblea de la asociación para cada uno de los municipios asociados;
- los procedimientos para el arbitraje de litigios entre los miembros;
- los procedimientos necesarios para la disolución de la asociación.

Cada asociación también tiene que aprobar un reglamento interno que rige su funcionamiento interno y define con mayor detalle los procedimientos administrativos y las formas de colaboración entre los diferentes órganos de la asociación y su despacho.

Establecimiento de la cooperación

En su gran mayoría, las asociaciones de interés se establecen voluntariamente, una vez sopesadas las ventajas o necesidades de una actuación coordinada y mancomunada con los municipios vecinos.

No obstante, los gremios políticos manifiestan a menudo reservas, resultantes sobre todo del temor de perder influencia o control en áreas importantes de la autonomía municipal. Surgen asimismo controversias sobre la ubicación de proyectos mancomunados, sobre todo en el caso de "proyectos negativos" como rellenos sanitarios, plantas incineradoras de basura, instalaciones para la eliminación de animales muertos, etc., que puedan afectar negativamente a un municipio.

Además de la asociación voluntaria existe también la asociación obligatoria impuesta por la instancia de supervisión y control de los municipios. Pero ello es solamente posible cuando así lo exige el "bienestar público". Por lo general su acción está circunscrita a las tareas obligatorias de los municipios.

En ambos casos, el establecimiento de una asociación necesita normalmente un proceso de deliberaciones bastante largo, para asegurar un consenso sostenible tanto en los gremios políticos de cada municipio participante como en el conjunto de los municipios. Generalmente, se trata de limitar la cooperación a lo estrictamente necesario y conservar el mayor grado posible de autonomía. Además, se procura basar la cooperación en el principio de "derechos, deberes, beneficios y cargas iguales" entre los participantes.

Con respecto a los procedimientos formales para su establecimiento se aplican los pasos descritos en el capítulo anterior.

Financiamiento y aportes de los municipios asociados

La legislación específica vigente confiere autonomía financiera a la asociación de interés, en su calidad de organismo con personalidad jurídica propia. Tiene facultades para sancionar ordenanzas sobre tarifas y contribuciones, a ser pagadas por los ciudadanos por concepto de servicios prestados, pero no puede recaudar impuestos. Además, puede imponer la utilización de sus servicios o la conexión por parte de los ciudadanos a sus redes de infraestructura.

Por ello, en el caso de la prestación de servicios o dotación de infraestructura (como por ejemplo la producción y distribución de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, etc.) la meta consiste normalmente en financiar la operación de la asociación mediante las tarifas o contribuciones por concepto de servicios prestados, lo que corresponde, en cualquier caso, a la práctica general de los municipios cuando prestan servicios en forma directa.

Para los gastos no financierables a través de tarifas o contribuciones, la asociación percibe una cuota parte de sus asociados. La misma se calcula en base a los beneficios que reciben los miembros como resultado de la acción de la asociación. Así, por ejemplo, en una asociación para la producción de agua potable, se puede fijar la contribución financiera de un municipio determinado sobre la base de la cantidad de agua recibida o solicitada.

No obstante, se pueden establecer también otros criterios en los estatutos, si se considera necesario u oportuno.

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

Organos de la asociación y organización interna

La legislación sobre la cooperación de todos los estados federados consigna por lo menos dos órganos principales en las asociaciones de interés: la asamblea general y el director de la asociación (jefe). En algunos estados está también prevista la posibilidad de establecer un tercer órgano principal, representado por una junta directiva.

Aparte de esos órganos, el estatuto de la asociación puede prever la creación de uno o varios comités. Dependiendo de las estipulaciones del estatuto, los integrantes de estos comités pueden ser elegidos por la asamblea general de miembros o pueden ser delegados por los municipios asociados (normalmente por sus concejos). Un comité puede disponer de un margen propio de decisión o se le puede encargar la preparación de resoluciones a ser consideradas por la asamblea general.

Asimismo, a menudo se suele establecer un consejo consultivo, lo cual permite la participación de organizaciones y agrupaciones que no son miembros formales de la asociación. Ello ofrece la posibilidad de movilizar capacidad técnico-profesional adicional para el desempeño de las funciones de la asociación.

El despacho o sede, que por lo demás no está considerado como órgano de la asociación, cuenta con personal y administración propios, funcionando bajo la égida del director de la asociación.

La asamblea general

La asamblea general es el principal órgano de la asociación y funciona como instancia deliberante. La cuota de representantes de cada miembro en su seno viene definida por las pautas de distribución previstas en el estatuto de la asociación. Los representantes de los municipios o distritos, quienes ejercen su función a título honorífico,

son elegidos por sus concejos o por integrantes de las respectivas administraciones municipales, teniendo la obligación de cumplir las instrucciones emanadas de los municipios.

La asamblea general, cuyas sesiones son públicas, se reúne por lo menos dos veces al año y tiene las siguientes funciones principales:

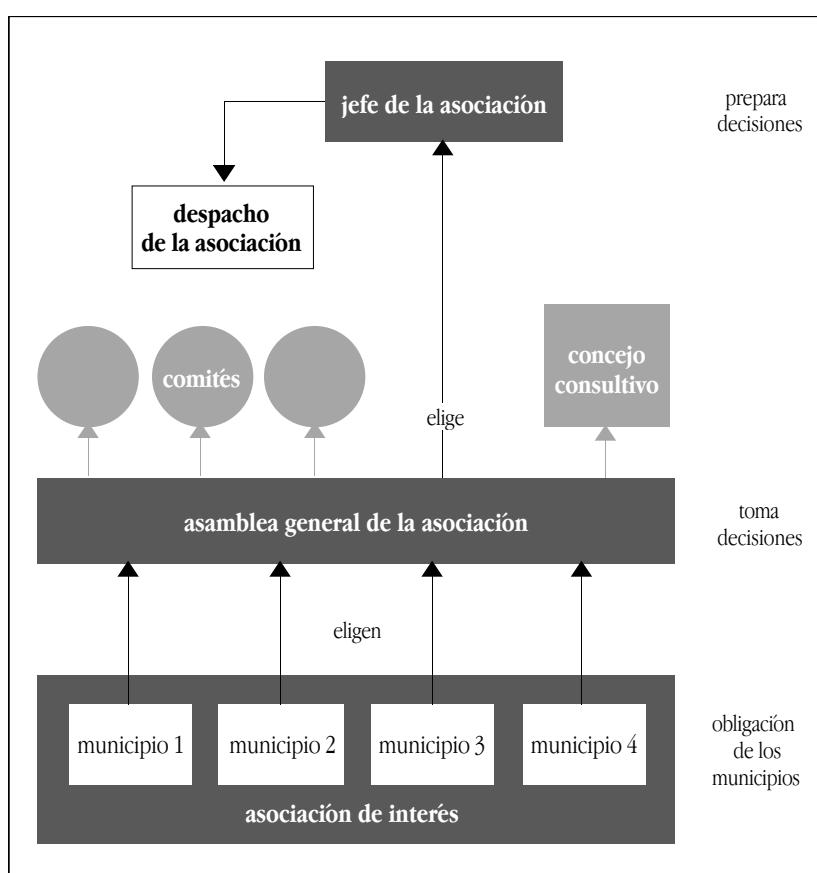
- elegir el director de la asociación;
- sancionar ordenanzas;
- aprobar el presupuesto anual;
- aprobar la gestión y rendición de cuentas del director de la asociación.

El director de la asociación (jefe)

El director de la asociación es elegido por la asamblea de gerentes de las administraciones de los municipios asociados. No puede ser miembro de la asamblea general y, tal como los delegados de los municipios en esta última, ejerce igualmente su función a título honorífico.

El director de la asociación coordina el funcionamiento ordinario de la asociación, dirige la administración y representa la asociación judicialmente y frente a terceros. A él le incumbe la dirección del personal de la asociación; Su superior inmediato está representado por la asamblea general.

Estructura organizativa de una asociación de interés



Procedimientos de trabajo

Los procedimientos de trabajo se rigen básicamente por: el estatuto de la asociación, el reglamento interno y por disposiciones generales referidas a la administración del sector público.

Las tareas más importantes son la preparación del presupuesto anual, a ser aprobado por los distintos concejos, y la rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas durante el año.

Para asegurar su funcionamiento administrativo, la ley otorga autonomía a la asociación para contratar a su propio personal, dentro del marco legal vigente para todo el sector público.

Interacción con otros niveles de gobierno

La interacción con otros niveles de gobierno no se limita únicamente al desempeño de las funciones de supervisión y control por parte de los estados federados, a través de las instancias competentes (normalmente los distritos administrativos).

También estas instancias suelen asumir funciones de arbitraje, en caso de conflictos entre los miembros de una asociación.

Aunque las asociaciones de interés no mantienen relaciones directas con el nivel del Estado Federal, tienen la posibilidad de participar en la discusión política tanto a nivel nacional como en el contexto de los estados federados, mediante sus respectivas representaciones en diversos organismos gremiales específicamente municipales.

Resultados y sostenibilidad de la cooperación

En su gran mayoría, las asociaciones de interés han demostrado ser un instrumento eficiente de prestación de servicios a la población. Cuentan generalmente con un buen grado de aceptación por el público, hecho que se refleja en la buena disposición para pagar por los servicios prestados y en las escasas disputas públicas sobre la eficiencia de esas instituciones.

Una vez establecidas, tienden a funcionar a largo plazo, habiéndose producido hasta el presente muy pocos casos de disolución.

A pesar de ello, la alta demanda de inversión municipal en los municipios del Este ha ocasionado dificultades económicas bastante graves en algunas asociaciones, poniendo en peligro la sostenibilidad económica de las mismas.

A fin de caracterizar las posibles dificultades, vale la pena mencionar las dos causas principales*:

- Poca experiencia tanto de los municipios participantes como de las instancias de supervisión y control,
- Inversiones y estándares técnicos incompatibles con las capacidades financieras de los municipios y las demandas reales (lo cual evidencia expectativas de desarrollo económico poco realistas).

* de hecho, esos problemas no sólo afectan a las asociaciones de interés, sino también a municipios aislados que no están insertos en un esquema de cooperación.

Factores para el éxito

Dada la amplia y larga experiencia de las asociaciones de interés, se pueden establecer algunos criterios para determinar la garantía de éxito y sostenibilidad de este tipo de iniciativas. Ellos son los siguientes:

- Una amplia autonomía municipal que permite a los municipios seleccionar las formas de organización más adecuadas para el desempeño de sus funciones.
- Una legislación específica e inequívoca sobre cooperación intermunicipal que establece requisitos y procedimientos claros y transparentes.
- Un sistema de supervisión y control eficaz, tanto para los municipios como para las distintas formas de cooperación.
- La representación de los municipios participantes en la asamblea general, o si se quiere, en la instancia deliberante de la asociación.
- El nivel de autonomía de las asociaciones frente a los municipios asociados, en términos financieros y administrativos, así como en lo relativo a la selección y reclutamiento del personal.
- La posibilidad de recaudar las tarifas y contribuciones por concepto de los servicios prestados, incluyendo los aportes correspondientes de los municipios asociados.
- La obligatoriedad de rendir cuenta periódicamente sobre las actividades de la asociación.

2.3 LA EXPERIENCIA ALEMANA

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS ALEMANAS

Partiendo de la experiencia concreta de Alemania en este campo, se ha podido constatar que los municipios utilizan casi todas las formas de cooperación y asociación posibles o expresamente previstas dentro del marco legal vigente.

La forma predominante, o en otras palabras, la "forma clásica" de la cooperación entre municipios vecinos, es la asociación de interés, aplicada en gran escala en todo el país.

En el pasado reciente también ha aumentado la importancia de otras formas de cooperación, sobre todo por razones económicas, tales como:

- crecientes dificultades para mantener el alto nivel de servicios y equipamiento urbano en muchos municipios en el occidente del país,
- o la necesidad de modernizar y rehabilitar la infraestructura urbana en el Este, situación que excede en numerosos casos las capacidades financieras y administrativas de muchos municipios situados en esa parte del país.

En general, cabe destacar que la asociación de interés parece ser la forma más adecuada para municipios pequeños e intermedios, mientras que para los municipios más grandes se les ofrecen posibilidades más amplias, incluyendo la opción de establecer empresas de derecho privado.

VISTA PANORAMICA DE LAS FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL EXISTENTES

ASOCIACION POR INTERES (para fines específicos)

Es la forma especialmente creada por ley para el desempeño mancomunado entre municipios vecinos de ciertas tareas, sobre todo en materia de dotación de infraestructura y prestación de servicios públicos.

Carácter jurídico

- suelen constituirse voluntariamente por contrato de derecho público entre los miembros; su creación puede obedecer excepcionalmente a instrucciones expresas de la instancia de supervisión y control;
- se rigen por su propio estatuto aprobado por los concejos de los municipios asociados; su creación requiere la aprobación y publicación por parte de la instancia de supervisión y control;
- las competencias de los municipios asociados respecto de las tareas comunes son transferidas a la asociación, la cual es igualmente responsable frente a terceros;
- tienen personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio establecido por los municipios asociados;
- realizan sus tareas independientemente, con autonomía tanto financiera como para el manejo del personal; y están facultadas para establecer y promulgar sus propias ordenanzas, fijar y recaudar tarifas y contribuciones por concepto de los servicios prestados.

Organización y gestión interna

- Órganos principales:
 - asamblea general (cada miembro envía representantes políticos; sesiona por lo menos dos veces al año; elige el director, emite ordenanzas, aprueba el presupuesto anual y el informe de gestión);
 - director de la asociación (responsable de la gestión)
- Se financia con aportes de los miembros (para compensar los gastos no financierables mediante tarifas)

Funciones / Tareas

Asumen en principio todas las funciones municipales y en particular las más importantes, de acuerdo al siguiente orden:

- alcantarillado y tratamiento de aguas residuales
- producción y distribución de agua potable
- disposición final o tratamiento de desechos
- construcción y mantenimiento de caminos vecinales rurales

Ejemplos

Conjuntamente con la "Asociación para Agua y Suelo" (AAS), con la cual guarda bastante semejanza, es la forma más aplicada y corriente, sobre todo por municipios pequeños e intermedios.

Sólo en el Estado Federado de Saxonia, existen cerca de 260 asociaciones de interés en Alemania; y 12.000 AAS sólo en los Estados Federados del Oeste.

ACUERDO ESPECIAL DE DERECHO PÚBLICO

Regula el desempeño de ciertas tareas para cada municipio participante (comisionado por los demás municipios) o la delegación completa de esas tareas.

GRUPO DE TRABAJO INTERMUNICIPAL

Forma de cooperación focalizada hacia la coordinación entre municipios vecinos, con vistas al desarrollo de proyectos y actividades de interés común.

EMPRESA DE DERECHO PRIVADO COMUN

Forma de cooperación regida por el derecho privado; válida sobre todo para servicios plausibles de ser prestados ajustándose a criterios de rentabilidad económica.

Carácter jurídico

- establecido por contrato de derecho público entre los municipios participantes, el cual rige también el funcionamiento de la cooperación
- no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios
- si solamente se comisiona la ejecución de tareas a un municipio, la responsabilidad queda en manos de los miembros (mandato)
- si se delegan dichas tareas, la responsabilidad incumbe plenamente al municipio

- establecido por contrato de derecho público entre los municipios participantes
- las decisiones comunes tienen más bien carácter de sugerencias (no obligatorias); bajo nivel de compromiso entre los participantes
- no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios; no afecta la autonomía de los municipios participantes

- establecido por resoluciones de los asociados
- tiene personalidad jurídica de derecho privado con patrimonio propio; el capital inicial suscrito depende de la decisión de los asociados (habida cuenta de la legislación respectiva vigente)
- asume tareas por cuenta propia, implicando responsabilidad limitada de parte de los municipios asociados
- permite la participación del sector privado

Organización y gestión interna

- normalmente dirigido por el municipio que asume las tareas comisionadas o delegadas; los participantes se pueden reservar el derecho de cogestión
- financiado por contribuciones de los participantes y/o tarifas

Dado que no existen reglamentos obligatorios, el trabajo consiste normalmente en:

- preparación de decisiones por un comité o un coordinador; discusión y resolución en la asamblea de miembros

Conforme a la Regulación prevista para las distintas formas de empresas privadas

Funciones / Tareas (p. ej.)

- uso mancomunado de un matadero
- operación mancomunada de una escuela de formación profesional
- coordinación de proyectos de desarrollo urbano supramunicipales

- coordinación respecto a la ubicación de instalaciones de importancia supralocal
- coordinación de eventos (ferias, etc.)
- coordinación de horarios del transporte público entre municipios vecinos

- manejo y tratamiento de desechos
- suministro de energía (eléctrica o gas)
- producción y distribución de agua potable
- promoción del desarrollo económico

Ejemplos

Existen numerosas empresas municipales de derecho privado (sobre todo bajo la figura de sociedades limitadas) para el suministro de energía y agua potable en los nuevos estados federados, con participación tanto de capital privado (empresas regionales de abastecimiento) como de empresas municipales en municipios del Occidente.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES

3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES

COMPARACION GENERAL DE LA SITUACION EN LOS DISTINTOS PAISES

Nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal y condiciones generales para su aplicación

La documentación y análisis de iniciativas de cooperación intermunicipal en los distintos países de la región muestra que, en general, aún hay relativamente **pocas experiencias** en este campo. Además, de las escasas experiencias existentes, muy pocas pueden ser juzgadas realmente exitosas y sostenibles a largo plazo.

Por otra parte, hay **diferencias bastante grandes** tanto entre los distintos países estudiados como entre las dos subregiones objeto de la presente investigación:

- **En los países andinos** (sobre todo en Colombia, Venezuela y mucho menos en el Ecuador) ya se han establecido y desarrollado ciertas formas de cooperación, aunque todavía en escala limitada. Además, ya se han incorporado disposiciones específicas respecto de la cooperación intermunicipal en la legislación municipal.
- **En los países de América Central** las experiencias son en general **más incipientes**. En muchos de los casos reseñados en los estudios por país, la cooperación no se produjo sobre la base de un plan deliberado, sino **por casualidad** o por la acción de factores externos, como por ejemplo iniciativas de proyectos de la cooperación internacional. Si bien el marco legal contempla generalmente la figura de la cooperación, el mismo resulta insuficiente, dada la ausencia de reglamentos y leyes específicas en la materia.
- En el caso de **Alemania** que sólo debe servir como referencia o base de comparación en el contexto de este estudio, existe una **larga y multiforme tradición de cooperación intermunicipal**. Evidencia de ello es el gran número de convenios formales de cooperación a largo plazo, sin hablar de la legislación específica existente, la cual pres-

cribe procedimientos precisos para el establecimiento y funcionamiento de las diferentes formas de cooperación.

Las consideraciones previas ponen de manifiesto que **la cooperación intermunicipal se desarrolla en mayor escala en los países más urbanizados**, y donde existe un nivel más elevado de autonomía municipal.

Más aún, la existencia de un contexto favorable a la cooperación **depende** en gran medida **del desarrollo institucional** del país. Además, la multiplicación de demandas en términos de infraestructura y servicios, resultante de la aceleración del proceso de urbanización, genera a su vez nuevas necesidades de cooperación. A medida que aumenta la **complejidad estructural** de los asentamientos humanos, la interdependencia de las redes y equipamiento técnico, así como los costos correspondientes, aumentan también las exigencias de concertación y armonización en la prestación de servicios y dotación de infraestructura.

Por ende, se puede formular la hipótesis de que **la cooperación intermunicipal ganará cada vez más importancia como aspecto capital de la gestión urbana** y del proceso de desarrollo urbano y económico que conocen hoy día la mayoría de los países de la región.

Formas de cooperación

La documentación evidencia tanto **un sinnúmero de formas de cooperación** como, paralelamente, **una gran variedad en las denominaciones** utilizadas. En cada país se usan términos diferentes para designar las modalidades existentes de cooperación y asociacionismo municipal. A menudo se hace uso de un término específico en un país determinado para cierta forma de cooperación que puede eventualmente existir en otro país bajo una denominación diferente. Así, por ejemplo, el término "mancomunidad", empleado en Venezuela, Ecuador y Nicaragua, carece de sentido en otros países. Además, en muchos casos los términos usados no están bien definidos o suficientemente claros. Por último, la misma denominación puede tener significados diferentes en varios países, hecho que **dificulta** bastante **la comparación y sistematización** de las distintas formas.

Varía bastante también **el nivel de formalidad y compromiso** de las distintas formas. **Existen tanto formas de cooperación bien definidas y formales como modos más informales e incidentales**. Algunas formas de cooperación existentes están bien institucionalizadas, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, mientras que otras no revisten un carácter formal y se basan sobre todo en iniciativas individuales. En vista de la diversidad de formas identificadas en los estudios por país, se ha hecho un intento por categorizarlas a continuación, a partir de las características comunes y genéricas que comparten entre sí.

Se espera que esta sistematización pueda servir de **base para la comparación entre las diferentes formas, así como la evaluación de la idoneidad** de su aplicación en el contexto de cada uno de los países de la región objeto de estudio.

FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL EN LA REGION Y EN ALEMANIA

ASOCIACIONES FUNCIONALES CON PERSONERIA JURIDICA

Asociaciones de Interés, Mancomunidades, Asociaciones Municipales, etc.

Aunque representa **el modelo más formalizado e institucionalizado**, que ha adoptado formas y denominaciones diferentes, está muy escasamente presente en los países de la región objeto de estudio.

He aquí sus características esenciales:

- establecido mediante **convenios formales** entre los municipios participantes sobre la base de:
 - resoluciones de los concejos municipales, y
 - requisitos y procedimientos previstos en la legislación municipal;
- la cooperación es **de largo plazo**;
- el acuerdo supone la creación de una instancia supramunicipal dotada de **personalidad jurídica**, patrimonio propio, e independiente de los municipios participantes;
- los **ingresos propios** derivan de los servicios prestados por la asociación (o, al menos, de contribuciones financieras regulares y definidas de los miembros);
- si bien la **gerencia goza de independencia**, se encuentra subordinada a los órganos representativos de los municipios;
- las **funciones están bien definidas** y circunscritas a tareas específicas.

Esta forma de cooperación existe en:

- Colombia
- Venezuela
- Guatemala
- Alemania

ACUERDOS ESPECIALES

Asociaciones de Municipios

Tienen un carácter **menos formal**, observándose su presencia en varios países bajo diferentes formas y denominaciones. Están generalmente basadas en **un nivel mínimo de compromiso** a largo plazo.

Esta forma de cooperación puede ser caracterizada de la siguiente manera:

- se establece a partir de **convenios formales** entre los municipios participantes (comparada con las asociaciones funcionales, sus requisitos son menos definidos y rígidos);
- la cooperación apunta **al largo plazo**;
- normalmente **no poseen personalidad jurídica** o propio patrimonio;
- generalmente **no dispone de fuentes de ingresos propios**, financiándose gracias a contribuciones regulares o puntuales de los asociados (definidas por convenio);
- la **gerencia puede gozar de plena independencia o ser asumida por uno de los asociados**;
- **funciones bien definidas** y limitadas a tareas específicas.

Esta forma de cooperación existe en:

- Ecuador
- Colombia
- Alemania

GRUPOS DE TRABAJO

Redes Intermunicipales de Capacitación, Microregiones de Planificación, Asociaciones Incidentales, etc.

La cooperación vía grupos de trabajo o modelos semejantes es la forma menos formalizada e institucionalizada. Usualmente se orienta a **una sola tarea** o función **de interés común** para los municipios participantes.

Sus características principales son las siguientes:

- puede establecerse tanto a partir de **convenios formales como por acuerdos informales** entre los municipios participantes;
- cooperación limitada **al corto o mediano plazo**;
- **sin personalidad jurídica** ni patrimonio propio;
- **no suele contar con ingresos propios o contribuciones financieras** de los asociados; las contribuciones generalmente se limitan a aportes de personal u otros aportes;
- normalmente **no cuentan con una gerencia propia**; la dirección es ejercida de manera colegiada por el conjunto de representantes de los municipios asociados;
- asume generalmente **una sola función**.

Esta forma de cooperación existe en:

- Colombia
- Guatemala
- El Salvador
- Alemania

3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES

COOPERACION EMPRESARIAL

Empresas de Servicios Urbanos de Derecho Público o Privado

La colaboración entre municipios vecinos, agrupados bajo la figura de empresas de servicios urbanos, es otra forma de cooperación bastante **formalizada e institucionalizada**. Se da en casi en todos los países de la región y pueden regirse bien sea por el derecho público o el privado, dependiendo del marco legal vigente. Sus características principales son:

- establecida mediante **convenios formales** entre los municipios participantes sobre la base de:
 - resoluciones de los concejos municipales, y
 - requisitos y procedimientos previstos en la legislación municipal y comercial;
- la cooperación apunta **al largo plazo**;
- implica la creación de un **ente empresarial con personalidad jurídica y patrimonio propio**, operando bajo criterios económicos;
- dispone de **ingresos propios**, resultantes de las tasas y tarifas cobradas por los servicios prestados;
- **gerencia independiente**, aunque sujeta tanto a los órganos municipales como a las instancias responsables de la supervisión del sector empresarial;
- **funciones bien definidas** y limitadas a tareas específicas.

Esta forma de cooperación existe en:

- Venezuela
- Colombia
- Guatemala
- Nicaragua
- Alemania

COOPERACION GREMIAL

Consorcios de Municipios, Concejos de Alcaldes, Concejos Departamentales de Alcaldes, Asociaciones Provinciales de Municipios

La forma de **cooperación gremial** existe en todos los países investigados, y agrupan tanto a los propios municipios como a los alcaldes. Aunque en principio no forma parte del enfoque de la presente investigación, se describen sus características principales a los fines de compararla con las formas de cooperación funcional:

- **se establecen de manera obligatoria o voluntaria**, dependiendo del marco legal vigente;
- **generalmente son estructuras permanentes**, pero su acción se vincula básicamente a la coyuntura política y a la solución de asuntos gremiales puntuales;
- las estructuras nacionales suelen tener personalidad jurídica y patrimonio propio, no así la mayoría de las corporaciones de los niveles regional / provincial;
- no cuenta con ingresos propios, **financiándose** normalmente **mediante cuotas obligatorias o voluntarias**.
- normalmente **no poseen una gerencia especializada**, sino los cargos correspondientes a la presidencia y secretaría.
- usualmente no se encarga de **tareas** relacionadas con los servicios urbanos, sino **de carácter político-reivindicativo**.

Esta forma de cooperación existe en todos los países investigados.

ASOCIACIONES METROPOLITANAS

Distritos Metropolitanos, Convenios de Mancomunidad

La colaboración de municipios en el entorno de la capital, áreas metropolitanas u otras grandes ciudades o complejos conurbados, es una forma especial de cooperación orientada sobre todo a la **concertación y armonización** de actividades e iniciativas de los municipios, todo ello, a fin de facilitar la gestión urbana local.

Normalmente agrupa a **municipios de distintas características y tamaño**, siendo generalmente dominado por el (o los) municipio(s) más grandes, hecho que a menudo resulta en conflictos y disputas entre los asociados. Además, en la mayoría de los casos, este tipo de cooperación **no se establece voluntariamente**, sino por órdenes de niveles superiores de gobierno o por la presión de los municipios más grandes. Debido a la complejidad de las áreas metropolitanas y a los intereses políticos normalmente presentes en ellas, **tanto las tareas asumidas como las formas institucionales de cooperación varían considerablemente**.

Normalmente se asume un bloque de competencias, desagregado a su vez en un conjunto de funciones y tareas, cada una de las cuales puede ser desempeñada de modo distinto.

Dado que tales formas de cooperación no son el foco de atención de este estudio, sino los municipios intermedios y pequeños, sólo son reseñadas y no tratadas en mayor detalle.

Esta forma de cooperación existe en:

- Venezuela
- Colombia
- Ecuador
- Nicaragua
- Alemania

COOPERATIVAS DE MUNICIPIOS

Las cooperativas de municipios constituyen una **forma especial que sólo se ha desarrollado en Colombia**. Sujetas a la legislación que rige el sector cooperativo, esta forma **permite agrupar no sólo a un conjunto de municipios, sino también a otras entidades territoriales** (nación, departamentos), establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y asociaciones civiles sin fines de lucro.

Tanto por las posibilidades que ofrece de evitar los procedimientos y requisitos inherentes a los procesos de licitación pública y de evaluación de ofertas para la adjudicación de contratos, como por la amplia gama de funciones y tareas que permite abarcar, esta forma se ha desarrollado como medio para mejorar el radio de acción administrativo y financiero de los municipios. Sin embargo, esas mismas ventajas inducen a los alcaldes participantes a incurrir en prácticas clientelares o paternistas, favoreciendo a menudo la comisión de delitos.

Aparte de esas especificidades, las cooperativas de municipios cuentan con **un nivel de formalidad y compromiso comparable al de las asociaciones funcionales o empresas municipales**.

No obstante, uno de los flancos débiles de esta forma de cooperación es la falta de supervisión y control.

Esta forma de cooperación sólo existe en Colombia.

3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES

AREAS Y TAREAS IDONEAS PARA LA COOPERACION INTERMUNICIPAL

Así como se identifican las formas de cooperación existentes, se pueden también delimitar las **áreas y funciones más comúnmente** asumidas por vía de la cooperación. De acuerdo a la documentación disponible acerca de las experiencias nacionales, se destacan algunas áreas privilegiadas, que han permitido una intervención **en mayor escala**, presentándose por ello como las **más idóneas** para la cooperación.

Cabe mencionar también que la orientación sectorial y funcional de las iniciativas de cooperación está globalmente determinada, tanto por el avance del proceso de transferencia de competencias a los municipios, como por el grado de efectiva autonomía conferido a los municipios en cada uno de los países estudiados:

- En aquellos países **donde el marco legal vigente limita la autonomía municipal**, o donde la institución municipal es relativamente débil, como es el caso de la mayoría de los países de **América Central** (por razones históricas, políticas del gobierno central, conflictos internos u otras causas), tanto **la envergadura como la complejidad de las tareas asumidas es comparativamente incipiente**. Los pocos casos de cooperación registrados evidencian que los municipios sólo pueden asumir una gama restringida de funciones, acorde con sus limitados recursos y capacidades. De ahí que la mayoría de los ejemplos documentados se refieran a tareas como la construcción y reparación de calles y caminos, la planificación urbana o la recolección y disposición final de basura (competencias típicas de los municipios, asumidas sin casi ninguna injerencia de otros niveles de gobierno).
- En comparación con los países centro-americanos, los **municipios del área andina**, y sobre todo de Colombia y Venezuela, disfrutan generalmente de **más amplia autonomía**, situación

que permite que los **esfuerzos cooperativos en la prestación de servicios urbanos y dotación de infraestructura** tengan una **mayor alcance e impacto efectivo**. Los ejemplos de cooperación reseñados incluyen también competencias tales como el abastecimiento de agua potable, programas y proyectos sociales, la promoción de desarrollo económico, etc.

- En **Alemania**, dada su larga tradición de asociacionismo municipal, existen múltiples formas de cooperación, que cubren el **amplio espectro de sectores y funciones** previsto en el marco competencial y el régimen autonómico garantizado por la constitución política.

A continuación, se presentan las **tareas típicas** que fueron identificadas en los estudios nacionales, tratando de analizar y evaluar su idoneidad para el establecimiento de fórmulas cooperativas. Se hace inclusive **referencia**, cuando ello ha sido posible, a **las formas de cooperación adoptadas para la ejecución de cada tarea** en particular. En este sentido, se ha tratado también de establecer la idoneidad de las distintas formas de cooperación descritas en el capítulo anterior para el desempeño de ciertas tareas específicas.

Construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos vecinales

La documentación de las experiencias existentes evidencia que la construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos vecinales, suele ser una **tarea clásica y típica de la cooperación**, sobre la cual se encuentran ejemplos en casi todos los países de la región estudiada. Es de suponer que ello **expresa la realidad de la mayoría de los municipios** latinoamericanos, sobre todo de los pequeños, tanto en lo que atañe a su restringido ámbito de acción, con capacidades y recursos limitados, como a las **demandas y necesidades reales de desarrollar y urbanizar sus áreas rurales**.

Las ventajas de la cooperación con otros municipios vecinos en este campo son obvias: permite un **uso más eficiente y económico de la maquinaria** necesaria y **reduce las inversiones** que los municipios estarían obligados a hacer individualmente. Además, se trata de una tarea sencilla que no requiere una elevada capacidad de gestión o administración.

Las **formas de organización** aplicadas para realizar esas tareas de manera mancomunada son en primer lugar variaciones de la **empresa pública**, pero se encuentran también otros modos de cooperación, tales como los **acuerdos especiales** o los **grupos de trabajo**.

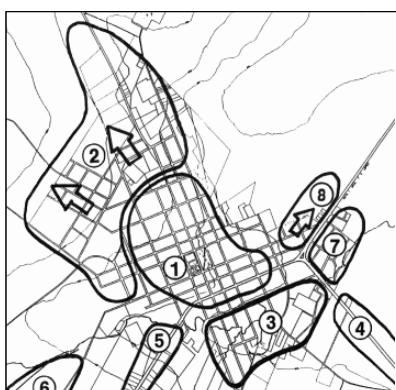


Planificación urbana y (micro-) regional

En la mayoría de los países investigados se han producido **muchas iniciativas de colaboración en este ámbito**, aunque en realidad pocos casos han arrojado resultados tangibles para el desarrollo y la gestión urbana. Ello refleja tanto las **limitadas capacidades técnicas, profesionales e institucionales** de los municipios en materia de planificación como las deficiencias en los métodos y herramientas de planificación, frente a los retos que plantea el rápido proceso de desarrollo urbano en muchos países.

Pese a ello, el tema de la **planificación urbana y regional es obviamente idóneo** para la cooperación intermunicipal. Además, la propia dinámica del desarrollo urbano **impone** en muchos casos **un mínimo de concertación y armonización** entre municipios vecinos acerca de sus objetivos de desarrollo y la ubicación de proyectos o de equipamiento urbano.

Las **formas de cooperación** que se aplican en la planificación urbana son diversas y no hay predominancia de una forma en particular: se recurre tanto a **asociaciones funcionales y acuerdos especiales** como a **grupos de trabajo**. Dada la naturaleza de esta tarea no se aplican formas empresariales.



Manejo de desechos sólidos / recolección y disposición de basura

En todos los países de la región el problema de la basura ha cobrado dimensiones preocupantes, incluso en municipios pequeños y zonas rurales. Además, **la recolección de basura y su disposición final es tarea clásica de los municipios**, aún en países donde los municipios ejercen sólo un número limitado de competencias. Por lo demás, las **crecientes dificultades en la búsqueda de sitios apropiados para la disposición** final de la basura a menudo hacen necesario la colaboración de los municipios de una región o micro-región.

Es quizás por ello que en casi todos los países investigados se han producido experiencias e iniciativas de cooperación en este campo. **En su gran mayoría**, sobre todo en el caso de municipios pequeños, la cooperación se refiere al **manejo mancomunado de vertederos**, al tiempo que la operación de rellenos sanitarios aún constituye la excepción. Por añadidura y a pesar del gran número de iniciativas en este campo, sólo **pocas experiencias** han resultado **exitosas y sostenibles** a largo plazo.

Los **modos de cooperación** predominantes para esta tarea se representan, sobretodo, en las diferentes formas de **asociaciones funcionales y acuerdos especiales**.

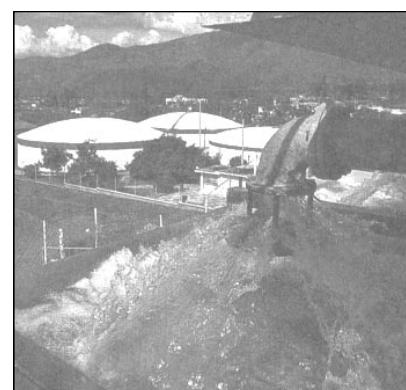


Abastecimiento de agua potable

La **cooperación intermunicipal en el abastecimiento de agua potable** a la población aún constituye la **gran excepción**, en casi todos los países latinoamericanos estudiados; un hecho que refleja bien el limitado papel que aún tienen los municipios en la prestación de este servicio básico. A pesar de las reformas del pasado reciente hacia una descentralización y/o privatización, las cuales se iniciaron en casi toda la región, la producción y distribución de agua potable todavía incumbe a instituciones o agencias fuera del control de los gobiernos locales*. Por ello, sólo en Colombia, y en menor escala en algunos países de América Central, se han verificado **experiencias** -bastante **limitadas** por cierto- de cooperación intermunicipal en este campo. La **forma de organización predominante** en este contexto es la de la **empresa de servicio urbano**.

En contraste con esa situación, el abastecimiento de agua potable es una de las **áreas clásicas de cooperación intermunicipal** en Alemania. Donde se aplica tanto el modelo de las asociaciones funcionales, como las formas empresariales.

*con la excepción de Guatemala, donde el abastecimiento de agua potable es una función tradicional de los municipios. No obstante, la calidad del servicio es generalmente deficiente y, debido a limitaciones legales, la cooperación intermunicipal en ese campo es difícil.



3.1 SISTEMATIZACION Y CONCLUSIONES GENERALES

Catastro

Conforme a las experiencias estudiadas, **el establecimiento y manejo de catastros urbanos es un tema** relativamente **incipiente** para la cooperación intermunicipal, debido sin duda tanto al restringido rol de los municipios como a la poca capacidad demostrada históricamente en la materia.

Obviamente, en razón de la tendencia a favorecer el manejo local del catastro y registros catastrales como fuente de generación de recursos propios y mejoramiento de las capacidades financieras de los gobiernos locales, esta tarea está **ganando importancia**.

Las iniciativas de creación de redes intermunicipales de capacitación en Guatemala y el manejo mancomunado de sistemas de catastro en Nicaragua, muestran las potencialidades de los esfuerzos cooperativos en ese campo.

Las **formas más idóneas** que se pueden aplicar en la cooperación en materia de catastro son:

- asociaciones funcionales;
- acuerdos especiales;
- grupos de trabajo.

Planificación Ambiental y gestión del medio ambiente

Un **tema que ha ganado rápidamente importancia** para los gobiernos locales en los últimos años es justamente la planificación ambiental y la gestión del medio ambiente.

Los casos de asunción de esta competencia por parte de los gobiernos locales han sido escasos hasta la fecha. Debido a ello, las **raras iniciativas de cooperación intermunicipal en esta materia** son todavía incipientes y no han dado lugar a resultados tangibles.

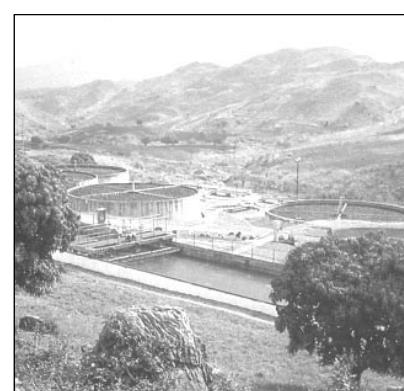
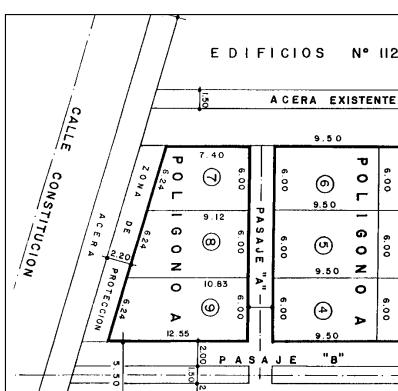
La única ilustración de este tipo de cooperación, en el marco de la presente investigación, está representada por la iniciativa de un grupo de municipios vecinos en Nicaragua de declarar los cráteres de volcanes como zonas protegidas.

Alcantarillado y tratamiento de aguas negras

A pesar de las ostensibles deficiencias de los sistemas de **alcantarillado y tratamiento de aguas residuales** en casi todas las zonas urbanas de América Latina, los esfuerzos por mejorar el servicio tienden todavía a concentrarse en las áreas metropolitanas y los grandes centros urbanos, mientras que en los municipios intermedios y pequeños, las redes de alcantarillado, cuando efectivamente existen, están limitadas a los cascos urbanos y el tratamiento de aguas negras es casi inexistente. Por ello, **tampoco existen experiencias o iniciativas de cooperación en esa materia**.

Por otra parte, en virtud del carácter "supralocal" de esta tarea (como podría ser por ejemplo la protección de cuencas, etc.), sobre todo en el caso de municipios intermedios y pequeños, se requiere generalmente una acción concertada. Sólo muy lentamente y ante los crecientes problemas generados por el acelerado desarrollo de los centros urbanos, se ha comenzado a considerar la importancia futura de la cooperación intermunicipal en el área de la protección ambiental y la salud pública.

En franco contraste con estas deficiencias, el alcantarillado y el tratamiento de aguas negras es otro tema clásico de la cooperación intermunicipal en Alemania. La forma típica en este caso es la figura de la asociación funcional (asociación de interés).



3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

FORMAS GENERICAS DE COOPERACION: MATRIZ PARA LA EVALUACION

En base a la comparación de los diferentes estudios por país y las condiciones generales expuestas en el capítulo anterior, es posible formular un conjunto de orientaciones y recomendaciones operativas.

A tal efecto, se ha establecido una **tipología que incluye cuatro formas genéricas** de cooperación, derivadas de los diversos modelos de cooperación intermunicipal hasta ahora reseñados, las cuales se evalúan y describen en mayor detalle a continuación:

- Formas de **cooperación acordada** sin personería jurídica, consideradas como una modalidad menos formalizada que a veces se reduce a una colaboración temporal.
- **Asociaciones funcionales** con personería jurídica, representando una forma de cooperación generalmente asociada a un alto nivel de compromiso y requisitos formales por parte de las municipalidades involucradas.
- **Formas empresariales** de cooperación, sometidas a requerimientos formales semejantes a los aplicados en el caso de las asociaciones funcionales y regidas principalmente por una lógica empresarial.
- **Formas gremiales** de cooperación, en tanto que vehículos y mecanismos para facilitar el necesario lobby de los gobiernos locales ante los gobiernos centrales o regionales e igualmente su participación en el proceso legislativo.

Cada una de estas formas genéricas es analizada desde la perspectiva de su compatibilidad con las diferentes funciones y tareas que les son impartidas, tomando en cuenta asimismo las condiciones generales que enmarcan su funcionamiento y sostenibilidad.

Una estructura básica común ha sido utilizada para esta evaluación, cuyos aspectos fundamentales son presentados en esta sección introductoria.

CARACTERISTICAS Y TAREAS IDONEAS

Se parte del supuesto de que la descripción resumida de las principales características de cada forma genérica de cooperación proporciona los antecedentes generales necesarios para su evaluación.

Se enuncian además las funciones y tareas que mejor se adaptan a los diversos tipos de cooperación, en base a la evaluación de las prácticas prevalecientes en los países investigados.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

En un resumen adicional, las principales ventajas y desventajas de las distintas formas de cooperación intermunicipal son descriptas y evaluadas.

Una vez más, el fundamento de estas evaluaciones emana de las lecciones extráidas de los estudios por país y de la consideración de las características específicas del gobierno local en cada país.

CONDICIONES PARA LA CREACION

Sobre la base de los resúmenes anteriores, se propone un análisis más detallado de las condiciones generales que rigen el establecimiento de las formas de cooperación, desarrollando sus tres elementos principales:

- el marco político y legal;
- el marco institucional;
- los acuerdos contractuales necesarios.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO

Paralelamente al tratamiento de los aspectos referidos a la creación y financiamiento de iniciativas de cooperación intermunicipal, se evalúan las condiciones necesarias para su funcionamiento, desde una triple perspectiva:

- exigencias a la administración municipal;
- exigencias a los gremios políticos;
- exigencias a la gerencia y al personal operativo.

CONDICIONES / FACTORES PARA LA SOSTENIBILIDAD

El punto final de la evaluación se refiere a las condiciones y factores necesarios para asegurar la sostenibilidad institucional y financiera de las diferentes formas de cooperación.

Principales aspectos que deben ser considerados:

- requisitos y compromisos jurídicos;
- compromisos políticos necesarios;
- exigencias a la gestión.

FINANCIAMIENTO

Entre los aspectos importantes considerados en el marco de la evaluación destacan los requisitos para acceder a activos y recursos financieros, así como las normas de gestión financiera. He aquí los aspectos tratados con mayor detalle:

- recursos financieros necesarios;
- requisitos e implicaciones para el presupuesto municipal y la planeación financiera;
- exigencias a la gestión financiera y la contabilidad / rendición de cuentas.

POSIBILIDADES DE INVOLU- CRAR AL SECTOR PRIVADO

Dados los limitados recursos con que cuenta la mayoría de los gobiernos locales en la región objeto de estudio, la evaluación le ha dedicado especial atención a las posibilidades de involucrar/ incorporar al sector privado y/o movilizar su contribución en iniciativas de cooperación intermunicipal, sobretodo en materia de prestación de servicios básicos urbanos.

MATERIAL DE REFERENCIA

Además de la evaluación general conforme a los criterios antes mencionados, se incluye en la sección 4 un material de referencia y de apoyo sobre cada una de las formas de cooperación tratadas.

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

CARACTERISTICAS

Las distintas formas de **cooperación acordada** representan una manera **poco formalizada e institucionalizada** de la cooperación intermunicipal existente en casi todos los países de la región. Es la forma de cooperación que da lugar a la mayor diversidad de denominaciones y variaciones. Generalmente no implica sino **un compromiso relativamente limitado**, que puede ser a largo, mediano o corto plazo. En muchos casos, la cooperación se refiere a una sola función o tarea de interés común para los municipios participantes. Debido a su flexibilidad y a su potencial para devenir en una estructura más estable y duradera, la cooperación acordada constituye un instrumento particularmente bien adaptado cuando se tiene poca experiencia en materia de cooperación intermunicipal o donde el marco legal vigente no permite a los gobiernos locales agruparse en el seno de formas de cooperación más formales. Una forma genérica de ese modelo se puede caracterizar así:

- son iniciativas de cooperación a más largo plazo y con cierto nivel de compromiso, donde los **municipios**, representados por sus órganos ejecutivos y legislativos, son normalmente los **actores principales**. Pero la cooperación puede también estar basada en **iniciativas individuales** del personal técnico de las municipalidades participantes, las que pueden a su vez dar lugar a convenios más estables;
- los requisitos y procedimientos son menos definidos y rígidos, en comparación con las asociaciones funcionales, quedando sin embargo abierta la posibilidad de llegar a **acuerdos más informales**;
- la cooperación apunta **al largo, mediano o corto plazo**, dependiendo tanto del contexto y de las funciones y tareas de la cooperación, como de las intenciones de las municipalidades participantes;
- normalmente **sin personalidad jurídica o propio patrimonio**;
- generalmente **no dispone de ingresos propios** y se financia gracias a contribuciones regulares o puntuales de los asociados (definidas por convenio); las contribuciones de las municipalidades pueden limitarse también a aportes de personal u otros recursos no monetarios;
- la **gerencia** puede ser **independiente**, o por el contrario ser **asumida por uno de los miembros**;
- las **funciones** están **definidas y limitadas** a unas tareas específicas; en muchos casos tienen un único propósito.

TAREAS IDONEAS

En teoría, la cooperación acordada permite asumir una amplia gama de tareas y funciones. No obstante, sólo las siguientes funciones han probado ser particularmente aptas en la realidad:

- Construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos;
- Planificación urbana y (micro-) regional;
- Establecimiento y actualización de catastrós;
- Planificación ambiental y gestión del medio ambiente;
- Capacitación e intercambio de experiencias.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas

- la agilidad de la cooperación permite atender situaciones emergencia, así como una amplia gama de áreas;
- le imprime celeridad a la ejecución de proyectos de corto plazo;
- facilita la transición hacia formas de cooperación más estables;
- encierran un gran potencial para optimizar esfuerzos y minimizar costos
- permite inversión de volúmenes moderados de recursos;
- se formaliza a través de un simple acuerdo municipal
- permite la participación de pequeñas municipalidades y actores locales diversos;
- favorece la formación de grupos de trabajo especializados, representando a su vez un instrumento de apoyo a la capacitación de los funcionarios municipales;
- disponen de una capacidad profesional diversificada para solucionar problemas.

Desventajas

- la informalidad puede dificultar el cumplimiento de los compromisos acordados por las partes;
- el hecho mismo de que se trate de una cooperación acordada puede propiciar la evasión de responsabilidades;
- dificulta la función de seguimiento y control por parte de las instituciones rectoras nacionales.

CONDICIONES PARA LA CREACION - EL ESTABLECIMIENTO

Marco político-legal

En razón de los escasos requerimientos formales impuestos a la "cooperación acordada", el marco político-legal en vigor reviste menos importancia que para otras formas de cooperación (asociaciones funcionales, cooperación empresarial). Sin embargo, una condición preliminar básica es que los gobiernos locales posean **un mínimo de facultades legales para suscribir acuerdos formales o informales con localidades vecinas**. La legislación municipal no debería en todo caso impedir o prohibir la cooperación intermunicipal, y menos aún cuando este plenamente demostrado que el interés común puede ser atendido más eficaz y eficientemente de manera mancomunada.

Ahí donde aún no existe una legislación específica que favorezca o promueva la cooperación intermunicipal, la gestión intermunicipal de ciertas materias y tareas concretas puede contribuir para difundir y promover este concepto y que se introduzcan finalmente los cambios legislativos correspondientes.

Marco institucional

Al igual que las condiciones legales y políticas exigidas, los requisitos de carácter institucional son también relativamente limitados.

Aún cuando ello dependa en última instancia del tipo y ámbito de la cooperación que se pretende establecer, una condición previa radica en el **interés y voluntad** de los gobiernos locales de cooperar con sus pares y de proporcionar los recursos y contribuciones acordadas:

- Con el propósito de que los acuerdos de cooperación sean **más estables y** en definitiva más **duraderos**, los **órganos políticos municipales** (concejos, alcalde, órganos de control y participación, etc.) deben involucrarse y tomar las **decisiones** que se imponen. Esto es particularmente aconsejable cuando la cooperación supone inversiones considerables, tanto en términos de recursos humanos como financieros.
- Por otra parte, cuando se trate de un tipo de cooperación **más temporal o** incidental, **podría bastar** en principio con el **compromiso de las dependencias profesionales o técnicas**, a condición desde luego que las ordenanzas municipales y las instancias de toma de decisiones ofrezcan un espacio para sus iniciativas. No obstante, al menos mientras estas iniciativas de cooperación se desarrollan y convierten en formas más estables, hay que procurar que los órganos políticos competentes de las municipalidades convaliden los acuerdos alcanzados.

Un **ambiente institucional y político estable** para los gobiernos locales y una visión por parte de las autoridades municipales que trascienda su mandato legal de gobierno, facilitaría más aun cualquier esfuerzo cooperativo.

Acuerdos requeridos

Las formalidades necesarias dependen en gran medida de: las funciones y tareas que se han contemplado ejecutar mediante la colaboración, del nivel de compromiso planteado y de su duración:

- Tratándose de **iniciativas incidentales y temporales** de cooperación, tomadas por los niveles técnicos de la administración municipal, los acuerdos informales pueden ser suficientes. En cualquier caso, siempre conviene establecer **acuerdos** por escrito que **definan claramente los roles, responsabilidades y contribuciones** de todas las partes involucradas. Este tipo de acuerdos puede perfectamente plasmarse en actas de reuniones o juntas, términos de referencia para la cooperación u otros documentos similares.
- Por el contrario, en caso de **iniciativas que impliquen contribuciones significativas** o establecer una relación de cooperación **a mediano o largo plazo**, es necesario partir de bases más sólidas. Los acuerdos deben materializarse en **contratos u otros documentos legalmente vinculantes**, que definen con claridad las obligaciones y derechos de todas las partes involucradas. Tales contratos deberían ser suscritos por los representantes políticos de las municipalidades (ej.: el alcalde u otro representante del gobierno local).
- En los casos en que un fuerte **compromiso político** es necesario, los acuerdos contractuales deberían ser **enmendados o sancionados por los órganos legislativos** respectivos.

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

FINANCIAMIENTO

Recursos financieros necesarios

El monto de recursos requeridos **depende** básicamente **del radio de acción** de la cooperación. Las municipalidades pueden efectuar **una contribución única o a plazos**, en función del avance registrado en el desempeño de las actividades.

Las necesidades financieras deben ser identificadas con suficiente antelación, en la fase de planificación. A fin de garantizar la debida transparencia, los **costos** deben ser **estimados de la manera más detallada posible**. Cuando sea necesario, por ejemplo en los casos en que la cooperación proyecte generar ingresos, conviene estimar tanto el ingreso total como su flujo. Por su parte, el cálculo exacto de las contribuciones de las partes involucradas y su respectivo desembolso en el tiempo debería lógicamente facilitar el proceso de definición y acuerdo sobre las mismas. La viabilidad de la cooperación intermunicipal podría probarse inicialmente en proyectos de pequeña escala que requieren sólo pocos recursos, antes de comprometerse en acciones de mayor plazo y envergadura.

Presupuesto y Planificación Financiera

Al igual que los recursos financieros, las exigencias en materia de planificación financiera y presupuestaria, están estrechamente relacionadas con el tipo de cooperación que se aspira implantar:

- Para **iniciativas incidentales** o temporales, que no entrañan grandes costos (v.g. iniciativas cuya duración es menor de un año), donde éstos pueden ser estimados de manera suficientemente detallada o donde sólo se requiere la inversión inicial, bastaría con formular **un presupuesto simple que defina a grosso modo el monto de los rubros principales**.

- En **iniciativas más complejas**, que involucren mayor costo y tiempo (generalmente más de un año), es recomendable desarrollar también un modelo para el **flujo de caja** esperado, que prefigure, por ejemplo, los plazos y montos de las contribuciones de los miembros.
- Las **iniciativas** de cooperación **a largo plazo**, particularmente cuando se espera que generen ingresos regulares, necesitan de un proceso de **planificación financiera y presupuestaria anual**, permanente y actualizado.

Gestión financiera y contabilidad

Las normas de gestión financiera se ligan estrechamente a los requerimientos presupuestarios y de planificación. Mientras más formalizada es la cooperación más exigente es la normativa.

- La **cooperación informal** de corto plazo, con inversión limitada de recursos, puede contar con una contabilidad y administración manejada por el propio personal profesional involucrado, con una clara definición de las responsabilidades y de la forma de integrar a los municipios participantes en el sistema de contabilidad.

- Para **tipos más complejos** de cooperación y a más largo plazo, se recomienda mantener un sistema contable adicional, distinto de la contabilidad municipal. Las contribuciones de cada municipalidad, y los eventuales ingresos, tendrán que ser asentados en la contabilidad municipal. Las municipalidades pueden confiar su manejo a contadores profesionales, pudiendo turnarse en el ejercicio del rol de dirección.

Dependiendo de la naturaleza y alcance de la cooperación, las **auditorías externas** o aquellas compartidas con los demás involucrados, pueden ayudar a evitar conflictos a propósito de la gestión financiera y administrativa.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO

Exigencias a la gestión / administración municipal

Una vez más, los requisitos impuestos a la dirección y administración municipales, derivados a su vez de las diversas formas de cooperación acordada, dependen básicamente del alcance de la cooperación y del nivel de compromiso de las municipalidades involucradas. Adicionalmente, la posibilidad de empezar con proyectos de pequeña escala permitiría que los funcionarios municipales acumulen rápidamente experiencia en el manejo de la interacción con otras municipalidades y se desarrolle la propia capacidad institucional.

Sin embargo, independientemente de esta posibilidad, **las autoridades municipales deberán asegurar la conformidad con los compromisos acordados y que su personal subalterno desempeña sus funciones de manera apropiada**. Para estos efectos, la administración municipal tendrá que vincularse y coordinarse estrechamente con sus contrapartes en las otras municipalidades.

Exigencias a los órganos políticos

La necesaria participación de los órganos políticos locales (órganos de gobierno, gremios) de las municipalidades asociadas es **función igualmente del tipo y alcance de actividad** planteada:

- Para **formas de cooperación incidental** o temporal, **bastaría que la municipalidad mantenga informados** a los interesados sobre el contenido de los debates, actas, resultados intermedios y finales esperados.
- Cuando se trate de una **cooperación más duradera y estable**, los concejos municipales y otras **instancias políticas** (v.g. comisiones de trabajo legislativo) **deberían involucrarse** más sistemáticamente, aprobando, entre otras cosas, presupuestos, programas de trabajo, etc.

CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Exigencias al personal operativo

Los funcionarios municipales involucrados en iniciativas de cooperación deben tener la **calificación** y experiencia básica **para desempeñar las tareas programadas**.

Cuando ello no sea posible desde un principio, la iniciativa conjunta debería incluir también actividades de **formación** que permitan adquirir gradualmente la capacidad requerida.

Al personal profesional y técnico involucrado en la cooperación debería permitirselo tomar decisiones en el ámbito de sus competencias, así como también dedicar el tiempo indispensable a las actividades conjuntas. De ser necesario, el personal podría ser relevado de sus funciones y horario regulares al interior de la administración municipal. En otros casos, una alternativa para procurarse personal de apoyo puede consistir en **contratar recursos humanos complementarios**.

Modalidades y compromisos jurídicos

Conforme al carácter intrínsecamente temporal de la mayoría de las formas de cooperación acordada, la necesidad de conferirle estabilidad y durabilidad **se vincula a tipos más formales de cooperación**.

En este sentido, las condiciones más importantes para la cooperación acordada se reflejan en **acuerdos básicos claros y transparentes**, que establezcan además las formas de resolver los conflictos y problemas que puedan surgir durante la cooperación.

Compromisos políticos

De la misma manera, el **compromiso político tendrá que mantenerse** cuando se prevea que la cooperación pueda extenderse por períodos más largos, o cuando se supone que debe dar lugar a una forma de cooperación más estable en una etapa ulterior. En consecuencia, el compromiso deberá mantenerse más allá del mandato gubernamental de las autoridades municipales.

Exigencias a la gestión

Con vistas a asegurar la durabilidad de la cooperación, las autoridades del municipio y la administración municipal propiamente dicha se verán obligados a implantar **estándares profesionales** adecuados y a vincularse estrechamente con los órganos políticos de las municipalidades participantes. Además, la experiencia obtenida a través de la cooperación debería ser objeto de un cuidadoso **seguimiento y evaluación**. Por su parte, los órganos de dirección municipal y aquellos directamente responsables de la cooperación, deberían ser retroalimentados en base a esta experiencia a fin de que puedan enmendar, en caso de necesidad, los acuerdos suscritos.

POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

En general, la cooperación acordada abre **múltiples vías** para la participación del sector privado:

- Las instituciones del sector privado (ej. ONG u otras organizaciones de la sociedad civil) pueden convertirse en **socios formales** de los acuerdos de cooperación intermunicipal, depositarias de los mismos derechos y deberes que incumben a los "socios" municipales, a condición que el marco legal autorice semejante cooperación entre los ámbitos público y privado.
- El apoyo de las instituciones o empresas del sector privado puede eventualmente ser **orientado hacia la solución de determinados problemas** o tareas.
- Se pueden **contratar los servicios de instituciones o empresas del sector privado** para ejecutar tareas específicas, como por ejemplo la ingeniería de la planificación, las obras públicas, la contabilidad, etc.

No obstante, en la mayoría de los casos, sólo será posible incorporar al sector privado si el mismo puede extraer un beneficio, económico u otro, de la cooperación.

MATERIAL DE APOYO

- Convenio de mancomunidad - Ecuador
- Convenio "Redes de Desarrollo Local" - Nicaragua

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

CARACTERISTICAS

Se trata del **modelo más formalizado e institucionalizado**, el cual existe, bajo denominaciones diferentes y con ciertas variaciones, sólo en algunos países de la región estudiada. Por otro lado, es la forma más común de cooperación en Alemania. Entre las múltiples denominaciones usadas en los distintos países para esta forma están las siguientes: asociaciones de interés, mancomunidades o asociaciones de municipios. A fin de establecer un **tipo genérico** de la cooperación funcional con personería jurídica, se pueden enumerar sus principales características:

- los **actores principales** son los **municipios**, representados por sus órganos ejecutivos y legislativos, alcaldes y concejales. Dependiendo de la legislación vigente, existe a veces la posibilidad de que participen otras entidades territoriales;
- se trata de **convenios formales** entre los municipios participantes establecidos sobre la base de resoluciones de los concejos municipales; y requisitos y procedimientos establecidos por las leyes que rigen el sector municipal;
- la cooperación apunta **al largo plazo**;
- son **personas jurídicas** de derecho público con patrimonio propio e independiente de los municipios participantes; y regidas por sus **propios estatutos**;
- cuenta con **ingresos propios derivados de los servicios prestados** por la asociación (o al menos de contribuciones financieras regulares y definidas de los miembros);
- dispone de un **presupuesto anual** y es sujeto de **auditoría** interna (y externa, dependiendo de la legislación existente);
- posee una **gerencia propia e independiente**;
- **dependen de los órganos representativos de los municipios asociados**, tales como asambleas generales, comités ejecutivos o consultativos, etc.;
- **controladas** tanto por sus propios órganos representativos como por los municipios mismos. Dependiendo de la legislación específica existente, existen también instancias de control o supervisión pertenecientes a otros niveles de gobierno;
- tienen **funciones bien definidas** y normalmente limitadas a unas tareas específicas.

TAREAS IDONEAS

En general todo tipo de tareas y funciones que requieren un compromiso de largo plazo y un nivel mayor de organización, tales como:

- abastecimiento de agua potable;
- alcantarillado y tratamiento de aguas negras;
- manejo de desechos sólidos / recolección y disposición de basura;
- transporte público;
- construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos;
- Planificación urbana y (micro-) regional; planificación ambiental y gestión del medio ambiente;
- Establecimiento y actualización de catastros.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas

- forma de cooperación idónea para una amplia gama de funciones y tareas municipales;
- alto nivel de formalidad y estabilidad institucional;
- establecida y regida por instrumentos legales definidos y precisos;
- implica un compromiso a largo plazo con reglas claras para todas las partes involucradas;
- poseen un alto grado de autonomía en la gestión de sus asuntos ordinarios, así como capacidad para neutralizar la influencia política y las relaciones clientelares;
- ofrecen sin embargo la posibilidad de un control y supervisión eficaz por parte de órganos propios o de los asociados;
- permite gerenciar con espíritu empresarial.

Desventajas

- limitada flexibilidad (por su orientación hacia fines específicos y su compromiso a largo plazo);
- requisitos formales estrictos y altas exigencias impuestas a la gestión, a la administración y a los órganos de control;
- no garantiza necesariamente un manejo adecuado de criterios de eficacia y rentabilidad económica.

CONDICIONES PARA LA CREACION

Marco político-legal

Dado su elevado nivel de formalidad, la asociación funcional supone la existencia de un marco político-legal que propicie la estabilidad institucional, condición indispensable para el desarrollo de una cooperación a largo plazo y orientada a la prestación eficaz de servicios urbanos.

A continuación se enuncian las condiciones político-legales que, a priori, se estiman más favorables para la creación de asociaciones funcionales:

- **una legislación que permita:**

- la asociación de municipios para la prestación de servicios urbanos y la dotación de infraestructura;
- la creación de entidades autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propios;

y establezca:

- **condiciones, reglamentos y procedimientos** específicos para la figura de la asociación funcional y el control y supervisión (interno y externo) del desempeño de sus funcionarios;
- o, al menos, requisitos, reglas y procedimientos genericos para iniciativas de creación de asociaciones en general.

- **políticas y estrategias de los niveles superiores de gobierno que propicien y fomenten la autonomía municipal**, sobre todo en cuanto a:

- la transparencia y claridad de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno;
- la libertad y autonomía de los municipios de seleccionar las formas más adecuadas para el desempeño de sus funciones;
- un equipo financiero de los gobiernos locales adecuado a sus tareas y funciones.

Marco institucional

Por las mismas razones de formalidad y compromiso a largo plazo, la creación de asociaciones funcionales exige también ciertas condiciones en cuanto al marco institucional, sobre todo por parte de los municipios involucrados. La decisión de asociarse con sus municipios vecinos requiere generalmente que estén reunidas las siguientes condiciones:

- una amplia **comprensión de las ventajas y potencialidades** de una actuación coordinada y mancomunada con municipios vecinos;
- la **voluntad** política de los órganos municipales **de asumir compromisos a largo plazo**;
- la **voluntad** política **de delegar** integralmente ciertas **funciones** y tareas a la asociación;
- un alto nivel de **estabilidad institucional** de los gremios y órganos municipales, así como de la propia administración municipal;
- la posibilidad de asumir **compromisos más allá del mandato de gobierno**.

A parte de esas condiciones, de importancia decisiva para los gobiernos locales, otros factores pueden facilitar el proceso de creación de asociaciones funcionales, ellos son:

- instancias de **asistencia técnica** y asesoría, capaces de ayudar a los municipios en sus deliberaciones;
- instancias de **supervisión y control** de los niveles superiores de gobierno, facultadas para mediar entre los municipios asociados cuando sea que sea necesario.

Acuerdos requeridos

Los acuerdos o convenios requeridos para establecer una asociación funcional, así como los procedimientos respectivos, dependen básicamente de las exigencias legales vigentes. Ahora bien, es posible reseñar ciertos acuerdos y resoluciones, que se recomienda tomar en consideración en cualquiera de los casos:

- una **resolución** de los concejos de los municipios involucrados **sobre la intención de asociarse**, encomendando al alcalde o a la administración la negociación de las condiciones;
- un acuerdo o **convenio formal sobre la creación de la asociación**, que debe ser sometido a la aprobación de los concejos de cada municipio participante, definiendo por lo menos:
 - miembros y funciones de la asociación;
 - patrimonio de la asociación y aportes respectivos de cada municipio
 - órganos de la asociación;
 - criterios que rigen las contribuciones de los miembros al financiamiento de la asociación;
- un **estatuto** o reglamento rector **de la organización interna** y procedimientos administrativos de la asociación.

Como complemento a esos acuerdos básicos se pueden establecer otros acuerdos, ordenanzas, etc., conforme a las necesidades.

Dependiendo de la legislación vigente, esos acuerdos pueden requerir la aprobación de otras instancias de gobierno.

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

FINANCIAMIENTO

Recursos financieros necesarios

Uno de los factores relevantes para asegurar la factibilidad de la figura de la asociación funcional es un **financiamiento adecuado**, acorde con las tareas a ser asumidas y sus requisitos administrativos. Se debe definir en cada caso individual, dependiendo de dichas tareas y funciones, tanto las inversiones como los gastos esperados para asegurar las operaciones de la asociación. En la constitución del patrimonio de la asociación hay que garantizar las respectivas inversiones e incorporar los activos necesarios para el desempeño de su misión. Además, es imprescindible que esos ingresos sean regulares y seguros:

- Cuando los servicios prestados por la asociación tengan un carácter comercial es recomendable que la asociación tenga la **facultad de fijar** y cobrar las **tasas** y tarifas correspondientes.
- Si ello no es posible por razones políticas o legales, o porque las actividades necesitan ser subsidiadas hasta cierto punto, es obligatorio definir y acordar los **aportes regulares** de los miembros, mediante reglas y criterios claros que aseguren su cumplimiento.

Presupuesto y planeación financiera

El **presupuesto anual** es el instrumento clave, tanto para la planificación de actividades, como para la gestión interna. Es además la base para la rendición de cuentas ante sus miembros y usuarios de servicios, por lo cual es importante que el presupuesto se base en una planificación financiera detallada y precisa que considere los costos reales que representan el desempeño de sus actividades. Además, es recomendable establecer una **planificación financiera a mediano plazo**, la cual puede servir para el monitoreo del

desarrollo de la asociación en términos económicos. Esta forma de planificación y monitoreo financiero, es particularmente importante, especialmente en los inicios de la cooperación, ya que así se puede mejorar paulatinamente la consistencia de las premisas y supuestos. Por lo demás, deben aplicarse sistemáticamente las reglas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario en el sector público de cada país, aunque, hay que reconocer que dicho proceso, adolece a menudo de múltiples fallas en los países estudiados, encontrándose casos en que los mismos no están lo suficientemente adecuados a los requerimientos de una planificación y gestión financiera consistente.

Gestión financiera y contabilidad

En general, se recomienda que la gestión financiera se fundamente en el presupuesto y la planificación financiera. Un presupuesto bien detallado puede ser en muchos casos suficiente para la gestión financiera ordinaria. Dadas las exigencias formales que impone esta figura y la posible dimensión que sus funciones pueden alcanzar, se aconseja que la misma posea su **propio departamento financiero** adscrito al despacho del Presidente o Gerente de la asociación, que se ocupe de las siguientes tareas:

- la planificación financiera y la preparación del presupuesto;
- el manejo del registro de usuarios y la facturación de los servicios prestados (si la asociación presta servicios);
- la contabilidad interna (según las reglas en vigor para el sector público);
- la rendición de cuentas ante a los órganos de la asociación y sus miembros.

Es recomendable efectuar **auditorías regulares**, conforme a las disposiciones legales de cada país, ojalá ellas sean **externas**, lo que facilitará la rendición de cuentas ante los órganos de la asociación, los municipios participantes y los usuarios, dandole mayor legitimidad a la asociación.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO

Exigencias a la gestión / administración municipal

En razón de la delegación de funciones que normalmente implica el establecimiento de una asociación funcional, la **carga** impuesta a las autoridades y administración de los municipios miembros es relativamente **limitada**. En esta materia el objetivo consiste básicamente en que cada administración municipal **delegue efectivamente** las funciones acordadas y limite sus intervenciones en las actividades de la asociación a lo estrictamente indispensable (v.g. en lo que atañe a la supervisión del desempeño de la asociación). Por otra parte, la administración municipal tiene que asegurar de cara a la asociación el **cumplimiento de los compromisos** de los municipios, sobre todo respecto de los aportes financieros.

En general, se recomienda que se mantengan buenas relaciones de comunicación y de trabajo entre la administración municipal y la asociación.

Exigencias a los gremios políticos

Las observaciones precedentes son también válidas en el caso de los órganos políticos de los municipios asociados. Una vez que se ha establecido la asociación, la exigencia más importante que se puede hacer a los órganos políticos es **que se mantenga el compromiso** establecido y que los conflictos políticos locales no afecten seriamente el funcionamiento de la asociación.

Más allá de esta importante exigencia, la función principal del estamento político de cada municipio es la **supervisión y control** del desempeño de la asociación, conforme a las disposiciones establecidas en el convenio que rige la cooperación.

Para ello se requiere, una vez más, una **comprensión cabal** tanto de los objetivos y ventajas como de los aspectos técnicos y profesionales de la cooperación.

CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Exigencias al personal operativo

Las demandas a que está sometido el personal de la asociación superan con creces a las que se ejercen sobre los municipios como tales. En general tienen que cubrir un amplio espectro de funciones, cuyo desempeño requiere **altos niveles de capacidad técnica, gerencial y política**:

- garantizar la **calidad de los servicios** y actividades de la asociación en función de criterios técnicos y profesionales;
- Mantener **relaciones regulares con los órganos políticos** de los municipios asociados;
- justificar la **calidad de sus servicios y de la gestión** ante las instancias de supervisión y control (internas y externas), así como ante los usuarios de sus servicios.

POSIBILIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

Modalidades y compromisos jurídicos

Para mantener la cooperación a largo plazo, los acuerdos y convenios básicos deberían considerar al menos las siguientes condiciones:

- **transparencia** y claridad en la **definición de las funciones** de la asociación y de sus competencias;
- transparencia y claridad en la definición de los **aportes de los miembros**;
- **reglas y procedimientos** definidos para resolver posibles **conflictos** entre los miembros.

Compromisos políticos

La sostenibilidad política de estas asociaciones, dependientes como se ha visto del juego de factores políticos en general, está ligada por cierto al mantenimiento del compromiso de participación. Ante los frecuentes cambios de las autoridades electas (alcalde, concejales), hay que insistir en la importancia crucial de hacer respetar los acuerdos suscritos. Por ello, es recomendable impulsar reformas a la legislación que dificulten la disolución de una asociación funcional por meras razones políticas.

Exigencias a la gestión de la asociación

Pese a la gravitante influencia de los cambios políticos, las asociaciones funcionales deberían cumplir al menos con las siguientes metas respecto a su gerencia:

- garantizar un alto nivel de transparencia y **profesionalidad** en la administración;
- mantener una **contabilidad profesional** y una rendición regular de cuentas ante los órganos de la asociación, los miembros y los usuarios;
- establecer y mantener buenas **relaciones y comunicaciones con todos los actores** importantes de la vida política municipal (políticos, prensa, empresarios, etc.).

MATERIAL DE APOYO

- Convenio de una asociación de municipios - Colombia
- Acuerdo de creación de una mancomunidad - Venezuela
- Contenido del estatuto de una mancomunidad - Venezuela
- Ley sobre la cooperación intermunicipal del Estado Federado de Turin-gia - Alemania
- Procedimientos y reglamentos para asociaciones funcionales - Alemania

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

CARACTERISTICAS

La creación de empresas de servicios urbanos es otra posibilidad de **cooperación formalizada e institucionalizada** entre municipios vecinos.

Para esta forma de cooperación intermunicipal se aplica sea el derecho público o el privado, dependiendo del marco legal vigente. Tanto en la mayoría de los países de la región como en Alemania, la cooperación empresarial se manifiesta de diversas maneras. Cabe destacar sus características principales:

- se establece mediante **convenios formales** entre los municipios participantes a partir de:
 - resoluciones de los concejos municipales, y
 - requisitos y procedimientos establecidos en el marco legal municipal o comercial;
- la cooperación apunta **al largo plazo**;
- supone la **creación de un ente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio**, operando bajo criterios económicos;
- cuenta con **ingresos propios**, generados normalmente por el cobro de los servicios prestados;
- dispone de una **gerencia independiente**, aunque controlada tanto por los órganos municipales competentes como por las instancias responsables de la supervisión del sector empresarial;
- **funciones bien definidas** y limitadas a unas tareas específicas.

TAREAS IDONEAS

En general todas las tareas, funciones y servicios que potencialmente generen un flujo regular de ingresos, sea vía tarifas, tasas u otros cargos, como base para el establecimiento de un modelo empresarial viable. En particular, los siguientes son los servicios que han probado ser viables y factibles en la práctica:

- abastecimiento de agua potable;
- manejo de desechos sólidos / recolección y disposición de basura;
- transporte público;
- producción y distribución de energía eléctrica;
- construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas

- encierra un gran potencial de gestión con espíritu empresarial;
- permite una gestión flexible y facilita el control de gestión;
- poseen un nivel relativamente elevado de formalidad y estabilidad institucional;
- las condiciones de creación y su funcionamiento están sometidas a las normas que rigen el sector público empresarial;
- forma de cooperación particularmente idónea para la prestación de servicios u otras actividades de carácter industrial y comercial;
- implica un compromiso a largo plazo y con condiciones claras para todos los participantes;
- gozan de un alto nivel de auto-gestión (sin intervenciones permanentes de los asociados).

Desventajas

- en realidad, muchas empresas públicas en la región suelen ser ineficientes;
- pueden implicar el riesgo de que se descuide la función social inherente a la prestación de servicios básicos;
- pueden favorecer la corrupción;
- pueden propiciar la politización y tráfico de influencias.

CONDICIONES PARA LA CREACION - EL ESTABLECIMIENTO

Marco político-legal

El sistema legal vigente y sus reglamentos proporcionan el marco básico para la creación de empresas intermunicipales por parte de un grupo de municipalidades vecinas. Dependiendo del sistema legal imperante en el país, tales empresas pueden estar **reguladas por el derecho público o el privado** e inclusive por ambos. Mas aún, cada legislación nacional prescribe los diferentes tipos posibles de empresa (ej: compañías anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, etc.).

En este contexto, otro factor importante es la **posibilidad legal de transferir no sólo competencias sino también activos** a un nuevo ente empresarial cuyos accionistas son municipalidades, garantizando así la dotación necesaria para emprender su misión.

Así como es indispensable que exista un dispositivo de supervisión de las asociaciones funcionales, es necesario igualmente formular **políticas generales y disposiciones e instrumentos operativos para regular y controlar el funcionamiento** de las empresas intermunicipales, su observancia de las regulaciones y normas legales y, en particular, su desempeño financiero.

Marco institucional

En razón del compromiso a largo plazo que involucra el establecimiento de empresas intermunicipales y de la necesidad de asegurar su factibilidad económica, es conveniente tomar muy en cuenta los requisitos que se enuncian a continuación:

- una **visión común** de las municipalidades participantes respecto del desafío que representa la operación en conjunto de un ente independiente con criterio empresarial;
- un **fuerte compromiso** de la totalidad de los socios **para garantizar la viabilidad económica** de la empresa y, en particular, su aptitud para prestar servicios de manera competitiva;
- un **compromiso** igualmente importante de **abstenerse de intervenciones políticas** o clientelares y de respetar la independencia económica y profesional de la gerencia de la empresa;
- pero, además, la voluntad y capacidad de **supervisar** correctamente **la calidad y estándares** del servicio prestado por la empresa.

Aparte de los requisitos exigidos a los municipios, será necesario desarrollar cierta **capacidad institucional en los niveles superiores de gobierno** (ej: provincias, departamentos, estados, etc.), incluyendo el gobierno central, de supervisar y controlar empresas intermunicipales.

Además, la función reguladora y de supervisión debería ser complementada con **asistencia técnica** y fortalecimiento institucional, para continuar mejorando tanto la provisión y cobertura de los servicios como la capacidad gerencial de la empresa.

Acuerdos requeridos

El establecimiento de empresas intermunicipales requiere de una base jurídica común, sea por un cierto número de decisiones y resoluciones fundamentales, así como por algunos acuerdos genéricos:

- **resoluciones de los concejos** para la creación de una empresa en asociación con otros municipios; cuando ello implique la cesión a la empresa de activos pertenecientes a los gobiernos locales probablemente se requiera de resoluciones complementarias;
- un **contrato o acuerdo similar***, suscrito por el conjunto de socios involucrados, definiendo al menos:
 - **derechos y tarifas** (*deberes*), contribuciones regulares de los municipios participantes, etc.
 - **el capital inicial** de la nueva empresa y las modalidades de financiamiento de sus operaciones (ej: recabando derechos y tarifas, contribuciones regulares de los miembros, etc.);
 - **reglas y procedimientos para la gestión** y operación de la empresa (selección y reclutamiento del personal, selección de la gerencia ejecutiva, etc.);
 - **definición de las modalidades para el retiro eventual** de los socios, así como para la disolución y cierre de la empresa.

* Los acuerdos específicos dependen en gran medida del tipo de empresa seleccionado (compañía anónima, sociedad de responsabilidad limitada, etc.), lo que está a su vez determinado por el marco legal que rige las iniciativas empresariales municipales. En este sentido, deben considerarse las regulaciones nacionales con respecto a cada tipo de empresa. Dependiendo del marco legal, la decisión de crear una empresa intermunicipal puede requerir eventualmente la aprobación de niveles superiores de gobierno.

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

FINANCIAMIENTO

Recursos financieros necesarios

Para asegurar la viabilidad económica de sus operaciones, una empresa intermunicipal deberá contar con un **capital inicial suficiente, tanto en activos físicos como monetarios**. El capital e inversión iniciales están básicamente determinados por el tipo y alcance de los servicios que la empresa se propone prestar. Sin embargo, la ley suele estipular un capital inicial mínimo para cierto tipo de empresas (ej: compañías anónimas).

Otra importante condición para garantizar la sostenibilidad de sus operaciones consiste en la identificación previa de fuentes de **ingresos constantes**. La situación a priori más deseable sería que la empresa tuviera facultades para fijar tarifas y tasas y **cobrar por sus servicios**, preferiblemente en el marco de un dispositivo legal específico. El ingreso debería en principio permitir la recuperación de los principales costos asociados al funcionamiento de la empresa: costos de inversión de capital inicial, costos operativos, incluyendo la gerencia y la administración, la depreciación de equipos y otros activos.

Asimismo, la empresa debería estar en **capacidad de generar beneficios**, permitiendo así futuras inversiones en tecnología y equipos*. Sin embargo, una recuperación completa de costos por concepto de inversión, operación y depreciación no siempre es posible, por lo que puede resultar conveniente aceptar un cierto nivel de subsidio. En estos casos, una contribución única o a plazos será necesaria. La forma de estas contribuciones y su ajuste definitivo durante las operaciones de la empresa debe quedar bien definido en los acuerdos contractuales correspondientes.

* Dependiendo de los beneficios efectivamente obtenidos, las municipalidades mancomunadas podrían eventualmente decidir distribuir dividendos, a condición que así lo permita el marco legal.

Presupuesto y planeación financiera

Los principales instrumentos de planificación financiera de una empresa intermunicipal serán preferentemente los aplicados en el sector privado: **plan estratégico de negocios**, que sopesa las perspectivas económicas a largo plazo de la empresa, y los siempre más detallados **presupuestos anuales**, los cuales deben definir resultados y el **flujo de caja** esperado a un nivel más operativo. La planificación financiera debe también prever las necesidades de captación de empréstitos, tanto ante la banca como en los mercados de capital, para financiar las inversiones y operaciones, siempre en la medida en que ello sea factible y dentro del marco regulatorio de los gobiernos locales.

Gestión financiera y contabilidad

Paralelamente, la gestión financiera y la contabilidad deben ajustarse a los **estándares y regulaciones en vigor para el sector privado de la economía**, a reserva de que puedan ser eventualmente enmendados para incluir reglas complementarias referidas a las actividades económicas de los gobiernos locales. En general, las responsabilidades constitutivas de la gestión financiera deben organizarse en un **departamento aparte** que desempeñe las siguientes funciones (dependiendo del tamaño de la empresa, puede ser recomendable fragmentarlo en funciones menores a cargo de sub-departamentos):

- planificación financiera y control;
- contabilidad general;
- facturación y pagos.

Los principales instrumentos de rendición de cuentas ante los socios son:

- los estados financieros anuales;
- los balances contables anuales;
- los informes internos y externos de auditoría.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO

Exigencias a la gestión / administración municipal

Mientras que la injerencia de la administración municipal en el funcionamiento efectivo de una empresa intermunicipal consiste principalmente en el apoyo a los órganos políticos para el mejor ejercicio de su función supervisora (véase más abajo), la fase preparatoria de su creación puede requerir algún tipo de insumo tangible con relación a:

- identificación y **selección de la forma más apropiada de empresa**;
- **transferencia de las funciones municipales a la nueva empresa**.

Dependiendo del tamaño y capacidad de las municipalidades participantes, puede resultar necesario o recomendable en esta fase solicitar **asistencia externa** o asesoría de consultores o abogados especializados.

Exigencias a los órganos políticos

El gran desafío que representa para los órganos políticos municipales la creación de una empresa intermunicipal radica en lograr un equilibrio entre las necesidades de una gestión independiente y el nivel adecuado de supervisión y control, indispensable para garantizar la calidad de los servicios de la empresa y la rendición de cuentas correspondiente. A tal fin, será importante hacer un **uso creativo de las posibilidades de asignar funciones** y responsabilidades al tren ejecutivo y órganos de supervisión de la empresa (dependiendo del tipo de empresa), evitando simultáneamente el clientelismo político. Igualmente importante es la selección de personal directivo calificado y experimentado. Los principales instrumentos de supervisión y control durante el funcionamiento propiamente dicho de la empresa serán los **planes anuales de negocios**, los **balances financieros** y las **auditorías**.

CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Exigencias al personal operativo

Mientras que la calificación del personal técnico de una empresa intermunicipal depende ampliamente de su ámbito de acción y del tipo de servicios que presta, los requisitos en términos de la gestión global y financiera tienden por su parte a estar más **relacionados con el tipo de empresa** finalmente **seleccionado**.

Sin embargo, el personal destacado en las áreas técnica y financiera, así como la dirección superior de una empresa intermunicipal, deberá tener una vasta **experiencia tanto en el sector de servicios** respectivo **como en la operación comercial** de empresas, garantizando cumplimiento de metas y la rentabilidad.

Por otra parte, será preciso también que los miembros del personal posean un nivel básico de **comprensión de las implicaciones políticas** que resultan de su propio desempeño como trabajadores de la empresa, a fin de estar en capacidad de informar y rendir cuentas regularmente ante los órganos políticos de las municipalidades involucradas.

Modalidades y compromisos jurídicos

Uno de los requisitos para la sostenibilidad a largo plazo de las empresas intermunicipales es que se establezcan al principio **acuerdos contractuales precisos y transparentes**, que definan los derechos y obligaciones de las partes involucradas, particularmente con respecto a las funciones supervisoras de las municipalidades mancomunadas y su interacción con la dirección de la empresa. Asimismo, estos acuerdos deberían establecer un conjunto de reglas que permitan resolver posibles diferendos y conflictos.

Compromisos políticos

El principal compromiso que el estamento político puede asumir, para hacer sostenible una empresa, consiste en ejercer seriamente el **control sobre su desempeño económico y los servicios prestados**, absteniéndose al mismo tiempo de interferir en su funcionamiento o de incurrir en prácticas clientelares. Su orientación principal debe ser mantener y salvaguardar la **viabilidad económica** de la empresa, al tiempo que se esfuerce por mejorar la calidad del servicio. La explicación al público del por qué es necesario encontrar un punto de equilibrio entre estos dos aspectos, es una tarea que incumbe principalmente a los órganos políticos.

Exigencias a la gestión

A su vez, la gerencia técnica y financiera de la empresa deberá comprometerse a prestar un **servicio profesional**, rendir las cuentas correspondientes y velar por un **buen desempeño económico y financiero**. Además de la observancia de elevados estándares profesionales y de una rendición constante de cuentas a los órganos superiores de las municipalidades participantes, la dirección de la empresa no debe perder de vista que la relación con sus clientes es un aspecto clave de su sostenibilidad.

POSIBILIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

De todas las formas de cooperación analizadas, la empresa intermunicipal es probablemente la que ofrece **mayor campo de participación al sector privado** en la prestación de servicios, incluyendo la posibilidad de verdaderas asociaciones entre el sector público y privado. Sin embargo, una participación del sector privado generalmente sólo será posible bajo la forma de empresas mercantiles de derecho privado. Dependiendo del tipo de empresa, la participación del sector privado puede dar lugar a un amplio espectro de posibilidades de cooperación, desde la inversión de capital complementario (ej: mediante compras de acciones o bonos), hasta un compromiso mayor, como socio de pleno derecho en la gestión y operación de una empresa.

Cuando los gobiernos locales carecen de la experiencia o capital necesario, el sector privado puede convertirse en un socio valioso, capaz de contribuir con su conocimiento en materia comercial y de gestión empresarial, así como con recursos financieros complementarios. Especialmente las grandes compañías prestadoras de servicios, que en principio no suelen manifestar mucho interés en involucrarse únicamente en una pequeña municipalidad, pueden llegar a interesarse en participar en una empresa intermunicipal de mayor envergadura.

En todo caso, este tipo de asociación entre el sector público y privado requiere que ambos sectores estén interesados en sacar el máximo provecho de la situación. Se necesitan acuerdos contractuales definidos y transparentes, con el propósito de evitar malentendidos y conflictos en etapas ulteriores.

MATERIAL DE APOYO

- Posibles formas empresariales para los servicios de agua potable y alcantarillado

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

CARACTERISTICAS

La cooperación gremial difiere considerablemente de las otras formas de colaboración presentadas en este informe, ya que se orienta básicamente a intereses de tipo reivindicativo –lobby político- de los gobiernos locales y su representación frente a otros niveles de gobierno (provincias, departamentos, estado).

Este tipo de asociaciones existen en todos los países investigados y, en algunos casos, ellas incluso proveen otro tipo de servicios a sus asociados, tales como capacitación, asesorías, asistencia técnica, etc.. La mayoría de las actividades y experiencias de esas asociaciones políticas a nivel nacional ya ha sido bien documentada y analizada en otros estudios, en especial aquellos orientados a las ciencias políticas y la investigación de asuntos municipales. Por consiguiente, este estudio no las analiza en mayor detalle.

En contraste, existe poca o inaccesible información respecto a las experiencias de las asociaciones gremiales (con intereses políticos) a nivel regional. Tales formas de cooperación son, hasta cierto punto, más o menos comunes en la región estudiada. Mas aún, dado su contacto y cercanía con problemas concretos de la realidad de sus miembros, ellas se han transformado en ocasiones (como se ve en algunos estudios por país) en importantes motores, o punto de partida, para que los alcaldes o municipios inicien esfuerzos de colaboración paulatina, incluida el área de la provisión de servicios urbanos.

Las principales características de estas asociaciones gremiales se pueden resumir como sigue:

- Establecidas **obligatoriamente o voluntariamente**, dependiendo del marco legal vigente en cada país;
- Normalmente **institucionalizadas y de largo plazo**, aunque enfocada especialmente en asuntos políticos;
- Puede tener **personalidad jurídica** (sobre todo a nivel nacional) y **patrimonio propio**, aunque **la mayoría de las corporaciones a nivel regional o provincial no cuentan con ninguna de ellas**;
- **Sin ingresos propios**, se financia normalmente por cuotas obligatorias o voluntarias de sus miembros;
- **No existe** normalmente una **gerencia profesional**, sino presidencia y secretaría;
- Normalmente **no se encarga de tareas vinculadas a servicios urbanos**, sino más bien de carácter reivindicativo.

TAREAS IDONEAS

La representación y el lobby político frente al gobierno central u otros niveles superiores de gobierno; las discusiones y deliberaciones en torno a asuntos de interés común (regional o local) así como el intercambio de información y experiencias; también puede incluir la provisión de capacitación y asistencia técnica a sus miembros, cuando se trata de formas más consolidadas institucionalmente y con un carácter más formal, como ocurre en la práctica con la mayoría de las asociaciones de municipalidades de los países estudiados.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas

- Potencialidad para prevenir el clientelismo político a nivel regional / local y desarrollar independencia política de la cooperación;
- Puede constituir un contrapeso al centralismo y fomentar la autonomía municipal;
- Sentido elevado de pertenencia
- Tiene poder de convocatoria frente a instancias del gobierno central o de gobiernos regionales (departamentos, provincias, etc.);
- Potencialidad de incentivar cooperación más funcional.

Desventajas

- Normalmente con limitados recursos técnicos y profesionales; posibles dificultades para obtener el pago regular de contribuciones de los miembros;
- A menudo afectado por carencia de mecanismos de coordinación a nivel nacional o regional;
- Poco apto / adecuado para la prestación o venta de servicios.

CONDICIONES PARA LA CREACION - EL ESTABLECIMIENTO

Marco político-legal

Generalmente, la conformación de asociaciones gremiales a nivel nacional no sólo es posible dentro del marco legal existente, también está explicitamente **estipulado por ley o promovido por las políticas gubernamentales** de algunos países.

No obstante, para la conformación de asociaciones regionales de municipalidades o alcaldes, las **regulaciones legales en el nivel sub-nacional**, de departamentos y provincias, usualmente **no son tan claras**. Cuando esa posibilidad no esté prevista por ley, el marco legal debería a menos no oponerse a la creación de dichas asociaciones. En esos casos, puede explorarse la posibilidad de conformar paulatinamente una asociación y luego buscar la forma más adecuada de lograr su reconocimiento.

En muchos casos, **la predominancia de un ambiente y cultura política será más relevante que el marco legal** para iniciativas de cooperación. Usualmente, el principal desafío para ese tipo de iniciativas es cómo vencer las divisiones políticas o el arraigo de estructuras clientelares, que a menudo dominan la política local, y así poder apreciar las potencialidades de la colaboración. Superado ese obstáculo, la discusión se deberá centrar en la definición de asuntos de interés común y la definición de objetivos para un esfuerzo conjunto.

Marco institucional

Así como en los casos de cooperación acordada, los requerimientos institucionales para la cooperación gremial a nivel sub-nacional o regional son mínimos y dependen en gran medida del ámbito de cooperación deseado.

- La voluntad o **interés básico** de los concejos municipales o alcaldes involucrados de embarcarse en esfuerzos de hacer lobby común frente a los niveles superiores de gobierno, o de deliberar acerca de asuntos o tareas locales o regionales, que podrían ser resueltos más fácilmente por medio de la colaboración mutua.
- Para esfuerzos de colaboración o acciones de lobby **de corto o mediano plazo**, puede ser suficiente la **iniciativa individual** de concejos o alcaldes, respaldados por una declaración simple del concejo.
- Para formas de cooperación gremial **de largo plazo**, más institucionalizadas y formales, y si la ley no lo estipula, se recomienda obtener la emisión de una **decisión formal** de parte del concejo.
- De cualquier modo, una **decisión clara y transparente** de los órganos políticos de los municipios involucrados respecto a quienes deben representar sus intereses en la cooperación gremial con otros gobiernos locales, facilitará el establecimiento de este tipo de organización y aumentará sus perspectivas en el largo plazo.

Dependiendo de las normas legales vigentes o del reconocimiento institucional por parte de instancias superiores, puede requerirse el registro formal de la entidad como una asociación regional de alcaldes, una asociación de concejales u otras formas institucionales similares. Mas aún, la cooperación gremial puede estar sujeta a la supervisión o coordinación de niveles superiores de gobierno o de otras instituciones del ámbito municipal, como lo son las asociaciones nacionales de gobiernos locales.

Acuerdos requeridos

Una vez más, el tipo de acuerdo requerido entre los municipios involucrados se deriva necesariamente del ámbito de acción y las tareas en las que se colaborará.

- **Para acciones limitadas** al lobby o la deliberación sobre asuntos específicos de interés común, bastaría con un **acuerdo informal** entre los individuos participantes (alcaldes y/o concejales), que incluso no requiere ser por escrito.
- Cuando la cooperación gremial deseada tiene un **carácter más formal y de largo plazo**, se requerirá de un **acuerdo por escrito**, un contrato u otro tipo de documento formal obligatorio. Esto es particularmente cierto cuando la misma legislación vigente u otras normativas municipales estipulen el registro formal de este tipo de asociaciones.

No obstante, cualquier acuerdo, sea formal y legalmente obligatorio o por arreglos más informales, debería definir los **derechos y obligaciones de las partes así como sus responsabilidades y contribuciones**, tanto para el entendimiento mutuo en el establecimiento de la iniciativa de colaboración como para evitar futuros conflictos.

3.2 RECOMENDACIONES OPERATIVAS

FINANCIAMIENTO

Recursos financieros necesarios

Previsiblemente, en la mayoría de los casos de cooperación gremial enfocada a la representación política, el lobby ante autoridades superiores o la deliberación conjunta en torno a temas de interés común (local/regional), los **recursos financieros** serán **limitados**. Los gastos para este tipo de actividad suelen vincularse más a viáticos para transporte y estadías en la participación de encuentros, que a gastos de oficina u otros gastos generales que suelen ser mínimos. Dependiendo del ámbito de acción de la cooperación y sus plazos, dichos gastos pueden ser cubiertos por medio de **contribuciones financieras** de los miembros, **aportadas en función de la tarea** o actividad a desarrollar (en iniciativas de corto plazo) o por vía de **cuotas regulares** de los asociados (en iniciativas de largo plazo), las cuales deben ser calculadas en base a los gastos de operación esperados.

Cuando se espera que la cooperación gremial provea también asesorías, asistencia técnica y/o capacitación a sus miembros, los costos involucrados aumentarán substancialmente. En estos casos, será recomendable establecer un sistema apropiado de cuotas regulares de los asociados, que cubran al menos los gastos administrativos generales y los costos de operación de la asociación (u otros gastos institucionales básicos), mientras que los gastos por capacitación o asesorías deberían ser cubiertos en función de cuotas vinculadas a la actividad específica.

El presupuesto

Para formas de cooperación gremial más informales o temporales, los **requerimientos de planificación financiera** y presupuestaria son más o menos **limitados**. Generalmente será suficiente una estimación global de los costos involucrados en las actividades conjuntas y las contribuciones esperadas de los participantes. Ello también puede servir de base

para una estimación presupuestaria global, tanto de un conjunto de actividades específicas como del presupuesto anual.

Cuando se busca **una cooperación más amplia y de más largo plazo**, en particular cuando ella involucra actividades más complejas e intensivas en costos como la capacitación o las asesorías, se requerirá una **planificación financiera más profesional**. Ello implica que lo más apropiado es la formulación de un presupuesto anual basado en el cálculo más detallado de gastos e ingresos (tales como las contribuciones o cuotas de los asociados y los ingresos por el pago de asesorías o capacitación respectivamente), con lo cual se tendrá una base más sólida para la operación.

Gestión financiera y contabilidad

Paralelamente, los requisitos para la gestión financiera y la contabilidad pueden describirse así:

- En la mayoría de las iniciativas de **cooperación informal y temporal** no será necesaria una gestión financiera específica. Siendo más que suficiente llevar una contabilidad apropiada de las actividades conjuntas, por medio de **un balance simple de gastos e ingresos**, el cual también podrá ser usado para rendiciones de cuentas parciales y el balance final para las partes participantes.
- Por su parte, para una **cooperación más formal** y compleja se recomienda seguir **normas de gestión y contabilidad más profesionales**, por ejemplo llevando un manejo contable regular con contadores profesionales (secundado por las partes participantes o contratado por la cooperación en sí misma). Dependiendo del esfuerzo requerido y del presupuesto total comprometido, la gestión financiera y el manejo contable pueden darse vía honorarios o por una cuota base. Más aún, será recomendable, si es que la ley no lo estipula, establecer auditorías regulares ya sea internas o externas, a fin de hacer más transparente las operaciones financieras tanto para sus miembros como para el público en general.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO

Exigencias a la gestión / administración municipal

Dado su carácter gremial y de representación política, esta forma de cooperación **no suele acarrear mayores requerimientos para la gestión y la administración** por parte de los municipios, como tampoco de esfuerzos de supervisión y control administrativo o del personal asignado u otras contribuciones.

Sólo cuando la cooperación prevea la provisión de asistencia técnica, asesorías o capacitación, las actividades de administración municipal deberían asignarse a profesionales o personal técnico.

Exigencias a los gremios políticos

Dependiendo del ámbito y del carácter de la cooperación, los órganos políticos, en particular los concejos municipales, deberían asegurar **un cierto nivel de supervisión y control de sus representantes** en la asociación gremial conjunta.

Para ello, posibles instrumentos apropiados serán los reportes regulares y periódicos de los representantes a su concejo municipal u otros órganos políticos o la comisión de los representantes con tareas y peticiones específicas ante la asociación.

En cooperaciones gremiales más formales, los órganos políticos de las municipalidades miembros deberían también involucrarse en la aprobación de planes / presupuestos, así como en la aceptación de rendiciones de cuentas sobre una base periódica regular.

CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Exigencias al personal operativo

La calificación del personal operativo requerido, también estará determinada por el ámbito y carácter de la cooperación.

- Cuando la cooperación se centre en la **representación política** o la deliberación sobre asuntos de interés común, las tareas personales o la colaboración de los representantes municipales en los órganos conjuntos puede darse en gran medida **sobre una base honoraria**. También las funciones de secretariado podrían ser asumidas sobre una base honoraria, por medio de personal administrativo de cada municipalidad asignado temporalmente o asumiendo cada municipio dichas actividades de manera rotatoria.
- Para una **cooperación gremial más amplia** y compleja, en particular cuando ella involucra asistencia técnica, capacitación o asesorías, el personal asignado por parte de los municipios miembros también podría laborar sobre una base honoraria, siempre y cuando cuente con la cualificación requerida. Sin embargo, en muchos casos puede ser necesaria la contratación de expertos, ya sea como empleados directos del órgano conjunto (asociación o similar), o sobre una base temporal (p.ej: de una firma de consultores privados, consultores independientes, etc.). Por lo tanto, la **forma** a utilizar deberá ser la más **apropiada en función del ámbito y carácter de las actividades** a desarrollar, así como la de **mejor relación costo-efectividad**.

Modalidades y compromisos jurídicos

Así como en el caso de la cooperación acordada, las necesidades y posibilidades de darle sostenibilidad a la cooperación gremial dependen en gran parte del ámbito de acciones conjuntas a realizar y de su duración:

Cuando las **iniciativas** sean exclusivamente **para la representación política** o la deliberación conjunta, sólo requerirán **compromisos temporales** y sin un objetivo de largo plazo, mientras que aquellas orientadas a formas de **cooperación más amplia** deberían ser planeadas para un período más largo de tiempo. La sostenibilidad de la cooperación se fundamentará en **acuerdos claros y transparentes**, por lo cual será esencial tanto la definición del ámbito de cooperación y sus objetivos, como las responsabilidades y contribuciones de las partes. Asimismo, deberán preverse mecanismos para la resolución de posibles conflictos futuros.

Compromisos políticos

La sostenibilidad de una cooperación gremial en el largo plazo requerirá del respectivo **compromiso de los órganos políticos** de las municipalidades involucradas, el que debiera extenderse más allá del mandato legal de gobierno de las autoridades locales.

Exigencias a la gestión

El principal desafío para el inicio y gestión de cooperaciones gremiales sostenibles radica en **explicar y probar las ventajas de sumar esfuerzos y acciones de colaboración** a los potenciales participantes.

Más aún, los procesos y deliberaciones de los órganos cooperativos deberán hacerse con responsabilidad política y de la manera más transparente.

POSIBILIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

Dado que el carácter de las asociaciones gremiales es principalmente la representación política, usualmente de tipo reivindicativo, las posibilidades de involucrar al sector privado son **limitadas**.

No obstante, representantes del sector privado podrán ser invitados para ciertas deliberaciones específicas, en particular cuando en ellas se trate temas que pueden ser facilitados o positivamente complementados mediante su contribución o compromiso.

Cuando sea posible o aplicable, los resultados de las deliberaciones que involucren a representantes del sector privado pueden usarse como base para el posible establecimiento de acuerdos más formales de asociación público-privada en proyectos específicos.

MATERIAL DE APOYO

- Estatutos de un Consorcio de Municipios - Ecuador

3.3 CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LA FORMA ADECUADA DE COOPERACION

3.3 CRITERIOS

DEFINICION DE LOS CRITERIOS Y LA BASE DE LA VALORACION / CALIFICACION

A fin de contar con una valoración más resumida y detallada de las cuatro formas diferentes de cooperación analizadas en la sección anterior, se desarrollan aquí algunos criterios básicos para su calificación. Estos criterios podrán proveer algunas **orientaciones respecto a como identificar la forma más apropiada de cooperación**, cuando se contemple una iniciativa de colaboración entre municipalidades vecinas, en el marco de un ambiente institucional y político específico.

A partir de una valoración inicial de las posibles tareas, funciones o servicios que pueden ser asumidos por medio de las diferentes formas de cooperación, los siguientes criterios siguen la estructura

usada en la presentación de dichas modalidades en lo referente a, por ejemplo, las condiciones políticas y legales generales, el marco institucional y el ambiente político a nivel local, los acuerdos entre socios involucrados, los recursos financieros, la gestión y la planificación financiera, el personal y la gestión y administración. Para ello, se han establecido **tres categorías básicas** de valoración de las cuatro formas de cooperación:

- Condiciones que pueden ser más **favorables** o positivas para una forma de cooperación específica. Si esas condiciones pueden ser alcanzadas, la respectiva forma de cooperación podrá ser factible.

- Condiciones que **no se requieren necesariamente** o aquellas que aún podrían posibilitar una forma de cooperación específica.

- Condiciones que son **menos favorables** o incluso restrictivas para una forma específica de cooperación, indicando cual de dichas formas puede llegar a no ser factible o viable.

No obstante, aunque la superposición de criterios diferentes pueda proveer una primera valoración general de las opciones disponibles para una determinada situación, no podrá usarse en remplazo de un análisis más detallado del caso específico al momento de concebir una iniciativa de colaboración.

POSIBLES TAREAS, FUNCIONES Y SERVICIOS

- Abastecimiento de agua potable
- Alcantarrillado y tratamiento de aguas negras
- Manejo de desechos sólidos / recolección y disposición de basura
- Transporte público
- Producción y distribución de energía eléctrica
- Construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos vecinales
- Planificación urbana y (micro-) regional
- Establecimiento y actualización de catastros
- Planificación ambiental y gestión del medio ambiente
- Capacitación
- Intercambio de experiencias
- Representación gremial / lobbying

	Cooperación	Acordada	Funcional	Empresarial	Gremial
• Abastecimiento de agua potable	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Alcantarrillado y tratamiento de aguas negras	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Manejo de desechos sólidos / recolección y disposición de basura	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Transporte público	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Producción y distribución de energía eléctrica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Construcción, reparación y mantenimiento de calles y caminos vecinales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Planificación urbana y (micro-) regional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Establecimiento y actualización de catastros	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Planificación ambiental y gestión del medio ambiente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• Capacitación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
• Intercambio de experiencias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
• Representación gremial / lobbying	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

Favorable/ positiva

posible / no requerida necesariamente

menos favorable / restrictiva

CONDICIONES DEL MARCO POLITICO-LEGAL

- La cooperación intermunicipal está explicitamente promovida por el marco legal vigente.
- La cooperación intermunicipal no está explicitamente prevista, pero tampoco esta restringida por ley.
- Las reglas y regulaciones para el desarrollo de diferentes formas de cooperación están establecidas.
- La delegación permanente de funciones y/o servicios a entidades cooperativas es posible.
- Los gobiernos locales están autorizados para establecer empresas para la provisión de funciones y/o servicios municipales.
- Los órganos de supervisión de los gobiernos locales y/o de la cooperación intermunicipal están establecidos y operando.
- Los órganos de regulación para la supervisión de la calidad de los servicios, estándares y precios están establecidos y operando.

Cooperación			
Acordada	Funcional	Empresarial	Gremial

■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■

CONDICIONES INSTITUCIONALES Y POLITICAS A NIVEL LOCAL

- Existe poca o nada de experiencia en cuanto a cooperación con otras municipalidades.
- Hay interés en constituir una cooperación progresiva y gradual.
- La iniciativa de cooperación se basa en la iniciativa individual de políticos locales (alcaldes / concejales) o en el personal municipal administrativo.
- La voluntad de cooperar con los municipios vecinos existe y puede ser sostenida por un largo periodo (más allá de un mandato de gobierno).
- El gobierno local tiene la voluntad de transferir funciones y/o servicios a órganos cooperativos.
- El gobierno local desea operar servicios más eficientemente y mejorar su efectividad.

Cooperación			
Acordada	Funcional	Empresarial	Gremial

■	□	□	■
■	■	■	■
■	□	□	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■

POSIBLES ACUERDOS

- El gobierno local prefiere acuerdos de cooperación más informales, a fin de ensayar y gradualmente desarrollar una iniciativa de cooperación.
- El gobierno local está autorizado y dispuesto a establecer acuerdos / contratos más formales con otros gobiernos locales.
- Las decisiones / resoluciones del concejo sobre acuerdos y objetivos son posibles.
- Los estatutos / regulaciones para el establecimiento de una organización interna del órgano cooperativo pueden acordarse y establecerse (eventualmente conforme a estipulaciones legales).

Cooperación			
Acordada	Funcional	Empresarial	Gremial

■	□	□	■
■	■	■	■
■	■	■	■
■	■	■	■

■ Favorable/ positiva

■ posible / no requerida necesariamente

□ menos favorable / restrictiva

3.3 CRITERIOS

FINANCIAMIENTO

- La viabilidad de una iniciativa cooperativa debe ser ensayada primero en actividades de pequeña escala y de costo limitado, antes de iniciar compromisos más substanciales.
- Los costos de iniciativas de cooperación serán preferentemente cubiertos de manera regular (p.ej: vía cuotas anuales de los miembros) o por contribuciones financieras de las partes vinculadas directamente a las actividades en curso.
- Las cuotas o tasas por servicios / funciones proporcionadas por el órgano de cooperación pueden ser obtenidas.
- La recuperación de costos por servicios y funciones prestadas por el órgano de cooperación es posible.
- El órgano de cooperación puede ser investido con atribuciones para establecer / fijar tasas y tarifas por sus servicios o funciones (respecto a los ciudadanos o los municipios miembros).
- El órgano de cooperación puede recibir un aporte de capital inicial y contar con activos propios.

Cooperación
Acordada Funcional Empresarial Gremial

<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

PLANEACION Y GESTION FINANCIERA

- La gestión y planificación financiera se basa principalmente en un balance simple con gastos e ingresos de las actividades conjuntas (sin contabilidad profesional).
- Una gestión administrativa separada y una contabilidad profesional para las actividades conjuntas puede ser asumida por los municipios miembros o por personal adjunto para dicho propósito.
- El órgano de cooperación puede estar investido con poderes para establecer su propia planificación financiera, presupuesto y contabilidad.
- Auditorías internas y/o externas regulares para el desempeño financiero de la iniciativa conjunta deben asegurarse.

Cooperación
Acordada Funcional Empresarial Gremial

<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

PERSONAL, GESTION Y ADMINISTRACION

- Hay poca o nada experiencia disponible en el personal para una iniciativa de cooperación y las capacidades profesionales deben ser creadas e incrementadas.
- La calificación y experiencia del personal está disponible para las actividades conjuntas previstas, pero puede ser apoyada temporalmente.
- La calificación y experiencia del personal, con profesionales capacitados para funciones / servicios específicos a prestar por la iniciativa de cooperación están disponibles o pueden ser contratados.
- La gestión de la cooperación debe darse principalmente sobre una base honoraria sin mayor compromiso o apoyo permanente de una gerencia o personal operativo.
- Una gestión profesional independiente de los gobiernos locales miembros puede establecerse.

Cooperación
Acordada Funcional Empresarial Gremial

<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Favorable/ positiva

posible / no requerida necesariamente

menos favorable / restrictiva

4. MATERIAL DE APOYO

4.1 COOPERACION ACORDADA

4.1 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION ACORDADA

CONVENIO DE MANCOMUNIDAD

En la ciudad de Quito, a los días del mes de de mil novecientos noventa y , intervienen en la suscripción del presente CONVENIO DE MANCOMUNIDAD, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, debidamente representado por el señor Ingeniero Homero Torres , en su calidad de Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; el I. Municipio Metropolitano de Quito, debidamente representado por los señores, Doctor Jamil Mahuad Witt y Doctor , en sus calidades de Alcalde Metropolitano y Procurador Síndico Municipal, respectivamente; la I. Municipalidad del Cantón Mejía, debidamente representada por los señores y , en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico Municipal, respectivamente; y, el H. Consejo Provincial de Pichincha, debidamente representado por el señor Rafael Reyes Uribe y Dr. , en sus calidades de Prefecto Provincial y Procurador Síndico Provincial, respectivamente. Se agregan como habilitantes los documentos que acreditan la comparecencia.

I.- ANTECEDENTES.-

El Ministerio de Obras Públicas, en el contexto de la Modernización del Estado, ha venido desarrollando acciones tendientes a descentralizar la gestión vial, delegando a los organismos que conforman el Régimen Seccional Autónomo, las funciones que le son propias. Así, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por convenio, delegó al I. Municipio Metropolitano de Quito, el mantenimiento, explotación y administración de los accesos Norte, Sur y Oriental de la ciudad de Quito; en el acceso sur, hasta el sitio denominado Santa Catalina – INIAP; y, delegó al H. Consejo Provincial de Pichincha, la administración de la vía Aloag – Santo Domingo

El H. Consejo Provincial de Pichincha, ha diseñado el proyecto denominado Ampliación de la Autopista General Rumiñahui, mismo que se encuentra en el área de influencia y jurisdicción del I. Municipio Metropolitano de Quito, en la Provincia de Pichincha. El Proyecto de la referencia, cuenta con la aprobación del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, según consta de los oficios No. y , así como con la autorización pertinente del I. Municipio Metropolitano de Quito, según consta del oficio No .

Frente al Proyecto "Ampliación de la Autopista General Rumiñahui", se nota que en el tramo comprendido entre el sitio denominado Aloag hasta el sitio denominado Santa Catalina – INIAP, no se ha previsto ni en el convenio suscrito con el I. Municipio Metropolitano de Quito ni en el suscrito con el H. Consejo Provincial de Pichincha ni en el contrato suscrito con la Concesionaria PANAVIAL S.A. la posibilidad de un manejo integral del acceso sur a la ciudad de Quito, menos aún en el tramo de empate con el nuevo proyecto del H. Consejo Provincial, tanto más que el tramo en referencia corresponde en administración al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y que geográficamente se encuentra dentro de la jurisdicción de la I. Municipalidad del Cantón Mejía.

La Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, prevén el que se puedan suscribir convenios de mancomunidad con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta. Particularmente, frente a la necesidad de dar un tratamiento integrado y armónico al tramo comprendido entre el sitio denominado Aloag y el sitio Santa Catalina – INIAP, y en consideración a que la gestión común sobre el tramo de la referencia atiende a los altos intereses nacionales y provinciales, se ha definido la necesidad de propiciar que los organismos del régimen seccional autónomo que se encuentran vinculados dentro del área del proyecto en referencia y en especial del tramo referido, suscriban el presente convenio contenido en las estipulaciones que siguen:

II.- OBJETO DEL CONVENIO.-

El presente convenio de mancomunidad tiene por objeto definir las atribuciones, competencias y responsabilidades que asumen los participantes frente a la atención del tramo comprendido entre el sitio denominado Aloag y el sitio Santa Catalina – INIAP, con el propósito de alcanzar un tratamiento integral y armónico de la vía, estableciendo la gestión común sobre el tramo ya referido.

III.- FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES.-

Con el planteamiento del objetivo que persigue el presente convenio, las partes por convenir a los altos intereses nacionales y provinciales, acuerdan asumir, en su orden, las siguientes responsabilidades, funciones y atribuciones en referencia al tramo comprendido entre el sitio Aloag y el sitio Santa Catalina – INIAP.

III.1.- FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DE PICHINCHA.-

1.- Contando con la aprobación del MOP y con las correspondientes autorizaciones del I. Municipio Metropolitano de Quito, conforme a lo previsto en la Ley de Caminos y en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, el H. Consejo Provincial de Pichincha, será el único responsable por la adecuada implementación y ejecución del proyecto Ampliación de la Autopista General Rumiñahui, bajo las condiciones generales y particulares que las aprobaciones y autorizaciones consignan. Si la Corporación Provincial concediese la administración y explotación de la ampliación de la autopista General Rumiñahui a la empresa privada, ésta será responsable por las obligaciones que le corresponden al Consejo Provincial de Pichincha y que constan referidas en el presente Convenio.

2.- Sobre la base del proyecto de ampliación de la autopista General Rumiñahui, corresponderá al H. Consejo Provincial de Pichincha, realizar todas las acciones pertinentes para su implementación. De requerirse de acuerdos particulares, el H. Consejo Provincial deberá suscribir los convenios correspondientes sea con el Ministerio de Obras Públicas o con el I. Municipio Metropolitano de Quito, de acuerdo a la naturaleza de los compromisos que se generen.

3.- Será de responsabilidad del H. Consejo Provincial de Pichincha, el mantenimiento, rehabilitación , mejoramiento y ampliación del tramo comprendido entre el by-pass Tambillo, punto de enlace del proyecto de ampliación de la autopista General Rumiñahui, hasta la población de Aloag, empate de la vía Aloag Santo Domingo, actualmente administrada por la Corporación Provincial. Todos los gastos e inversiones que correspondan a las obras y trabajos que se deban realizar en la vía, sobre la base de los estándares mínimos determinados por el MOP y acordados con el I. Municipio Metropolitano de Quito, serán de cuenta y cargo exclusivo de la Corporación Provincial, entidad que deberá formular las correspondientes reservas y creación de los rubros y partidas presupuestarias para atender a ellas.

4.- Sobre el tramo by-pass Tambillo, hasta la población de Aloag, el Consejo Provincial de Pichincha, no podrá establecer casetas de peaje o recaudación..

5.- Las señalizaciones, normas especiales de circulación, lo referido a rótulos y vallas, paraderos y playas de estacionamiento y más acciones que correspondan a la adecuada administración de la vía y óptimo servicio a los usuarios, en el tramo que corresponde administrar y operar al H. Consejo Provincial de Pichincha, deberá ajustarse a las especificaciones técnicas determinadas por el MOP y acordadas con el I. Municipio Metropolitano de Quito.

III.2.- FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL I. MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO.-

1.- Sobre la base del proyecto de ampliación de la autopista General Rumiñahui, preparado por el H. Consejo Provincial de Pichincha y en referencia a la autorización que consta en el oficio No. , el I. Municipio Metropolitano autoriza su ejecución, siempre y cuando el proyecto se encuadre en las bases de aprobación y no signifique variación alguna que incida en la planificación distrital.

2.- El I. Municipio Metropolitano de Quito, coordinará con el H. Consejo Provincial de Pichincha y el Ministerio de Obras Públicas, lo referido al establecimiento de los estándares mínimos que se deberán observar para el tramo comprendido entre el sitio Aloag y el sitio Santa Catalina – INIAP, de tal forma que se de un tratamiento armónico y uniforme a la vía en beneficio de los usuarios de la misma.

3.- El I. Municipio Metropolitano de Quito, en tanto la entrada Sur a la ciudad de Quito, se encuentra a él delegada, incluso con la autorización de cobro de peajes, por parte del MOP, asume, bajo su cargo, los trabajos de mantenimiento, rehabilitación , mejoramiento y ampliación del tramo comprendido entre el by-pass Tambillo, hasta el empate con el sitio Santa Catalina – INIAP, cuya administración le corresponde.. Todos los gastos e inversiones que correspondan a las obras y trabajos que se deban realizar en la vía, sobre la base de los estándares mínimos determinados por el MOP y acordados con el H. Consejo Provincial de Pichincha, serán de cuenta y cargo exclusivo del I. Municipio Metropolitano de Quito, entidad que deberá formular las correspondientes reservas y creación de los rubros y partidas presupuestarias para atender a ellas.

4.- Sobre el tramo by-pass Tambillo, hasta el sitio Santa Catalina – INIAP, el I. Municipio Metropolitano de Quito, no podrá establecer casetas de peaje o recaudación..

5.- Las señalizaciones, normas especiales de circulación, lo referido a rótulos y vallas, paraderos y playas de estacionamiento y más acciones que correspondan a la adecuada administración de la vía y óptimo servicio a los usuarios, en el tramo que corresponde admi-

4.1 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION ACORDADA

nistrar y operar al I. Municipio Metropolitano de Quito, deberá ajustarse a las especificaciones técnicas determinadas por el MOP y acordadas con el H. Consejo Provincial de Pichincha.

III.3.- FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL I. MUNICIPIO DEL CANTON MEJIA.-

1.- El I. Municipio del Cantón Mejía, en referencia a la resolución No. ____ de fecha ____ adoptada por el I. Concejo Municipal, autoriza que sobre el tramo comprendido entre el sitio denominado Santa Catalina – INIAP hasta el sitio Aloag, se realicen los trabajos de mantenimiento, ampliación, mejoramiento y rehabilitación de la vía, con cargo al I. Municipio Metropolitano de Quito y al H. Consejo Provincial de Pichincha, conforme queda consignado en las estipulaciones precedentes. En virtud de ello, la I. Municipalidad del Cantón Mejía, se compromete a no intervenir ni a obstaculizar de manera alguna con los trabajos que realicen para el efecto las instituciones referidas, coadyuvando en todo momento al buen éxito de la gestión en común que se establece mediante el presente instrumento.

2.- En lo referido a obras de saneamiento ambiental básico, como son agua potable, alcantarillado, disposición final de residuos sólidos, tratamiento de residuos, etc, la I. Municipalidad del Cantón Mejía, se compromete a coordinar sus acciones con el I. Municipio Metropolitano de Quito y con el H. Consejo Provincial de Pichincha, de tal manera que los trabajos que la dotación de los referidos servicios, no obstaculicen ni afecten a los trabajos que se realizarán en la vía.

3.- La I. Municipalidad del Cantón Mejía, podrá recaudar los valores que correspondan a Contribuciones Especiales y de Mejoras por los trabajos que ella realice y los que le corresponden como ingresos propios, más en ningún momento aprovechará por los trabajos que realicen la I. Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito o el H. Consejo Provincial de Pichincha, imponiendo gravámenes o tributos por las obras realizadas por ellas.

4.- La I. Municipalidad del Cantón Mejía, realizará en forma periódica y rutinaria las acciones de recolección de basuras y desechos sólidos dentro del área geográfica que corresponde a la gestión común que se establece en el presente convenio y que se encuentra dentro de su jurisdicción, implementando campañas de concientización ciudadana que permitan que la población, asuma su obligación de no depositar su basura en la vía a la que se refiere el presente convenio, a fin de no afectar a las cunetas, alcantarillas, etc; y, que logren una activa participación de la ciudadanía que se encuentra sentada dentro del área de influencia del proyecto que se maneja en común, a efectos de que contribuyan a la conservación de las obras que se ejecuten.

5.- Los planes y proyectos que la I. Municipalidad del Cantón Mejía pretenda implementar en el área de influencia del proyecto, especialmente respecto de vías de acceso, conexiones de caminos, etc. deberán ser acordes con las especificaciones y estándares establecidos por el MOP y acordados con la I. Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito y con el H. Consejo Provincial de Pichincha.

6.- En el evento en que se requiera de su participación en procesos expropiatorios para la realización de las obras que corresponden al proyecto, de acuerdo con los diseños aprobados por el MOP, la I. Municipalidad del Cantón Mejía, de conformidad con las normas de la Ley de Régimen Municipal, iniciará y concluirá los procesos en referencia. Los pagos que correspondan a las expropiaciones se realizarán con cargo a los presupuestos respectivos del I. Municipio Metropolitano de Quito y del H. Consejo Provincial de Pichincha, en cada caso, o en el evento en el que se concedione la vía, con cargo a la empresa concesionaria.

7.- En las autorizaciones que le corresponiere otorgar, para el funcionamiento de locales comerciales, de expendio de comidas preparadas, para construcciones, lotizaciones, urbanizaciones, reestructuraciones parcelarias, así como los que correspondan a regulación urbana, linea de fabrica y otras afines, la I. Municipalidad del Cantón Mejía, cuidará que se observen las normas fijadas por el MOP y acordadas con las otras entidades participantes, de tal forma que se respete el derecho de vía, no se afecte a la integralidad del proyecto ni obstaculice o entorpeza los trabajos que se realicen en la vía.

III.4.- FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES.-

1.- El MOP, como responsable de la administración de las vías en el Ecuador, de conformidad con la Ley de Caminos, dictará las normas y estándares mínimos de observancia obligatoria para la implementación del proyecto. Analizará la viabilidad técnica del Proyecto y aprobará los planes y cronogramas de obra que se establezcan para el efecto.

2.- El MOP, por intermedio de la Dirección General de Obras Públicas, actuará como coordinador general de todo el proceso de diseño e implementación del proyecto al que se refiere el presente convenio, de tal forma que los productos finales sean acordados con los participantes. Sobre la base de ello, deberá propiciar la celebración de reuniones de trabajo, en las cuales, en forma mensual, se analicen los informes de avance de obras y se resuelvan los particulares generados con ocasión de la ejecución de obras y los referidos a problemas o divergencias que se produjese con ocasión de la implementación del proyecto.

3.- Dentro de sus posibilidades, el MOP, podrá asignar a la fase de diseño y de ejecución del proyecto, profesionales técnicos y equipo caminero que permita una pronta y adecuada ejecución de las obras y trabajos programados. Se precisa que esta asignación tiene el carácter de excepcional, tanto más, que si se concesionaren las vías cuya administración corresponde por delegación al H. Consejo Provincial de Pichincha y al I. Municipio Metropolitano de Quito, todos los costos serán de exclusiva cuenta y cargo de la o las empresas concesionarias.

4.- De ser el caso, el MOP, por medio del Juzgado de Caminos, participará en la supervisión de los procesos de expropiación que sean necesarios para la adecuada implementación del proyecto de tal forma que se garantice un adecuado proceso de saneamiento del derecho de vía.

5.- Excepcionalmente, cuando el proyecto lo prevea y siempre que exista disponibilidad presupuestaria, el MOP, podrá asignar y transferir recursos para la adecuada implementación del proyecto. En el evento en que se resolviese concesionar las vías cuya administración corresponde al H. Consejo Provincial de Pichincha y al I. Municipio Metropolitano de Quito, el MOP, no realizará ninguna asignación o transferencia de recursos financieros o presupuestarios, siendo de cuenta y cargo exclusivo de la empresa concesionaria lo referido a inversiones para la adecuada ejecución del proyecto a que se refiere el presente convenio.

6.- En el evento en el que sea conveniente para el interés público nacional y provincial, el MOP, podrá suplir la gestión de los partícipes que intervienen en el presente convenio.

IV.- DECLARACIONES ESPECIALES.-

Los intervinientes convienen en las siguientes:

1.- Los costos que se generen por inversiones que se realicen con cargo al proyecto, podrán imputarse a incremento de peajes, mismos que podrán ser revisados y ajustados para restablecer el equilibrio económico financiero, previo conocimiento y autorización del Ministerio de Obras Públicas. De igual manera, los intervinientes convienen en que los trabajos que se realicen, aprovecharán exclusivamente a la vía, de tal forma que queda entendido que la implementación del proyecto no significa ni asignación ni pérdida de jurisdicción sobre áreas geográfica ni menos pérdida de competencia de los organismos del régimen seccional autónomo en la parte que les corresponda.

2.- Las obligaciones que se generan por medio del presente instrumento, son institucionales y se garantiza su cumplimiento en todo momento.

3.- El plazo de la gestión en común es indefinido, salvo el caso en el que por convenir a los altos intereses nacionales sea necesario definirlo y limitarlo en el tiempo.

4.- De ser necesario, al presente instrumento y en referencia a él, podrán anexarse o agregarse, entendiéndose que forman un solo cuerpo, las reglamentaciones y normas que se estimen necesarias para la adecuada implementación y operación del proyecto.

5.- En todas las acciones que correspondan a la implementación, ejecución y operación del proyecto, se deberá prever la necesaria inclusión de medidas de mitigación de Impacto Ambiental, de conformidad con las normas y disposiciones de la legislación ecuatoriana. Para constancia de lo estipulado, por convenir a los altos intereses nacionales y provinciales, los intervinientes en las calidades con las que comparece, suscriben el presente instrumento, en el lugar y fecha indicados, por quintuplicado, de igual tenor y valor.

4.1 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION ACORDADA

ACUERDO MARCO DE COOPERACION
ENTRE IBIS-DINAMARCA, ALCALDIAS DE OCOTAL, CONDEGA, PUEBLO NUEVO, EL SAUCE
Y ESTELI, EN TORNO A LA EJECUCION DEL
"PROYECTO REDES DE DESARROLLO LOCAL"

Enero 1994 – Diciembre 1995

INTRODUCCION

Art. 1.- El presente Convenio entre IBIS-Dinamarca, los Concejos Municipales de las Alcaldías de Ocotal, Condega, Pueblo Nuevo, El Sauce y Esteli, establece el marco jurídico y los términos que regulan la Cooperación entre las partes en relación a la ejecución del "Proyecto Redes de Desarrollo Local" para el período comprendido entre Enero de 1994 a Diciembre de 1995.

OBJETIVOS DE LA COOPERACION

Art. 2.- El Objetivo General de la Cooperación consiste en dotar a las Alcaldías que son parte de este Convenio, de un enfoque de planificación para la organización técnico-administrativa de sus actividades, a través de un proceso práctico e interactivo de capacitación y gestión territorial, en apoyo a la definición estratégica del desarrollo local. Forman parte de este Convenio los objetivos generales y específicos contenidos en el documento denominado "PROYECTO REDES DE DESARROLLO LOCAL de Enero de 1994" y que se adjunta como Anexo del mismo.

COMPROMISOS DE LAS PARTES

Municipalidades

Art. 3.- Las Alcaldías se comprometen a ratificar a través de sus Concejos Municipales su integración al Proyecto así como la conformación de sus respectivos Equipos Técnicos y a asumir los compromisos que ello implica. Esta ratificación deberá ser adoptada mediante acuerdo de cada Concejo Municipal.

Art. 4.- Las Alcaldías se comprometen a garantizar el funcionamiento adecuado de sus Concejos Municipales en lo relativo al Proyecto y a promover la integración efectiva de los sectores sociales representativos de cada municipio.

Art. 5.- Cada Alcaldía Municipal deberá garantizar la conformación de un Equipo Técnico, de al menos dos profesionales o técnicos de nacionalidad nicaragüense. Estos recursos técnicos deberán ser contratados para trabajar a tiempo completo.

Art. 6.- Las Alcaldías Municipales dotarán a su respectivo equipo técnico de locales, muebles, equipos y materiales de oficina necesarios para su debido funcionamiento.

Art. 7.- Otros recursos técnicos o personal de apoyo técnico-administrativo podrán ser incorporados al Equipo Técnico de acuerdo al interés y posibilidades de cada Alcaldía.

Ibis-Dinamarca

Art. 8.- Ibis-Dinamarca se compromete a apoyar y acompañar el Proyecto Redes de Desarrollo Local para iniciar un proceso de planificación estratégica que viabilice alcanzar objetivos de desarrollo en las municipalidades participantes. Ibis-Dinamarca prestará asistencia técnica a las Alcaldías que integran la red.

Art. 9.- Ibis-Dinamarca se compromete a asegurar la presencia de cooperantes, especialistas en planificación, como contraparte técnica en el desarrollo del proceso. Los cooperantes dependerán administrativa y técnicamente de las Alcaldías de conformidad con lo que se establezca en los Convenios Bilaterales. En el marco de esta cooperación, el cooperante brindará apoyo en el seguimiento y monitoreo del plan al Equipo Técnico de cada municipalidad.

Art. 10.- Para concretar la cooperación respectiva, Ibis-Dinamarca suscribirá convenios bilaterales específicos con cada una de las Alcaldías.

Art. 11.- Ibis-Dinamarca se compromete a asegurar el acompañamiento técnico necesario para encausar este proceso y garantizar la transferencia de conocimientos y experiencias. Para ello suscribirá un Convenio con el Centro Humboldt, (Ver Términos de Referencia Anexo) organización especializada, explicitando su papel como instancia de Coordinación Técnica del Proyecto en sus distintas fases de implementación.

ORGANIZACION

Art. 12.- La conducción del Proyecto estará a cargo del Consejo de Dirección integrado por los Alcaldes de las municipalidades participantes del Proyecto en su calidad de representantes de su respectivo Concejo Municipal o su delegado debidamente acreditado, y por un representante de Ibis. El Centro Humboldt actuará como asesor técnico del Consejo de Dirección sin derecho a voto.

Art. 13.- El Consejo de Dirección actuará como instancia de coordinación entre los Municipios participantes de la Red respetando la autonomía de cada uno de ellos en relación a sus atribuciones como autoridad Municipal.

Art. 14.- El Consejo de Dirección del Proyecto establecerá los mecanismos de funcionamiento interno en su primera sesión de trabajo.

Art. 15.- Cada Equipo Técnico deberá asesorar el trabajo de su respectivo Concejo Municipal a partir de los resultados que se vayan alcanzando y que propicien elementos para la toma de decisiones; deberán constituirse en el brazo técnico de los Concejos Municipales por los que deberán preparar todas las argumentaciones y propuestas que impliquen consideraciones técnicas.

Art. 16.- El Centro HUMBOLDT será la instancia de Coordinación Técnica del Proyecto en apoyo a las distintas fases de implementación del plan, de integración orgánica y participativa de los equipos técnicos y de la población en todas aquellas acciones en apoyo a la transferencia de conocimientos y experiencias. La coordinación de la asesoría técnica incluirá los siguientes alcances:

- Asesorar en base a la estrategia de proyecto el contenido de las acciones a ejecutar y su correspondencia con las distintas actividades del plan en su relación más amplia de trabajo entre la Alcaldía Municipal, las instituciones y las organizaciones sociales.
- Evaluar conjuntamente con los Equipos Técnicos de las Alcaldías las propuestas técnicas de las actividades a realizar o ya realizadas, sus objetivos y alcances en correspondencia con las capacidades de ejecución técnica y organizativa.
- Preparar los informes periódicos necesarios para establecer los resultados de cada fase o actividad y las recomendaciones correspondientes al proceso y a la ejecución del proyecto.

EVALUACIONES

Art. 17.- Será responsabilidad del Consejo de Dirección realizar evaluaciones periódicas del Programa, debiéndolas llevar a cabo por lo menos una vez al año.

Art. 18.- Todas las partes se comprometen a colaborar en cualquier iniciativa del Gobierno de Dinamarca cuyo objetivo sea conocer la ejecución del Proyecto, el manejo de fondos donados o cualquier tipo de evaluación del mismo.

SOLUCION DE CONFLICTOS

Art. 19.- Cualquier conflicto que pudiere surgir de la aplicación o interpretación de este Convenio, será resuelta de forma amistosa y de buena fe dentro del seno del Consejo de Dirección.

4.1 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION ACORDADA

DISPOSICIONES GENERALES

- Art. 20.- Las relaciones entre las partes deberán caracterizarse por el respeto mutuo y el mutuo aprovechamiento. Se procurará el intercambio de experiencia y conocimiento no sólo alrededor del Proyecto sino alrededor de las necesidades y problemáticas que las partes consideran necesario compartir. Estrecha coordinación, decisiones conjuntas, consenso y acompañamiento, serán la pauta durante el desarrollo del Proyecto.
- Art. 21.- Es responsabilidad de Ibis-Dinamarca, mantener los contactos y relaciones con DANIDA y facilitar a las partes cualquier información que requieran conveniente.
- Art. 22.- Cualquier modificación al presente convenio, deberá contar con la aprobación explícita de cada una de las partes.
- Art. 23.- Las relaciones entre Ibis-Dinamarca y DANIDA que se deriven del presente Convenio, serán regidas por las leyes de Dinamarca. Las relaciones entre Ibis-Dinamarca y las Alcaldías Municipales, establecidas en el presente Convenio, se regirán por las leyes de Nicaragua. Le serán aplicables en lo pertinente las disposiciones del Convenio suscrito entre Ibis-Dinamarca y el Ministerio de Cooperación Externa de Nicaragua.
- Art. 24.- El presente convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y sus términos tendrán vigencia hasta el día treinta y uno de Diciembre de mil novecientos noventa y cinco.
- Art. 25.- Cada una de las partes del presentes Convenio conservarán en su poder un ejemplar del mismo siendo considerados originales cada uno de ellos para todos sus efectos.

Suscrito en la ciudad de a los días del mes de
..... de mil novecientos noventa y cuatro.

Por la Alcaldía de Ocotal

Por la Alcaldía de Condega

Por la Alcaldía de Pueblo Nuevo

Por la Alcaldía de El Sauce

Por la Alcaldía de Estelí

Por el Centro Humboldt

Por Ibis-Dinamarca

CONVENIO ENTRE EL CENTRO ALEXANDER VON HUMBOLDT PARA LA PROMOCION Y DESARROLLO DEL TERRITORIO Y LA GESTION DEL AMBIENTE E IBIS-DINAMARCA

El presente Convenio entre Ibis-Dinamarca y el Centro Alexander von Humboldt para la Promoción y Desarrollo del Territorio y la Gestión del Ambiente, en adelante denominado Centro Humboldt, establece el marco jurídico y los términos que regulan la Cooperación entre las partes en relación a la ejecución del "Proyecto Redes de Desarrollo Local". Las partes acuerdan establecer el presente Convenio de Cooperación conforme los siguientes términos:

La duración del presente convenio es por un período de 12 meses a partir del 1 de Marzo de 1994 hasta el 28 de Febrero de 1995.

El Objetivo General de la Cooperación consiste en dotar a las Alcaldías miembros del "Proyecto Redes de Desarrollo Local", con un enfoque de planificación para la organización técnico-administrativa de sus actividades, a través de un proceso práctico e interactivo de capacitación y creación de capacidades en apoyo a la definición estratégica del desarrollo local.

Forman parte integral de este Convenio los Términos de Referencia y el Presupuesto de Gastos que se adjuntan y que han sido discutidos y acordados por las partes (Ver Anexo 1). Se consideran igualmente parte integral de este Convenio los compromisos convenidos y aceptados por las partes y que están consignados en los documentos resolutivos de Enero de 1994 y del 6 de Abril de 1994.

1. Ibis-Dinamarca destinará un monto total de treinta y tres mil dólares (US\$ 33,000.00) a ser entregados el Centro Humboldt, organización asesora e instancia de Coordinación técnica del "Proyecto Redes de Desarrollo Local". La transferencia de fondos se realizará por medio de cheque.
2. El Centro Humboldt prestará una asesoría general al "Proyecto Redes de Desarrollo Local" y será la instancia de coordinación técnica en apoyo a las distintas fases de implementación del proyecto, de integración orgánica y participativa de los equipos técnicos y de la población en todas aquellas acciones en apoyo a la transferencia de conocimientos y experiencias.

El Centro Humboldt se compromete a mantener informado a Ibis respecto a los resultados que se vayan obteniendo así como sobre la ejecución financiera del Proyecto. La periodicidad de los informes se realizará de conformidad con el Cronograma de Trabajo definido.

DISPOSICIONES GENERALES

Cualquier conflicto que pudiere surgir de la aplicación o interpretación de este convenio, será resuelta de forma amistosa y de buena fe entre las partes.

Las relaciones entre las partes deberán caracterizarse por el respeto mutuo y el mutuo aprovechamiento. Se procurará el intercambio de experiencia y conocimiento no sólo alrededor del Proyecto sino alrededor de las necesidades y problemáticas que las partes consideren necesario compartir. Estrecha coordinación, decisiones conjuntas, consenso y acompañamiento, serán la pauta durante del desarrollo del Proyecto.

Es responsabilidad de Ibis-Dinamarca, mantener los contactos y relaciones con DANIDA y facilitar cualquier información la respecto al Centro Humboldt en cuanto sea necesario o solicitado. Por su parte el Centro Humboldt se compromete a apoyar a Ibis frente al público danés y nicaragüense. Las partes acuerdan igualmente manejar la información generada por el Proyecto con la debida discreción. Toda la información generada durante el transcurso de este proceso será de propiedad común entre las partes y para beneficio y uso de las Alcaldías involucradas.

El Centro Humboldt presentará informes narrativos y financieros periódicos. Con relación al Informe Financiero, el Centro se compromete a cumplir con las normas administrativas de Ibis que rigen para estos casos y presentará su informe final al cierre contable dentro de los primeros 15 días después de finalizado el término presente Convenio, pero no más tarde de 15 de Marzo de 1995. Los informes de ejecución financiera se presentarán conforme a las categorías de rubros contenidas en el presupuesto que forma parte de los Términos de Referencia del presente Convenio. A la Contabilidad se adjuntarán siempre recibos y comprobantes originales, incluyendo las colillas de comprobante del banco o casa de cambio en los casos de conversión de moneda.

Cualquier modificación entre Ibis-Dinamarca y DANIDA que se deriven del presente Convenio, serán regidas por las leyes de Dinamarca. Las relaciones entre Ibis-Dinamarca y el Centro Humboldt establecidas en el presente Convenio, se regirán por las leyes de Nicaragua.

El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y sus términos tendrán vigencia hasta el día 28 de Febrero de mil novecientos noventa y cinco.

Cada una de las partes del presente Convenio conservará en su poder un ejemplar del mismo, siendo considerados originales cada uno de ellos para todos sus efectos.

Suscrito en la ciudad de Managua, a los 15 días del mes de Abril de mil novecientos noventa y cuatro.

Director Ejecutivo
Centro Humboldt

Representante de Ibis Dinamarca
en Nicaragua

4.2 COOPERACION FUNCIONAL

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

CONVENIO CONSTITUCION DE LA ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS DE LA REGION DEL ALTO PATIA "PLAN PATIA" SUSCRITO ENTRE LOS ALCALDES MUNICIPALES DE ARBOLEDA, SAN PEDRO DE CARTAGO, SAN LORENZO, TAMINANGO, CUMBITARA, EL ROSARIO, LEIVA, POLICARPA, EL TAMBO, LOS ANDES DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y BALBOA, BOLIVAR, FLORENCIA, MERCADERES Y PATIA DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA

Entre los suscritos Alcaldes Populares de la Región del Alto Patía, de los Departamentos de Nariño y Cauca, a saber Fernando Javier Portilla con C.C. 15.811.316 de la Unión, alcalde municipal de **ARBOLEDA**; Evelio Rosero Riascos con C.C. 15.811.186 de la Unión, alcalde municipal de **SAN PEDRO DE CARTAGO**; Javier Becerra Moreno con C.C. 87.025.668 de Taminango, alcalde municipal de **SAN LORENZO**; Mabel Martínez Vargas con C.C. 27.479.250 de Taminango, alcaldesa municipal de **TAMINANGO**; Neftalí Rodríguez Erazo con C.C. 5.286.418 de Cumbitara, alcalde municipal de **CUMBITARA**; Hoover Meléndez con C.C. 12.962.496 de Pasto, alcalde municipal de **EL ROSARIO**; Afranio Rodríguez con C.C. 12.974.620 de Pasto, alcalde municipal de **LEIVA**; Miguel Ángel Grajales con C.C. 5.244.386 de Policarpa, alcalde municipal de **POLICARPA**; Jaime Arturo Concha López con C.C. 16.615.485 Alcalde Municipal de **EL TAMBO**; Parmenio Rojas Alvarez C.C. 5.285.368 los Andes, alcalde municipal de **LOS ANDES**; Doris Esperanza Burbano con C.C. 25.592.555 de Balboa, alcaldesa municipal de **BALBOA**; Rodrigo Hernán Pérez C.C. 4.627.133 de Bolívar, alcalde municipal de **BOLIVAR**; Oscar Ramiro Muñoz con C.C. 10.541.653 de Popayán, alcalde municipal de **FLORENCIA**; Aníbal Melo Martínez con C.C. 10.539.513 de Popayán, alcalde municipal de **MERCADERES** y Hernán Marino Rendón Ruiz con C.C. 4.733.465 de Patía, alcalde municipal de **PATIA**; todos debidamente autorizados por los HONORABLES CONCEJOS MUNICIPALES, Acuerdos que hacen parte constitutiva del presente convenio y quienes para efectos del mismo se denominarán **ASOCIADOS**, hemos decidido de común acuerdo suscribir el presente convenio de **CONSTITUCION Y ORGANIZACION DE LA ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS DE LA REGION DEL ALTO PATIA**, para desarrollar las acciones necesarias en la Implementación, ejecución, actualización, control, evaluación y seguimiento **DEL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA REGION DEL ALTO PATIA**, Previa las siguientes consideraciones: 1) "Las difíciles condiciones económicas de la Región Supradepartamental del Alto Patía, constituida por los municipios asociados reflejadas en situaciones de desigualdad, pobreza crítica, débil base productiva y desempleo; agravadas por la presencia de cultivos ilícitos, grupos guerrilleros, delincuencia común, en un ecosistema frágil, convocaron el interés del Departamento Nacional de Planeación, de las Gobernaciones Departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales de Nariño y Cauca, en busca de alternativas de solución, que propicien el mejoramiento de las condiciones físico-bióticas y ambientales, económicas, sociales e institucionales de la región. 2) El interés institucional se concretó en un convenio interadministrativo, firmado el 9 de marzo de 1992, entre las Corporaciones Autónomas Regionales de Nariño y Cauca, con la asistencia técnica de la Sociedad Alemana de Cooperación GTZ, el mismo que dio origen al Proyecto de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía, para lo cual se contó con el apoyo y aval del **DNP, CORPES DE OCCIDENTE**, Gobernaciones Departamentales, Administraciones Municipales y de la comunidad. 3) Como tarea inmediata del proyecto, se planteó la de dotar a la Región de un instrumento técnico, enmarcado dentro de los lineamientos, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 y de los correspondientes Planes Departamentales de Nariño y Cauca, que sirvieron de guía para orientar la acción institucional y de la comunidad, hacia la ejecución de programas y proyectos prioritarios de interés regional, captando para el efecto recursos del orden regional, nacional e internacional como una justa reivindicación de los pueblos involucrados. 4) El enfoque de la planificación integral estratégica participativa, se constituyó en el fundamento metodológico del ejercicio de planificación realizado en la Región del Alto Patía; así como el modelo de desarrollo sostenible aplicado dentro del proceso que busca beneficios socio-económicos, relacionados con el mejoramiento del nivel de vida de la población más necesitada, a través del manejo integral de los recursos naturales en forma racional, lo que garantiza su conservación y recuperación con tecnologías apropiadas, económica y ambientalmente viables y socialmente justas, mediante el trabajo de la comunidad con énfasis en el uso de los recursos propios y buscando fomentar la interacción y armonía entre la naturaleza, las formas de producción y el ser humano, con sus experiencias, expectativas y limitaciones. 5) Con el Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía, no se pretende desencadenar un desarrollo socioeconómico acelerado, ni de solución inmediata a todos los problemas existentes, sino ante todo, crear las bases de un sistema de planificación-acción, que oriente un desarrollo paulatino y sostenido, basado en el fomento de fuentes de empleo, el aumento de la producción y la productividad y en la prestación de los servicios sociales básicos, en las áreas y grupos humanos más vulnerables de la Región, es decir, aquellos que presentan los más altos niveles de desatención y pobreza, como garantía para la sustentabilidad de los ecosistemas y del medio ambiente". Este convenio se firma de acuerdo a las siguientes cláusulas **PRIMERA.- CARACTER**.- La Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, conformada por los municipios que suscriben este convenio, se asocian con carácter voluntario y se someten al cumplimiento de sus estatutos y reglamentaciones. **SEGUNDA.- AUTONOMIA**.- Los asociados por el hecho de pertenecer a esta asociación de municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa. **TERCERA.- ESTATUTOS**.- La Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, se regirá por los siguientes estatutos, los cuales serán de estricto cumplimiento para los **ASOCIADOS**.

CAPITULO I ESTABLECIMIENTO DENOMINACION, DURACION, DOMICILIO Y SIGLA

ARTICULO 1.

Constituyase la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, conformada por los Municipios de Bolívar, Balboa, Mercaderes, Patía, Florencia del Departamento del Cauca y El Rosario, Leiva, Policarpa, Cumbitara, El Tambo, Los Andes, Taminango, San Lorenzo, Arboleda y San Pedro de Cartago del Departamento de Nariño.

PARAFAO PRIMERO: Los Municipios de que habla el artículo anterior, pertenecientes a la Región del Alto Patía tendrán el carácter de asociados fundadores y para formar parte de esta Asociación deberán acreditar los requisitos legales establecidos en el presente Convenio.

PARAFAO SEGUNDO: Tendrán calidad de socios además las Entidades Públicas y Privadas de carácter Nacional e Internacional que cumplan los requisitos exigidos con los presentes estatutos.

ARTICULO 2.

La Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, es una Entidad administrativa de derecho público, con perso-

neña jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que la constituyen, se rige por sus propios estatutos y gozará para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

ARTICULO 3.

El domicilio principal de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, será el Municipio de Pasto, Departamento de Nariño y podrán las directivas de la Asociación establecer subsedes operativas o administrativas en los lugares que estime conveniente para el normal desarrollo de la Asociación.

ARTICULO 4.

La duración de esta Asociación es indefinida, pero podrá disolverse y liquidarse en cualquier momento, de conformidad a los presentes estatutos.

ARTICULO 5.

La sigla de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía será: "PLAN PATIA".

CAPITULO II OBJETO FUNCIONES

ARTICULO 6.

La Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, aunarán los esfuerzos necesarios para orientar, promover, planificar, proyectar y ejecutar el Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía, en coordinación activa con todos los niveles gubernamentales, asumiendo las políticas establecidas por los municipios socios y por los gobiernos departamentales, regionales, nacionales y por entidades del orden internacional, estableciendo un proceso de seguimiento, control y evaluación así como su actualización constante con la participación activa de sus actores y responsables.

ARTICULO 7.

Para cumplir con el objeto, la Asociación tendrá las siguientes funciones:

1. Garantizar estrecha coordinación entre los niveles de Planificación nacional, regional, departamental, subregional y local.
2. Gestionar la inscripción del Plan de Desarrollo y su ejecución por los diferentes niveles de planificación y destacar el carácter rector para todas las entidades involucradas en la ejecución del mismo.
3. Elaborar y/o contratar los planes, programas y proyectos, al igual que todo tipo de estudios técnicos que se requiera.
4. Coordinar sus programas con los planes de desarrollo, especialmente con el nacional y departamental para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo aprovechamiento de los recursos de la región.
5. Garantizar una interacción continua entre la planificación, la ejecución y el seguimiento con el objeto de asegurar la canalización oportuna de los recursos hacia proyectos, de acuerdo a los cambios que ocurrán durante el proceso de implementación del Plan

de Desarrollo Integral de la Región Alto Patía.

6. Propiciar la participación activa y permanente de la comunidad durante todo el proceso de planificación, ejecución y seguimiento.
7. Promover obras que respondan a las necesidades comunes de los Municipios Asociados y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta y para el mejor aprovechamiento de los recursos que estén contemplados en el Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía.
8. Fortalecer la capacidad institucional de los municipios en la planeación, gestión e implementación de sus planes y programas de desarrollo en forma concertada con sectores amplios de la población y de manera articulada en los procesos de desarrollo regional y nacional.
9. Prestar asesoría técnica, jurídica, y administrativa a los municipios socios que la requieran para adelantar el objeto de la Asociación.
10. Coordinar con las instituciones y programas del orden nacional presentes en la región y con los entes territoriales la ejecución, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía.
11. Organizar, presentar y validar los informes de evaluación y proponer los ajustes respectivos del plan.
12. Gestionar ante organismos nacionales e internacionales los recursos necesarios para garantizar la implementación del Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patía.
13. Establecer y garantizar la continuidad de un sistema de información en la Región del Alto Patía relacionado con las variables ambientales y de recursos naturales, demográficas, socioeconómicas, de infraestructura, financiera, institucionales, y otros.
14. Mantener actualizado el banco de proyectos de la región.
15. Realizar el portafolio de servicios de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía.
16. Celebrar contratos y negociar empréstitos para el cumplimiento del objeto.
17. Ordenar y controlar la ejecución del plan de operaciones de la Asociación.
18. Adquirir, almacenar y custodiar los bienes requeridos para su funcionamiento y tomar las medidas del caso para su adecuado uso y conservación.
19. Programar, diseñar y supervisar en coordinación con las Asociaciones de Municipios existentes en la región y los municipios la ejecución de obras de infraestructura económica y social y de saneamiento básico en la región.
20. Organizar y poner en funcionamiento los mecanismos de coordinación interinstitucional y participación ciudadana a nivel regional y municipal.
21. Las demás funciones que sin estar escritas, los órganos de administración y dirección consideren necesarias para la implementación del objeto de la Asociación.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

CAPITULO III ORGANOS DE DIRECCION Y ADMINISTRACION

ARTICULO 8.

La Dirección y Administración de la Asociación, estará a cargo de los siguientes organismos:

1. Asamblea General de Socios.
2. Junta Administradora.
3. Director Ejecutivo.

CAPITULO IV ASAMBLEA GENERAL DE SOCIOS

ARTICULO 9.

La Asamblea General de socios será la máxima autoridad de la Asociación y estará integrada por los Municipios Asociados, las Entidades Públicas o Privadas de carácter Nacional e Internacional admitidas por la Asamblea quienes estarán representados por el Alcalde Municipal, Representantes Legales o sus delegados.

ARTICULO 10.

La Asamblea General de Socios se reunirá ordinariamente y por derecho propio, los meses de Febrero, Mayo, Agosto y Noviembre.

La convocatoria la realizará por escrito el Director Ejecutivo y se efectuará con quince (15) días calendario de anticipación a la iniciación del período de dichas sesiones ordinarias. Estas reuniones se realizarán en el respectivo domicilio de la Asociación y se dejará constancia del lugar donde se desarrollará la próxima reunión.

Las reuniones extraordinarias se llevarán a cabo por convocatoria expresa del Director Ejecutivo o a petición de la tercera parte (1/3) de los miembros de la Asociación. En este caso la Asamblea solo podrá ocuparse de los asuntos que motivaron la citación extraordinaria. Pero por decisión de las dos terceras (2/3) partes de los Asociados presentes, podrán tratarse otros temas, una vez agotado el orden del día. La convocatoria se hará siempre por escrito y en ella se estipulará el día, hora y lugar y se expresarán los asuntos principales a tratar.

ARTICULO 11.

Son funciones de la Asamblea General de Socios, las siguientes:

1. Expedir sus propios estatutos y velar por el cumplimiento de los mismos.
2. Reformar los estatutos de la Asociación de Municipios.
3. Decidir sobre la afiliación o retiro de un asociado de la Asociación.
4. Elegir a los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea General de Socios, los cuales serán los mismos de la Junta Administradora y estará conformada por: Un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario por el término de un (1) año elegidos en Asamblea ordinaria del mes de julio, a través del sistema de elección que escoja la Asamblea General.

PARAGRAFO. Los dignatarios nombrados en este numeral deberán ser elegidos uno por cada asociación existentes en la Región y la presidencia será rotativa para cada Asociación.

5. Elegir al fiscal de la Asociación para un período de un año, cuya elección deberá realizarse en Asamblea Ordinaria del mes de julio, a través del sistema de elección que escoja la Asamblea General.
6. Elegir o reelegir al Director Ejecutivo de la Asociación para el período constitucional de los Alcaldes, en Asamblea Ordinaria del mes de Noviembre, previo concurso regional convocado y reglamentado por la Junta Directiva y su selección se realizará a través de mayoría absoluta de sus miembros.
7. Decidir por la renuncia o remoción del Director Ejecutivo, cuando se presenten los motivos de causales de retiro contempladas en estos Estatutos.
8. Aprobar el reglamento interno de la Junta Administradora.
9. Revisar y aprobar el plan operativo anual de la Asociación, que someta a su consideración la Junta Administradora, el cual deberá ajustarse al cumplimiento del Objeto y funciones de la Asociación y establecer el orden de prioridades de los planes y proyectos que la Asociación deberá desarrollar.
10. Crear y reglamentar los organismos de control de la Asociación.
11. Declarar la disolución y liquidación de la Asociación en la forma y por las causas que se establecen en estos estatutos.
12. Ejercer todas aquellas funciones que la ley y los estatutos le determinen y aquellas que sean necesarias para el cumplimiento del objeto.

ARTICULO 12.

El quórum de la Asamblea General para deliberar es de la tercera parte de sus asociados y para decidir lo conformarán la mitad más uno de los asociados.

ARTICULO 13.

Los actos emanados por la Asamblea General de Socios mediante los cuales se adoptan las determinaciones para la Asociación, se denominan DECISIONES". Estos llevarán un orden consecutivo y se recopilarán en folder especial; al final de cada año se encuadernarán y en cada tomo se fijará el año correspondiente.

ARTICULO 14.

Los miembros de la Asamblea General de Socios, por pertenecer y actuar dentro de ella, no devengarán salario alguno.

ARTICULO 15.

Las funciones del Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea, en su orden son:

1) PRESIDENTE

1. Presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias y exigir que las deliberaciones en las sesiones se efectúen organizadamente y en estricto cumplimiento a lo establecido en el orden del día.
2. Verificar el quórum para deliberar y decidir.
3. Suscribir los actos mediante los cuales se adoptan las decisiones de la Asamblea General.

4. Las demás funciones que le determine la ley y los Estatutos.

2) VICEPRESIDENTE

Las funciones del Vicepresidente, serán las mismas del Presidente quien las ejecutará cuando éste último lo delegue expresamente o se ausente.

3) SECRETARIO

1. Levantar las Actas de las reuniones de la Asamblea y llevar al día el Libro de Actas.
2. Leer el orden del día y el Acta de la última reunión.
3. Firmar las Actas después de estar suscritas por el Presidente de la Asamblea.
4. En general, todas aquellas que a juicio del Presidente o la Asamblea deba ejercer.

PARAGRAFO: De toda reunión de la Asamblea se extenderá un Acta debidamente numerada en la que conste: lugar, fecha y hora de reunión; forma y tiempo de anticipación de la convocatoria; lista de asistentes; los asuntos tratados; las decisiones adoptadas y el número de votos emitidos en favor, en contra o en blanco y nulos; las constancias escritas presentadas por los asistentes durante la reunión; las designaciones efectuadas y el lugar, fecha y hora de la clausura de la sesión y de la próxima reunión. Cuando se toma una decisión por unanimidad se dejará constancia de ello.

CAPITULO V
JUNTA ADMINISTRADORA

ARTICULO 16.

La Junta Administradora estará integrada por tres (3) alcaldes municipales, representantes elegidos democráticamente por la Asamblea General de Socios y pertenecientes equitativamente a cada Asociación existente en la Región.

PARAGRAFO: A falta temporal de cualquiera de los miembros de la Junta Administradora, la Asamblea General de Socios designará un miembro Ad-Hoc para que asuma las funciones del Ausente.

ARTICULO 17.

Los dignatarios de la Junta Administradora, como Presidente, Vicepresidente y Secretario, serán los mismos miembros elegidos para cumplir estas funciones en la Asamblea General.

ARTICULO 18.

Los dignatarios mencionados en el artículo anterior, tendrán a su cargo las mismas funciones que se señalaron para el Presidente, Vicepresidente y Secretario, respectivamente de la Asamblea General, como también cumplirán las que se establecen en el reglamento interno de la Junta Administradora.

ARTICULO 19.

El quórum que requiere la Junta Administradora para deliberar y decidir es de la mitad más uno de sus miembros.

ARTICULO 20.

Podrán intervenir en las deliberaciones de la Junta Administradora, con voz pero sin voto, el Director Ejecutivo el Fiscal y los invitados especiales de la misma, como los jefes de las oficinas de Planeación Municipal o Departamental, Gerentes de las Empresas Públicas Municipales y otros.

ARTICULO 21.

Las determinaciones de la Junta Administradora, serán adoptadas mediante actos que se denominarán "ACUERDOS", que llevarán la firma del Presidente y el Secretario.

ARTICULO 22.

Los Acuerdos mediante los cuales, la Junta Administradora adopta sus determinaciones serán llevados por el secretario de la misma, en folder o carpeta especial.

ARTICULO 23.

Son funciones de la Junta Administradora:

1. Dictar su propio reglamento interno.
2. Crear, organizar, implementar y/o reformar la estructura orgánica de la Asociación.
3. Crear los cargos que demande el adecuado funcionamiento de la Asociación y señalar sus funciones, asignaciones y remuneraciones.
4. Aprobar o improbar los informes que presente el Director Ejecutivo.
5. Decidir sobre la excusa, licencia o permiso del Director Ejecutivo.
6. Aprobar los contratos que celebre el Director Ejecutivo, cuando la cuantía supere el monto autorizado por la ley para contratar directamente por el Director.
7. Efectuar las adiciones y traslados dentro del presupuesto o autorizar al Director Ejecutivo para que los efectúe.
8. Examinar directamente o por medio de una comisión, los libros de cuentas, documentos y cajas de la Asociación (cajas menores, fondos de empleados y otros).
9. Ejecutar la planificación estratégica definida por la Asociación de Municipios.
10. Dar el visto bueno a los planes y programas de desarrollo económico y social de la Asociación que le presente el Director Ejecutivo y someterlos a la aprobación de la Asamblea General de Socios.
11. Presentar propuesta a la Asamblea General sobre los aportes ordinarios que efectúan los Municipios Asociados y sobre los aportes extraordinarios, cuando quiera que por razones evaluadas por la Junta Administradora se hagan indispensables.
12. Proponer a la Asamblea General, la admisión o retiro de un asociado de la Asociación.
13. Establecer las oficinas y dependencias en sitios diferentes a la sede, cuando sean necesarios, previa aprobación de la Asamblea General.
14. Aprobar el acuerdo mensual de gastos de la Asociación de Municipios, el cual debe ser presentado por el Director Ejecutivo.
15. Ejercer todas aquellas funciones que le sean impuestas mediante decisión emanada de la Asamblea General de Socios.
16. Aprobar el presupuesto general de la Asociación de Municipios.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

ARTICULO 24.

Las Actas serán firmadas por quienes hayan presidido la sesión (Presidente o Vicepresidente), éste último por ausencia del primero y por el Secretario de la Junta Administradora.

ARTICULO 25.

La Junta Administradora se reunirá ordinariamente de conformidad a lo señalado en su reglamento, pero lo hará por lo menos el primer lunes de cada mes a partir del mes de Enero de cada año, en el domicilio de la Asociación respectiva. La Junta Administradora se reunirá extraordinariamente cuando sea convocada con tal carácter por el Director Ejecutivo, por cualquiera de sus miembros o por la tercera parte de los asociados de la Asamblea General, en la sede de la Asociación o en el lugar que determine la Junta Administradora o los convocantes.

CAPITULO VI DIRECTOR EJECUTIVO

ARTICULO 26.

El Director Ejecutivo llevará la representación legal de la Asociación, ante los Organismos y personas particulares en todos los actos en que interviene la Asociación de Municipios. Tiene la calidad de Empleado Público y sus atribuciones y funciones surgen directamente de la ley y los estatutos de la Entidad o de las disposiciones que adopte la Asamblea General o Junta Administradora.

ARTICULO 27.

El Director Ejecutivo de la Asociación se elegirá, mediante concurso regional convocado y reglamentado por la Junta Administradora de la Asociación.

ARTICULO 28.

Son funciones del Director Ejecutivo:

1. Cumplir y hacer cumplir los Estatutos de la Asociación, las Decisiones de la Asamblea General, los Acuerdos de la Junta Administradora.
2. Dirigir, coordinar y vigilar al personal de la Asociación y velar por el cumplimiento de sus funciones y programas.
3. Elaborar el plan de operaciones de la Asociación de Municipios y someterlos a la aprobación de la Junta Administradora.
4. Coordinar la ejecución de los planes y programas aprobados por los diferentes Organos Administrativos.
5. Celebrar los contratos y los empréstitos autorizados por la ley y/o Junta Administradora.
6. Presentar una propuesta de ingresos y rentas de la Asociación de Municipios para que sea aprobada por la Asamblea General.
7. Preparar el proyecto de presupuesto general de la Asociación de Municipios y presentarlo a la aprobación de la Junta Administradora.
8. Efectuar los nombramientos y contratación del personal que requiera la entidad mediante concurso, de conformidad con la estructura aprobada por la Junta Administradora.
9. Preparar los informes a la Asamblea General de Socios, Junta

Administradora o los exigidos por otras instancias.

10. Asistir a las reuniones que sea invitado por la Junta Administradora y Asamblea General con voz pero sin voto.
11. Presentar conjuntamente con la Junta Administradora los informes que les sean requeridos por la Asamblea General de Socios.
12. Cumplir las demás funciones que le asigne la Asamblea General o la Junta Administradora.

ARTICULO 29.

El Director ejecutivo deberá llenar los siguientes requisitos teniendo en cuenta para el efecto, el cumplimiento del objeto de la Asociación:

1. Ser Ciudadano colombiano y en ejercicio.
2. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos.
3. Acreditar título universitario.
4. Tener curso de post-grado y/o experiencia administrativa no inferior a tres (3) años.

ARTICULO 30.

Los Actos emanados del Director Ejecutivo, se denominarán "RESOLUCIONES".

ARTICULO 31.

Son causales de remoción del cargo de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios las siguientes:

1. El incumplimiento injustificado del plan de operaciones.
2. Las que determine la ley.

CAPITULO VII DEL PERSONAL

ARTICULO 32.

En la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, existirán empleados públicos así como contratistas y consultores regidos por las normas de la Ley 80 de 1993 o normas legales vigentes.

ARTICULO 33.

Las funciones y asignaciones de todo el personal que labore en la entidad serán fijadas y reglamentadas por la Junta Administradora de la Asociación a través del correspondiente acto administrativo.

ARTICULO 34.

La Junta Administradora deberá determinar las calidades de los diferentes cargos, así como el reglamento interno, estructura y organización de la Asociación con base en estos estatutos.

ARTICULO 35.

La Asociación podrá implementar la creación de cooperativas y/o fondos para sus empleados, así mismo garantizará la seguridad social a través de las instituciones establecidas para el efecto.

CAPITULO VIII
PATRIMONIO, BIENES Y RECURSOS

ARTICULO 36.

El patrimonio de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Paía comprende en general, todos los bienes y rentas que perciba por participaciones, donaciones, cuotas, legados, aportes, transacciones, ganancias, trabajos y otros.

ARTICULO 37.

Fundamentalmente constituye el patrimonio de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Paía.

1. El dinero de los aportes ordinarios y extraordinarios que fueron aprobados por la Asamblea General de Socios de la Asociación.
2. Los bienes, rentas, participaciones, contribuciones que adquiera la Asociación, le cedan o aporten total o parcialmente, la nación, los Departamentos, los Municipios y los establecimientos públicos descentralizados o instituciones Internacionales.
3. Las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan Instituciones privadas o personas particulares.
4. El producido de las tarifas de sus servicios y de las sobretasas que le autorice la Ley.
5. Los bienes que adquiera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamientos que obtenga por cualquier otro concepto.
6. El producido que reciba por elaboración de estudios, intervenciones y ejecución de proyectos de obras de infraestructura y otros.
7. El portafolio de servicios.
8. Todos aquellos objetos, funciones o asesorías que sin estar expresamente señalados en estos Estatutos representen utilidad para la Asociación.

ARTICULO 38.

Los bienes en general y los recursos de la Asociación solo podrán destinarse al cumplimiento del objeto de la Asociación.

CAPITULO IX
REFORMA DE LOS ESTATUTOS

ARTICULO 39.

La Asamblea General es competente para modificar los Estatutos mediante voto afirmativo de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros.

ARTICULO 40.

La reforma de los Estatutos se efectuará solo en Asamblea Ordinaria previa presentación por parte de la Junta Administradora o cualquier asociado del proyecto de reforma en la última Asamblea y dicha reforma no regirá hasta que no se hayan llenado las formalidades prescritas en los artículos pertinentes de estos Estatutos.

CAPITULO X
COMITE CONCILIADOR

ARTICULO 41.

En la Asociación de Municipios operará un Comité Conciliador quien recomendará a los asociados sobre las alternativas de solución por cualquier diferencia que se susciten entre los Asociados.

ARTICULO 42.

EL Comité Conciliador estará conformado por tres (3) alcaldes, uno por cada Asociación de Municipios existentes en la Región además del fiscal, los cuales deberán ser designados por la Asamblea General para un período de un año y su elección se realizará en la Asamblea Ordinaria del mes de julio. El Comité Conciliador, una vez elegido deberá elaborar su propio reglamento que será aprobado por la Asamblea General de Socios.

ARTICULO 43.

Funciones:

1. Velar porque todos y cada uno de los asociados cumplan con las leyes que rigen a las Asociaciones de Municipios y los Estatutos y reglamentos de la Entidad.
2. Absolver las diferencias que se presenten entre los asociados con la Junta Directiva de la Asamblea General de Socios, Junta Administradora o el Director Ejecutivo en cuanto a interpretación y aplicación de las normas legales, estatutarias y reglamentarias.

CAPITULO XI
DISOLUCION Y LIQUIDACION

ARTICULO 44.

La Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Paía, se podrá disolver por las siguientes razones:

1. Por voto afirmativo de las dos terceras (2/3) partes de los Asociados.
2. Porque dejen de existir los recursos y los medios necesarios para el cumplimiento de su objeto.
3. Porque dejen de reunir los requisitos legales para su existencia.
4. Por decisión de autoridad competente.

ARTICULO 45.

La Asamblea General nombrará un Liquidador quien obrará de acuerdo con la normatividad vigente y los procedimientos que apruebe la Asamblea General.

ARTICULO 46.

La responsabilidad de los municipios que se asocian estará limitada a sus respectivos aportes patrimoniales. Los bienes sobrantes, si los hubiere, se repartirán entre los Socios que existan en el momento de la disolución, a prorrata de los aportes que cada uno haya hecho, si fuera de lo anterior, aún quedare un remanente, éste se donará a una entidad de beneficencia legalmente constituida en la región.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

CAPITULO XII SOCIOS CUOTAS

ARTICULO 47.

A la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, podrán afiliarse en el futuro, municipios de los departamentos del Cauca y Nariño, que sean afines al objeto de esta Asociación y estén dispuestos a cumplir sus normas y Estatutos y que los asociados autoricen el ingreso a través de mayoría absoluta, previa solicitud del interesado, demostrando la capacidad de cumplir las condiciones de Ley y estatutarias para responder como asociado en el Organismo.

PARAGRAFO. Los beneficios sobre los logros y resultados de la Asociación para los municipios que se asocien posteriormente se obtendrán a partir del cumplimiento de los requisitos para su afiliación.

ARTICULO 48.

El Alcalde del Municipio que se vaya a Asociar, suscribirá con la Asamblea General, el respectivo documento a través del cual manifiesta que se compromete a cumplir los Estatutos y normas que organicen la Institución denominada Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía y deberá anexar la autorización del respectivo Concejo municipal en donde haga constar el acatamiento de las obligaciones contraídas al pertenecer a la Asociación.

ARTICULO 49.

Las cuotas a pagar por cada Asociado son :

1.) CUOTA DE AFILIACION. Es aquella que los Asociados cancelarán una sola vez, al momento de afiliarse a la Asociación, la cual se la determinará proporcionalmente a cada municipio teniendo en cuenta el valor de sus transferencias así:

1. Los municipios con ingresos iguales o menores de cuatro mil doscientos cincuenta (4250) salarios mínimos legales vigentes al momento de la afiliación, pagarán a la Asociación una cuota de afiliación del 0.5% de su presupuesto.
2. Los municipios con ingresos iguales o menores de seis mil quinientos (6500) salarios mínimos legales vigentes al momento de la afiliación, pagarán a la Asociación una cuota de afiliación del 0.35% de su presupuesto.
3. Los municipios con ingresos iguales o menores a trece mil (13000) salarios mínimos legales vigentes al momento de la afiliación, pagarán a la Asociación una cuota de afiliación del 0.3% de su presupuesto.
4. Los municipios con ingresos superiores a trece mil (13000) salarios mínimos legales vigentes al momento de la afiliación, pagarán a la Asociación una cuota de afiliación del 0.2% de su presupuesto.

2) CUOTA ORDINARIA: Es aquella que cada socio cancelará a la Asociación en cada Vigencia Fiscal, teniendo como base las transferencias nacionales en una cuantía del 0.5 por ciento.

3) CUOTA EXTRAORDINARIA: Es aquella que se cancelará únicamente cuando sea necesario subsanar situaciones imprevistas o apremiantes.

Esta se impondrá por la Asamblea General de Socios, cuando quiera que por razones evaluadas por estos Organismos su pago sea indispensable.

ARTICULO 50.

Podrán afiliarse además en calidad de socios, Entidades Publicas y/o Privadas de carácter Nacional e Internacional con Voz y Voto y su ingreso estará supeditado a la decisión de las dos terceras (2/3) partes de los miembros de la Asamblea General.

PARAGRAFO: Los socios a que se refiere este artículo no son objeto ni beneficiarios de recibir recursos orientados al cumplimiento del objeto de la Asociación.

ARTICULO 51:

Para el ingreso de nuevos socios de que trata el artículo anterior estos deberán anexar los siguientes requisitos.

Para Entidades Internacionales.

- Solicitud motivada por escrito, sobre su interés e importancia para la Asociación, su incorporación y su aceptación a cumplir los estatutos y disposiciones internas de la Asociación.

Para Entidades Nacionales.

- Solicitud motivada por escrito, sobre su interés e importancia para la Asociación, su incorporación y su aceptación a cumplir los estatutos y disposiciones internas de la Asociación.
- Autorización del Organo respectivo para el ingreso a la Asociación.

La Entidades que sean admitidas como socios deberán suscribir un convenio en el que conste los derechos, obligaciones y alcances del nuevo socio con la Entidad. Este convenio deberá ser firmado por los Representantes Legales de las Entidades.

ARTICULO 52.

Los asociados que adeuden a la Entidad por concepto de las cuotas de afiliación, ordinaria y extraordinaria con cargo a la vigencia fiscal inmediatamente anterior, no tendrán derecho a voz y voto en las decisiones que aporte o tome la Asamblea General, Junta Administradora y Director Ejecutivo o cualquier órgano interno de la Entidad en los cuales tenga este privilegio.

Así mismo, éstos asociados no tendrán derecho a los beneficios, recursos y demás prerrogativas que está Entidad consiga en beneficio común hasta tanto no estén al día en sus aportes y cuotas previstas.

CAPITULO XIII DE LOS CONTROLES

ARTICULO 53.

En la Asociación deberán operar métodos y procedimientos de control, de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política de Colombia y normas legales vigentes.

ARTICULO 54.

El control fiscal de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la

Región del Alto Patía lo ejercerá la Contraloría General de la Nación o a quien ésta delegue.

CAPITULO XIV DEL FISCAL

ARTICULO 55.

El Fiscal de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía tendrá las siguientes funciones:

1. Cerciorarse de que las actuaciones que realice o cumpla la Asociación de Municipios se ajustan a las prescripciones de los Estatutos, a las decisiones de la Asamblea General de Socios y los acuerdos de la Junta Administradora.
2. Dar oportuna cuenta, por escrito a la Asamblea General de Socios, Junta Administradora y Director Ejecutivo, según los casos de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la Asociación y en el desarrollo de sus actividades.
3. Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan inspección y vigilancia y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados.
4. Velar porque se lleven regularmente el manejo contable y financiero de la Asociación, así como las Actas y actos administrativos de la Asamblea General de Socios, Junta Administradora, Director Ejecutivo y demás organismos de la Entidad.
5. Inspeccionar asiduamente los bienes de la Asociación y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos.
6. Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los

CUARTA.- PROTOCOLIZACION Y FIRMA.- El anterior convenio deberá protocolizarse mediante escritura pública, contener las firmas de todos los **ASOCIADOS**, con sus respectivas autorizaciones y se publicará conforme a la ley.

El presente convenio se firma en el Municipio de San Juan de Pasto, Departamento de Nariño, a los treinta y un (31) días del mes de Octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

FIRMA DE LOS ALCALDES ASOCIADOS

Alcalde Municipal Arboleda - Nariño

Alcaldesa Municipal Taminango – Nariño

Alcalde Municipal El Rosario – Nariño

Alcalde Municipal Policapra – Nariño

Alcalde Municipal Los Andes – Nariño

Alcalde Municipal Bolívar – Cauca

Alcalde Municipal Mercaderes –Cauca

Alcalde Municipal San Pedro de Cartago - Nariño

informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre las actividades de la Asociación.

7. Convocar a la Asamblea General de Socios o Junta Administradora a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario y,
8. Cumplir las demás atribuciones que le señalen los estatutos y las que le encomienda la Asamblea General de Socios o Junta Administradora.

CAPITULO XV DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 56.

Los municipios deben crear los rubros necesarios dentro del presupuesto de sus localidades, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos que genera su vinculación a la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía.

CAPITULO XVI ARTICULO TRANSITORIO

ARTICULO 57.

A partir de la fecha de Constitución de la Asociación podrán elegirse los cargos con los mismos procedimientos establecidos en los presentes Estatutos y deberán ratificarse de acuerdo a los procedimientos y fechas señalados.

Alcalde Municipal San Lorenzo - Nariño

Alcalde Municipal Cumbitara –Nariño

Alcalde Municipal Leiva – Nariño

Alcalde Municipal El Tambo -Nariño

Alcaldesa Municipal Balboa – Cauca

Alcalde Municipal Florencia –Cauca

Alcalde Municipal Patia – Cauca

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

MANCOMUNIDAD DE _____

Los Concejos de los Municipios _____, _____, _____, del Estado _____, en uso de sus atribuciones legales conferidas en los artículos 28,29 y 36 Único de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

CONSIDERANDO.

Que es deber de los Municipios colaborar entre sí para la mejor realización de los fines que le han sido asignados por la Constitución de la República y la Legislación Nacional.

CONSIDERANDO.

Que las actividades _____ son consideradas como factor de desarrollo económico y social para los Municipios.

CONSIDERANDO.

Que los Municipios deben asociarse y conjugar esfuerzos técnicos operativos y financieros, para la eficiente prestación de aquellos servicios públicos que por su característica y condiciones puedan ser gestionados en forma conjunta.

CONSIDERANDO.

Que la prestación del servicio _____ municipal, tiene características operativas y condiciones técnicas, idóneas y favorables para que sea efectuado en forma eficiente, segura y permanente, mediante la cooperación entre los Municipios _____, _____, _____, _____ del Estado _____.

ACUERDA.

Artículo Primero: Crear la Mancomunidad de _____, la cual se regirá por el presente Acuerdo que constituye igualmente sus Estatutos. La presente Mancomunidad, tiene personalidad jurídica propia de acuerdo a lo previsto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y patrimonio propio e independiente al de los Municipios mancomunados

CAPITULO I. DEL NOMBRE, DOMICILIO, OBJETO Y DURACIÓN.

Artículo Segundo: El nombre de la Mancomunidad creada por el presente Acuerdo será: _____ (_____).

Artículo Tercero: El domicilio de la Mancomunidad de _____ será la jurisdicción del Municipio _____, Estado _____, pero podrá establecer dependencias o sucursales en cualquiera de los Municipios _____ del Estado _____ o de otras Entidades de la República.

Artículo Cuarto: La Mancomunidad de _____, tendrá como objeto principal la de orientar la ejecución y desarrollo de programas con los demás entes públicos o privados, destinados a la elaboración, realización y ejecución de los planes _____ de los Municipios _____, _____, _____ del Estado _____. Así como

Artículo Quinto: La Mancomunidad de _____ tendrá una duración de _____ años, pudiendo ser renovada por períodos iguales o inferiores mediante el respectivo Acuerdo de los Municipios Mancomunados.

Artículo Sexto: La Mancomunidad de _____ está constituida por los Municipios participantes en el presente Acuerdo; no obstante podrán formar parte de ella otros Municipios del Estado y de otras Entidades Federales., conforme a lo previsto en los artículos 35 y 36 de éste Acuerdo.

CAPITULO II.
DEL PATRIMONIO DE LA MANCOMUNIDAD.

Artículo Séptimo: Para iniciar las actividades de la Mancomunidad de _____ los Municipios integrantes de la misma, hacen:

a) un aporte inicial en dinero efectivo o en bienes, muebles e inmuebles, el cual formará parte del patrimonio propio de la Mancomunidad. El aporte será hecho en la siguiente forma:

- 1.
- 2.
- b.- Los aportes determinados anualmente en la Ordenanza de Presupuesto de los Municipios Mancomunados.
- c.- Los ingresos percibidos por la aplicación de Precio y/o Tarifas, de los servicios prestados.
- d.- Lo recaudado por aplicación de sanciones.
- e.- Los aportes o donaciones de las empresas privadas de la zona.
- f.- Los aportes que hiciere el Gobierno Nacional y Estadal.

La Mancomunidad _____ no podrá comprometer a los Municipios mancomunados más allá de lo correspondiente a sus aportes.

Artículo Octavo: La Mancomunidad de _____, podrá aceptar cualquiera otros bienes que le sean donados, o adquirirlos, en las condiciones que estime conveniente la Junta Directiva y siempre que el uso de tales bienes tengan como finalidad el cumplimiento de los objetivos previstos en el Artículo 3 de este Acuerdo.

CAPITULO III.
DE LA ADMINISTRACIÓN.

Artículo Noveno: La Mancomunidad de _____ tendrá una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, designado por ella. Los cargos de los miembros de la Junta Directiva son honoríficos. No obstante, podrán percibir dieta por cada reunión ordinaria o extraordinaria de acuerdo a las limitaciones establecidas en el respectivo Presupuesto Anual.

Artículo Décimo: Los Cargos de los miembros de la Junta Directiva tendrán una remuneración fija mensual que será fijada, previo acuerdo con la autoridad ejecutiva de los Municipios Mancomunados.

Artículo Décimo Primero: Los miembros de la Junta Directiva serán electos por un período de dos (2) años, pudiendo ser reelectos y se instalarán en el quinto dia hábil siguiente a la fecha de su designación.

Artículo Décimo Segundo: La Junta Directiva de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, estará formada por un representante de cada uno de los Municipios integrantes de la Mancomunidad y sus respectivos suplentes. Tanto los representantes como los suplentes serán elegidos fuera del seno del Concejo Municipal, siendo preferiblemente, personas vinculadas con el problema del servicio de _____. Su designación será realizada por la Cámara Municipal con la mayoría absoluta de sus integrantes, previo concurso de credenciales.

Artículo Décimo Tercero: La designación de los miembros principales y suplentes de la Junta Directiva de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, se hará en el transcurso del mes de _____ cada año, en la fecha que acuerden los Concejos de los Municipios Mancomunados, pero dicha fecha no será posterior al _____ del mes de _____ cada año.

Artículo Décimo Cuarto: Los miembros suplentes en el orden de su designación suplirán las faltas temporales o absolutas de los miembros principales.

Artículo Décimo Quinto: La Junta Directiva de la Mancomunidad deberá reunirse ordinariamente dos (2) veces al mes y extraordinariamente cuando sea convocada por su Presidente.

Artículo Décimo Sexto: Para la celebración de cada reunión de la Junta Directiva, se requerirá la mayoría absoluta de los miembros

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

que la integran. Sus determinaciones serán tomadas por mayoría simple. Cada representante tiene derecho a voz y voto.

Artículo Décimo Séptimo: La remoción de cualquier miembro de la Junta Directiva se hará mediante solicitud escrita y razonada, respaldada por la mayoría de los restantes miembros de la misma y corresponderá al Concejo Municipal del cual sea representante dicho miembro.

Artículo Décimo Octavo: La Junta Directiva tendrá un Presidente y un Vicepresidente, los cuales serán elegidos de su seno en la primera reunión, posterior a su designación o renovación. El Presidente tendrá como remuneración los gastos de representación que se fije en cada Presupuesto Anual, además de las dietas previstas en el Artículo 8 de este Estatuto.

Artículo Décimo Noveno: La Mancomunidad tendrá un Gerente General nombrado por su Junta Directiva, el Gerente General durará un año en el ejercicio de sus funciones y podrá ser designado para períodos sucesivos. Debe ser de nacionalidad venezolana y tener suficiente experiencia tanto administrativa como en el área _____. El Gerente General podrá ser removido cuando así lo considere conveniente la Junta Directiva por mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo Vigésimo: Las actas de la Junta Directiva serán levantadas por el Gerente General, quien las firmará conjuntamente con los miembros de la Junta Directiva.

Artículo Vigésimo Primero: Son atribuciones de la Junta Directiva:

- a) Darse su propio Reglamento de Debates.
- b) Asignar la remuneración del personal de la mancomunidad,
- c) Considerar, examinar y aprobar o improbar las cuentas que el Gerente General presente, en cada período de gestión.
- d) Considerar y aprobar los informes trimestrales y la memoria anual, sometida a su consideración por el Presidente de la Junta Directiva.
- e) Determinar la forma de financiamiento de los proyectos que se sometieron a su consideración.
- f) Establecer la forma de efectuar la administración del patrimonio de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.
- g) Proponer la Reforma del Estatuto de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, para su aprobación por los Concejos de los Municipios Mancomunados.
- h) Aprobar el Presupuesto de las Mancomunidad de _____ del Estado _____, presentado por el Gerente General.
- i) Autorizar al Presidente de la Junta Directiva para celebrar contratos de interés de la Mancomunidad, así como, contratos con personas naturales o jurídicas, especializadas para el estudio de los problemas que lo requieran y que tiendan a lograr los objetivos de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, siempre que existan disponibilidades financieras para responder por los mismos.
- j) Decidir sobre los programas o trabajos específicos a desarrollar al igual que sobre la organización de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.
- k) Fijar y revisar anualmente el valor de la cuota mensual ordinaria de contribución de los Municipios para los gastos de operación de la Mancomunidad, o cualquier otro aporte extraordinario de los mismos, para la financiación de obras, estudios o programas de beneficio común.
- l) Crear comités de toda índole para estudios específicos de la organización, relacionados con sus operaciones.
- m) Aceptar o rechazar las contribuciones y en general los aportes de cualquier clase que puedan ser hechos a la Mancomunidad de _____ del Estado _____, para coadyuvar al cumplimiento de su objetivo.
- n) Establecer las sucursales o dependencias que crea necesarias.
- o) Pronunciarse sobre la incorporación de nuevos Municipios a la Mancomunidad.

- p) Autorizar al Presidente para contratar los servicios de asesorías jurídicas que sean necesarios.
- q) Establecer periódicamente el precio a ser cobrado, a las personas naturales o jurídicas, por el servicio de _____.
- r) Crear, organizar, modificar y suprimir los departamentos u oficinas que estime pertinente fijándole sus atribuciones, deberes, derechos y obligaciones y en general reglamentar su funcionamiento, y
- s) En general ejercer la suprema vigilancia de los bienes e intereses de la Mancomunidad, teniendo todas las demás atribuciones que no estén específicamente definidas en otras personas.

Artículo Vigésimo Segundo: Son funciones del Presidente de la Junta Directiva:

- 1) Presidir las reuniones de la Junta Directiva.
- 2) Presentar los informes trimestrales y la memoria anual ante los Concejos de los Municipios Mancomunados,
- 3) Convocar las reuniones extraordinarias directamente o a solicitud del Gerente General.
- 4) Representar judicial y extrajudicialmente a la Mancomunidad,
- 5) Acordar las erogaciones y aprobar los gastos que fueren necesario en todo lo cual se someterá estrictamente a lo previsto en el Presupuesto.
- 6) Autorizar los pagos y cobros de cantidades exigibles,
- 7) Ejecutar las decisiones de la Junta Directiva.
- 8) Informar a la Junta Directiva sobre el nombramiento y remoción de los Gerentes y Jefes de Departamento u Oficinas.
- 9) Presentar caución por _____ Bolívares (Bs. _____) ante la Junta Directiva, con anterioridad a la toma de posesión del cargo.
- 10) Presentar las proposiciones que estime conveniente sobre la creación, organización, modificación o supervisión de los departamentos u oficinas de la Mancomunidad, en general sobre el reglamento de sus funciones.

Artículo Vigésimo Tercero: El Presidente de la Mancomunidad deberá ser una persona a dedicación exclusiva, venezolana, tener experiencia gerencial y administrativa en el servicio _____. Podrá ser removido por la Junta Directiva, previa formación de expediente o informes respectivo, según sea el caso.

Artículo Vigésimo Cuarto: Son funciones del Vicepresidente, suplir las faltas temporales o absolutas del Presidente.

Artículo Vigésimo Quinto: Son atribuciones del Gerente General:

- 1) Ejercer la dirección y el control de todos los servicios de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.
- 2) Ejercer la dirección y el control del personal empleado de la Mancomunidad, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 38 del presente Acuerdo.
- 3) Elaborar anualmente el proyecto de Presupuesto de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, y someterlo antes del mes de _____ cada año, a la consideración de la Junta Directiva.
- 4) Nombrar y remover al personal técnico y administrativo.
- 5) Ejecutar las decisiones de la Junta Directiva y su Presidente.
- 6) Informar al Presidente de la Junta Directiva del nombramiento o designación del personal y pasarle una relación mensual de ingresos y gastos.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

- 7) Elabora un informe trimestral de las actividades de la Mancomunidad.
- 8) Elaborar el informe o memoria anual de las actividades de la Mancomunidad en función de las metas alcanzadas y de los proyectos futuros.
- 9) Cuidar de la recaudación de las cuotas de los Municipios Mancomunados, de los pagos hechos por las personas naturales o jurídicas y de la adecuada inversión de los fondos de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.
- 10) Informar a cada uno de los Concejos de los Municipios integrantes de la Mancomunidad, durante el mes de _____ cada año, del valor de la cuota anual ordinaria de contribución a los gastos de operación de la Mancomunidad, o cualquier otro aporte extraordinario requerido para el funcionamiento de obras y estudios y programas de beneficio común, con el propósito de que dichos Concejos Municipales incluyan esas cuotas o aportes en su Presupuesto para el año subsiguiente.
- 11) Presentar declaración jurada de bienes, ante la Junta Directiva antes de tomar posesión del cargo.
- 12) Elaborar la proposición de precios a ser cobrados a las personas naturales o jurídicas por el servicio de _____.
- 13) Firmar conjuntamente con el Presidente, cheques, pagarés y letras de cambio.

CAPITULO IV. DEL FINANCIAMIENTO.

Artículo Vigésimo Sexto: Los Municipios Mancomunados, además de contribuir con la suma inicial para la creación de este organismo aportarán a la Mancomunidad una cuota anual para su operación y mantenimiento, de conformidad con el literal b del artículo séptimo. Al respecto, las tarifas a ser aplicadas deberán ser aprobadas por la Junta Directiva, en base a la proposición hecha por el Gerente General.

Artículo Vigésimo Séptimo: La Mancomunidad de _____ del Estado _____, prestará también el servicio de _____ a personas naturales o jurídicas, domiciliadas en la jurisdicción de los Municipios Mancomunados, para lo cual exigiría por el servicio prestado un precio calculado en base a criterios tales como:

Estos precios deberán ser igualmente aprobado por la Junta Directiva.

CAPITULO V. DE LA FISCALIZACIÓN.

Artículo Vigésimo Octavo: Esta Mancomunidad estará sometida al régimen de control y fiscalización de las Contralorías Municipales de conformidad con lo previsto en los artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica de régimen Municipal, Sin perjuicio de las actividades que deban practicar las Sindicaturas respectivas, actuando en su carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal conforme al artículo 89 de la referida Ley.

Artículo Vigésimo Noveno: En todo lo que se refiere a sus actividades administrativas, la Mancomunidad de _____ del Estado _____, estará sometida a la fiscalización de los Municipios Mancomunados. A tal efecto los Concejos Municipales designarán, un Fiscal General, en la misma oportunidad en que se designe la Junta Directiva. El Fiscal General durará un año en sus funciones pudiendo ser reelegidos y tendrá un suplente que le reemplace en sus faltas absolutas o temporales.

Artículo Trigésimo: El Fiscal General de la Mancomunidad de _____, tendrá las siguientes funciones:

- a) Asegurarse que la Mancomunidad de _____ del Estado _____, conformará sus métodos de contabilidad a los preceptos legales y normas de la administración pública.
- b) Conocer y observar la correcta aplicación de las normas que han de servir en la organización de la contabilidad.
- c) Examinar y emitir su opinión sobre todas las operaciones, actas, libros, correspondencias y comprobantes de cuenta de la contabilidad.
- d) Practicar el arqueo de caja por lo menos una vez a la semana.
- e) Cerciorarse de que las operaciones que se ejecuten por cuenta de la Mancomunidad de _____ de Estado _____, estén conformes con los Estatutos y con las disposiciones de la Junta Directiva.
- f) Supervisar las actividades de la Mancomunidad y señalar a la junta Directiva y a los Municipios Mancomunados las irregularidades fiscales que se observe en la marcha de la misma.
- g) Aprobar e improbar mensualmente las cuentas, balances de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.
- h) Autorizar con su firma los balances mensuales y generales.
- i) Presentar a los respectivos Concejos de los mencionados mancomunados un informe sobre el resultado de sus labores.
- j) Suministrar a los Concejos de los Municipios Mancomunados, a la junta directiva y al Director general los informes que soliciten en asuntos relacionados con sus funciones.

Artículo Trigésimo Primero: El Fiscal recibirá por sus servicios los honorarios que proponga la Junta Directiva y aprueben los Concejos de los Municipios integrantes de la Mancomunidad de _____ del Estado _____.

CAPITULO VI. DE LA DISOLUCIÓN DE LA MANCOMUNIDAD E INCORPORACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS.

Artículo Trigésimo Segundo: La Mancomunidad de _____ del Estado _____, se disolverá:

- a) Por no encontrarse los Concejos Municipales en capacidad demostrable de poder prestar eficientemente el servicio _____ que requieran los Municipios Mancomunados.
- b) Por decisión de las dos terceras partes de los Concejos de los Municipios Mancomunados.
- c) Por haberse cumplido el lapso de duración de la Mancomunidad.

Artículo Trigésimo Tercero: El liquidador será nombrado por los Concejos de los Municipios Mancomunados y, mientras dure la intervención, ejercerá todas las funciones ejecutivas y directivas de la Mancomunidad.

Artículo Trigésimo Cuarto: Disuelta la Mancomunidad de _____ del Estado _____, no podrá hacerse nuevas operaciones, quedando limitadas sus facultades, mientras se apruebe la liquidación, a cobrar los créditos de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, a extinguir las obligaciones anteriormente contraídas y a realizar las operaciones que se encuentren pendientes

Artículo Trigésimo Quinto: La disolución de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, deberá ser re-

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

suelta por Acuerdo Especial de cada uno de los Concejos de los Municipios Mancomunados, en el cual, con sujeción a la Ley, se determinará el régimen de liquidación.

Artículo Trigésimo Sexto: Antes de proceder a la disolución de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, los Concejos de los Municipios Mancomunados deberán tomar las previsiones necesarias para no interrumpir las operaciones de turismo, en razón de los perjuicios que causa dicha interrupción.

Artículo Trigésimo Séptimo: Cualquier otro Municipio del Estado _____ o de otra Entidad federal, que aspire a formar parte de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, podrá hacerlo cuando lo estime conveniente, por medio de Acuerdo de Adhesión que el respectivo Concejo Municipal presentará a la Junta Directiva de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, manifestando su voluntad de acogerse a los términos y condiciones establecidos para Mancomunidades en el presente Estatuto.

Artículo Trigésimo Octavo: La Junta Directiva decidirá acerca de la incorporación del nuevo Municipio en reunión extraordinaria convocada por su Presidente a tal efecto, previa consulta a los Municipios Mancomunados.

CAPITULO VII. DISPOSICIONES FINALES.

Artículo Trigésimo Noveno: Los empleados de la Mancomunidad no tendrán el carácter de funcionarios públicos. En consecuencia quedan sometidos al régimen legal laboral previsto en la Ley del Trabajo y su Reglamento vigentes, así como en las demás disposiciones legales laborables.

Artículo Cuadragésimo: El presente acuerdo, contentivo del Estatuto de la Mancomunidad de _____ del Estado _____, entrará en vigencia a partir de su publicación en las respectivas Gacetas Municipales de los Municipios Mancomunados, las cuales se harán en la misma fecha. Igualmente, los Concejos Municipales de los Municipios Mancomunados ordenarán la publicación del presente acuerdo en dos (2) diarios de mayor circulación en la Capital del Estado _____. Los gastos de publicación serán costeados proporcionalmente y en partes iguales por los Municipios Mancomunados.

Dado, firmado y sellado en el Salón donde celebra sus sesiones el Concejo del Municipio _____ del Estado _____ . En _____ a los _____ días del mes de _____

PRESIDENTE DEL CONCEJO

SECRETARIO DE LA CÁMARA

El estatuto es la piedra angular del ordenamiento de las mancomunidades; forma parte del régimen autonómico local, por lo cual no puede ser vetado por otros niveles gubernamentales: solamente puede estar sometido a control jurisdiccional. Generalmente incluido en los respectivos acuerdos de creación de la mancomunidad, el estatuto común debe desarrollar exhaustivamente, además de la denominación de la mancomunidad, sede, plazo de duración, procedimiento de modificación, adhesiones y bajas de socios, causas de disolución, régimen de transición, etc., los puntos siguientes:

1. El objeto

Se refiere a los cometidos generales que motivan el pacto mancomunitario, invariablemente vinculados a la prestación de determinados servicios municipales. La mancomunidad puede ser de vocación única o múltiple, aunque no puede reproducir genéricamente los fines propios de la institución municipal. Así, no sería posible crear una mancomunidad para atender, por ejemplo, las materias propias de la vida local, porque ello equivaldría a una cesión a otra entidad de la misión del municipio en tanto que célula primaria de la organización nacional

2. El ámbito territorial de actuación

Este será en principio, y salvo disposición estatutaria expresando lo contrario, la suma de las jurisdicciones correspondientes a las entidades mancomunadas. Es posible sin embargo delimitar un espacio administrativo ad-hoc. No es obligatorio que las entidades constituyentes de la mancomunidad sean colindantes, ni que se encuentren enclavadas en una misma entidad federal.

3. La definición de atribuciones

Esto se refiere a la determinación de actividades de los órganos de la mancomunidad, las cuales deben precisarse en forma detallada. Las atribuciones de la mancomunidad pueden ampliarse o no, dependiendo del grado de concreción de su objeto. Cabe señalar en este sentido que cualquiera de los municipios participantes puede conservar el control de una parte de las actividades correspondientes al sector de intervención de la mancomunidad; en otras palabras, la cesión de atribuciones a la mancomunidad no supone que todas las facultades de los entes integrantes en un determinado sector quedan afectadas por igual, aunque ello pueda resultar costoso y técnicamente ineficiente. Inclusive, las adhesiones pueden producirse para una, varias o todas las finalidades de la mancomunidad. Pueden existir atribuciones originarias, así como resultantes de la ampliación del campo de acción inicial.

4. Los órganos de la mancomunidad

Estos deben ser representativos de las entidades que concurren a la formación de la mancomunidad. Instancias tales como la Asamblea, la Junta Directiva, la Presidencia y demás órganos ejecutivos superiores, deben ser definidas tanto estructural como funcionalmente, mientras que lo relativo a la organización y funciones puede ser abordado mediante instrumentos reglamentarios más específicos. Las funciones de aprobación de normas reglamentarias, presupuesto e instrumentos rectores para la administración de personal, así como las decisiones generales más importantes, incumben al órgano representativo a asamblea. Las funciones de dirección superior, como por ejemplo ejecución presupuestaria, representación legal y manejo de personal, son por su parte competencia del Presidente y la Junta Directiva. La integración numérica y representativa en la Asamblea u órgano equivalente, al igual que los aportes iniciales o periódicos previstos, suelen guardar relación con indicadores como población, monto de los ingresos, etc. Los titulares de los órganos de la mancomunidad son siempre de designación indirecta o mediata.

5. Funcionamiento

Todas las normas pertinentes deben ser recogidas en un reglamento de organización y funcionamiento: régimen de sesiones, convocatorias, citaciones, formación de las mayorías y requisitos de calificación en ciertos casos, procedimientos administrativos, etc.

6. Recursos

Las mancomunidades carecen de potestad tributaria propia, pero puede asignárseles potestad recaudatoria; pueden recibir aportes municipales, estadales y nacionales, con distinto carácter, y asimismo actuar como contrapartes locales para la ejecución de programas de cooperación bilateral y multilateral, mediante delegación expresa de los entes mancomunados.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

Land Thüringen
Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
Vom 11. Juni 1992

Der Thüringer Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Teil
Allgemeine Vorschriften

§1
Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt die kommunale Gemeinschaftsarbeit von Gemeinden und Landkreisen. Verwaltungsgemeinschaften stehen für ihren Aufgabenbereich Gemeinden gleich. Andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, ferner natürliche und juristische Personen des Privatrechts können sich nur nach den Vorschriften dieses Gesetzes an der Gemeinschaftsarbeit beteiligen.

(2) Für die Beteiligung von Zweckverbänden an der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gelten die gleichen Vorschriften wie für die ihnen angehörenden Gemeinden und Landkreise.

(3) Vorschriften anderer Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit oder die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben in privatrechtlicher Form bleiben unberührt. Auf Planungsverbände nach § 205 des Baugesetzbuchs sind unbeschadet des § 205 Abs. 2 bis 5 des Baugesetzbuchs die für die Zweckverbände geltenden Vorschriften dieses Gesetzes einschließlich des § 18 entsprechend anzuwenden.

(4) Dieses Gesetz ist nicht anzuwenden, wenn es gesetzlich ausgeschlossen ist, Aufgaben oder Befugnisse gemeinsam wahrzunehmen. Das Recht, Steuern zu erheben, kann nicht übertragen werden.

§2
Rechtsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit

(1) Für die kommunale Gemeinschaftsarbeit können kommunale Arbeitsgemeinschaften gegründet, Zweckvereinbarungen geschlossen und Zweckverbände gebildet werden.

(2) Durch kommunale Arbeitsgemeinschaften und Zweckvereinbarungen entstehen keine neuen Rechtspersönlichkeiten.

(3) Die Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung.

§3
Voraussetzungen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit

(1) Gemeinden und Landkreise können nach den Vorschriften dieses Gesetzes zusammenarbeiten, um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Gemeinden, die dergleichen Verwaltungsgemeinschaft angehören, wenn die Verwaltungsgemeinschaft die Aufgabe ebenso wirkungsvoll und wirtschaftlich erfüllen kann. Zweckverbände, die aus denselben Mitgliedern wie die Verwaltungsgemeinschaft bestehen, können nicht gebildet werden.

Zweiter Teil
Kommunale Arbeitsgemeinschaften

§4
Einfache Arbeitsgemeinschaften

(1) Gemeinden und Landkreise können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Arbeitsgemeinschaft bilden. An ihr können sich auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ferner natürliche und juristische Personen des Privatrechts beteiligen.

(2) Die Arbeitsgemeinschaft befaßt sich mit Angelegenheiten, welche die an ihr Beteiligten gemeinsam berühren. Sie dient insbesondere dazu, Planungen der einzelnen Beteiligten und das Tätigwerden von Einrichtungen aufeinander abzustimmen, gemeinsame Flächennutzungspläne vorzubereiten und die gemeinsame wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

(3) Durch die Beteiligung an einer Arbeitsgemeinschaft werden die Rechte und Pflichten der Beteiligten als Träger von Aufgaben und Befugnissen gegenüber Dritten nicht berührt.

(4) In dem öffentlich-rechtlichen Vertrag sind grundsätzlich die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft, die Geschäftsordnung und die Deckung des Finanzbedarfs zu regeln. Der Vertrag wird wirksam, sobald er von allen Beteiligten beschlossen und unterschrieben ist. In dem Vertrag kann ein anderer Zeitpunkt für sein Wirksamwerden bestimmt werden.

§5
Besondere Arbeitsgemeinschaften

(1) Es kann vereinbart werden, daß die Beteiligten an Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft gebunden sind, wenn alle Beteiligten dem zugesagt haben. Ferner kann vereinbart werden, daß die Beteiligten an Beschlüsse über Angelegenheiten der Geschäftsführung und des Finanzbedarfs, Verfahrensfragen und den Erlass von Richtlinien für die Planung und Durchführung einzelner Aufgaben gebunden sind, wenn die Mehrheit der zuständigen Organe der beteiligten Gebietskörperschaften diesen Beschlüssen zugestimmt hat.

(2) Die Bildung der in Absatz 1 genannten Arbeitsgemeinschaft, ihre Änderung oder ihre Aufhebung sind der Aufsichtsbehörde anzuzeigen; der öffentlich-rechtliche Vertrag ist ihr vorzulegen.

§6
Aufhebung und Kündigung besonderer Arbeitsgemeinschaften

(1) Wird eine besondere Arbeitsgemeinschaft aufgehoben oder scheidet ein Beteiligter aus, so hat eine Auseinandersetzung insbesondere dann stattzufinden, wenn gemeinschaftliche Einrichtungen oder sonstige Vermögenswerte zur Erfüllung der Aufgaben der besonderen Arbeitsgemeinschaften geschaffen wurden. Der Vertrag soll hierüber das Nähere bestimmen.

(2) Wird eine besondere Arbeitsgemeinschaft auf unbestimmte Zeit oder auf mehr als 20 Jahre gebildet, so ist in der Vereinbarung über ihre Bildung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen, innerhalb welcher Frist und in welcher Form sie von den Beteiligten gekündigt werden kann (ordentliche Kündigung). Eine besondere Arbeitsgemeinschaft kann auch aus wichtigem Grund gekündigt werden (außerordentliche Kündigung).

Dritter Teil Zweckvereinbarungen

§7 Beteiligte und Aufgaben

- (1) Gemeinden und Landkreise können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Zweckvereinbarung schließen.
- (2) Auf Grund einer Zweckvereinbarung können die beteiligten Gebietskörperschaften einer von ihnen einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben übertragen; eine Gebietskörperschaft kann dabei insbesondere gestatten, daß die übrigen eine von ihr betriebene Einrichtung mitbenutzen.
- (3) Auf Grund einer Zweckvereinbarung können die beteiligten Gebietskörperschaften einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben gemeinschaftlich durchführen und hierzu gemeinschaftliche Einrichtungen schaffen oder betreiben.

§8 Übergang der Befugnisse

- (1) Wird einer Gebietskörperschaft durch Zweckvereinbarung eine Aufgabe übertragen (§ 7 Abs. 2), so gehen auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Befugnisse auf sie über, es sei denn, daß in der Zweckvereinbarung ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird.
- (2) Die übrigen Beteiligten werden durch die Zweckvereinbarung von ihrer gesetzlichen Pflicht insoweit befreit, als gesetzliche Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden oder Befugnisse auf sie übergehen.
- (3) Im Fall des § 7 Abs. 3 verbleiben die Befugnisse bei den Beteiligten; sie können nicht gemeinschaftlich ausgeübt werden.

§9 Inhalt

- (1) Die Zweckvereinbarung muß die Aufgaben aufführen, die einer der beteiligten Gebietskörperschaften übertragen oder die gemeinschaftlich durchgeführt werden sollen.
- (2) Werden Aufgaben übertragen, so kann den übrigen Beteiligten durch die Zweckvereinbarung das Recht auf Anhörung oder Zustimmung in bestimmten Angelegenheiten eingeräumt werden.
- (3) In der Zweckvereinbarung kann ein angemessener Kostenersatz für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben vorgesehen werden; er darf höchstens so bemessen sein, daß der nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung berechnete Aufwand gedeckt wird.
- (4) Werden Aufgaben gemeinschaftlich durchgeführt, so muß die Zweckvereinbarung bestimmen, nach welchem Maßstab der Aufwand unter die Beteiligten erteilt wird.

§10 Satzungs- und Verordnungsrecht

- (1) Durch die Zweckvereinbarung kann der Gebietskörperschaft, auf die Aufgaben übergehen, das Recht übertragen werden, zur Erfüllung dieser Aufgaben Satzungen und Verordnungen auch für das Gebiet der

übrigen Beteiligten zu erlassen. Bereits geltende Satzungen und Verordnungen der Gebietskörperschaft können auch durch die Zweckvereinbarung auf dieses Gebiet erstreckt werden: sie sind in der Zweckvereinbarung unter Angabe ihrer Fundstelle genau zu bezeichnen. Satzungen und Verordnungen, die auch für das Gebiet der übrigen Beteiligten erlassen oder auf dieses erstreckt werden, sind von den übrigen Beteiligten in der für eigene Satzungen und Verordnungen vorgesehenen Form bekanntzumachen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 kann in der Zweckvereinbarung bestimmt werden, daß die Gebietskörperschaft im Geltungsbereich der von ihr erlassenen Satzung oder Verordnung alle zu deren Durchführung erforderlichen Maßnahmen wie im eigenen Gebiet treffen kann.

§ 11 Anzeige und Genehmigung

- (1) Eine Zweckvereinbarung, nach der nur Aufgaben übertragen oder gemeinschaftlich durchgeführt werden, ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.
- (2) Eine Zweckvereinbarung, durch die eine beteiligte Gebietskörperschaft auch Befugnisse erhält oder durch die bereits geltende Satzungen oder Verordnungen einer Gebietskörperschaft auf das Gebiet der übrigen Beteiligten erstreckt werden, bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn dem Abschluß der Zweckvereinbarung Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen, der Abschluß der Vereinbarung nicht zulässig ist oder die Vereinbarung den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht. Sollen durch die Zweckvereinbarung Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahrgenommen werden, so entscheidet die Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Fachaufsichtsbehörde über die Genehmigung nach pflichtgemäßem Ermessen.
- (3) Ist für die Durchführung einer Angelegenheit, zu deren Erfüllung eine Zweckvereinbarung abgeschlossen werden soll, eine besondere Genehmigung erforderlich, so kann die Vereinbarung nicht genehmigt werden, wenn zu erwarten ist, daß die besondere Genehmigung versagt wird.

§ 12 Amtliche Bekanntmachung und Wirksamwerden

- (1) Die Aufsichtsbehörde hat eine genehmigungspflichtige Zweckvereinbarung und ihre Genehmigung in ihrem Amtsblatt amtlich bekanntzumachen. Unterhält sie kein Amtsblatt, erfolgt die Bekanntmachung nach den Vorschriften über die Bekanntmachung von Satzungen. Die Zweckvereinbarung wird am Tag nach der amtlichen Bekanntmachung wirksam. Die beteiligten Gebietskörperschaften sollen in der für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehenen Form auf die Veröffentlichung hinweisen.
- (2) Eine anzeigenpflichtige Zweckvereinbarung wird ohne amtliche Bekanntmachung wirksam, sobald sie von allen Beteiligten beschlossen und unterschrieben ist.
- (3) Abweichend von Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 kann in der Zweckvereinbarung ein anderer Zeitpunkt für ihr Wirksamwerden bestimmt werden.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

§ 13 Änderung, Aufhebung und Kündigung

- (1) War die Zweckvereinbarung anzugepflichtig, so ist auch ihre Änderung oder Aufhebung der Aufsichtsbehörde anzugezeigen.
- (2) War die Zweckvereinbarung genehmigungspflichtig, so bedarf auch ihre Änderung oder Aufhebung der Genehmigung. Die Vorschriften des § 11 über die Genehmigung einer Zweckvereinbarung gelten entsprechend. Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn die Voraussetzungen für eine Pflichtvereinbarung vorliegen.
- (3) Ist die Zweckvereinbarung nicht befristet oder auf mehr als 20 Jahre geschlossen, so muß sie bestimmen, unter welchen Voraussetzungen, innerhalb welcher Frist und in welcher Form sie von einem Beteiligten gekündigt werden kann (ordentliche Kündigung). Jede Zweckvereinbarung kann auch aus wichtigem Grund gekündigt werden (außerordentliche Kündigung).
- (4) Wird eine Zweckvereinbarung aufgehoben oder scheidet ein Beteiligter aus, so hat eine Auseinandersetzung stattzufinden, soweit das erforderlich ist. Die Zweckvereinbarung soll hierüber das Nähere bestimmen.
- (5) Wird die Zweckvereinbarung geändert oder aufgehoben, gilt § 12 entsprechend.

§ 14 Wegfall von Beteiligten

- (1) Wird eine Gebietskörperschaft, die an einer Zweckvereinbarung beteiligt ist, in eine andere Gebietskörperschaft eingegliedert oder mit einer anderen zusammengeschlossen, so tritt die Gebietskörperschaft, in welche die an der Zweckvereinbarung beteiligte Körperschaft eingegliedert oder zu der sie zusammengeschlossen wird, an die Stelle der früheren. Das gleiche gilt, wenn eine Gebietskörperschaft auf mehrere andere aufgeteilt wird oder wenn ihre Aufgaben oder Befugnisse, die Gegenstand der Zweckvereinbarung sind, auf eine oder mehrere andere Gebietskörperschaften übergehen.
- (2) Wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen, kann jeder Beteiligte die Zweckvereinbarung bis zum Ablauf von drei Monaten nach dem Eintritt der neuen Körperschaften kündigen. Die §§ 12 und 13 Abs. 1 und 2 gelten entsprechend.

§ 15 Pflichtvereinbarung

- (1) Ist der Abschluß einer Zweckvereinbarung zur Erfüllung von Pflichtaufgaben einer Gebietskörperschaft aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten, so kann die Aufsichtsbehörde den beteiligten Gebietskörperschaften eine angemessene Frist setzen, die Zweckvereinbarung zu schließen.
- (2) Kommt innerhalb der Frist die Zweckvereinbarung nicht zustande, so trifft die Aufsichtsbehörde eine Regelung, die wie eine Vereinbarung zwischen den Beteiligten gilt (Pflichtvereinbarung). Die §§ 8, 9, 10 und 12 bis 14 gelten entsprechend. Die Pflichtvereinbarung kann von den Beteiligten nur mit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde geändert werden. Für die Genehmigung gelten § 11 Abs. 2 Sätze 2 und 3 und Abs. 3 entsprechend.
- (3) Die Beteiligten können eine Pflichtvereinbarung nicht von sich aus

aufheben. Sind die Gründe für eine Pflichtvereinbarung weggefallen, so hat die Aufsichtsbehörde das den Beteiligten schriftlich zu erklären. Die Pflichtvereinbarung gilt in diesem Fall als einfache Zweckvereinbarung weiter; sie kann von jedem Beteiligten innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit dem Zugang der Erklärung gekündigt werden. Die Beteiligten haben Regelungen nach § 13 Abs. 3 Satz 1 zu treffen.

Vierter Teil Zweckverbände

1. Abschnitt Allgemeine Vorschriften für Zweckverbände

§ 16 Beteiligte und Aufgaben

- (1) Gemeinden und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen und ihm einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen.
- (2) Neben einer der in Absatz 1 genannten Gebietskörperschaften können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen. Neben den genannten Gebietskörperschaften können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.
- (3) Die Mitgliedschaft einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands außerhalb des Landes Thüringen oder einer sonstigen nicht der Aufsicht des Landes Thüringen unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband, der innerhalb des Landes Thüringen seinen Sitz hat, bedarf der Genehmigung des Innenministeriums. Das gleiche gilt, wenn eine Gemeinde, ein Landkreis oder eine sonstige der Aufsicht des Landes Thüringen unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband Mitglied werden will, der seinen Sitz außerhalb des Landes Thüringen hat.

§ 17 Bildung des Zweckverbandes; Inhalt der Verbandssatzung

- (1) Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbands werden im Rahmen dieses Gesetzes durch eine von den Beteiligten zu vereinbarenden Verbandssatzung geregelt.
- (2) Die Verbandssatzung muß enthalten:
 1. den Namen und den Sitz des Zweckverbands;
 2. die Verbandsmitglieder und den räumlichen Wirkungsbereich des Zweckverbands;
 3. die Aufgaben des Zweckverbands;
 4. die Sitz- und Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung;
 5. den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs des Zweckverbands beizutragen haben (Umlegungsschlüssel).
- (3) Die Verbandssatzung kann darüber hinaus weitere Vorschriften enthalten über
 1. die Verfassung und Verwaltung,
 2. die Verbandswirtschaft,

3. die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbands,
4. die Schlichtung von Streitigkeiten durch ein besonderes Schiedsverfahren,
5. sonstige Rechtsverhältnisse des Zweckverbands, soweit dieses Gesetz keine Vorschriften enthält oder die Regelung in der Verbandsatzung zuläßt.

§ 18
Genehmigung der Verbandssatzung

(1) Die Verbandssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn der Bildung des Zweckverbands Gründe des öffentlichen Wohls oder Rechtsgründe entgegenstehen. Sollen durch den Zweckverband Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrgenommen werden, so entscheidet die Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Fachaufsichtsbehörde über die Genehmigung nach pflichtgemäßem Ermessen.

(2) Ist für die Übernahme oder Durchführung einer Aufgabe, für die der Zweckverband gebildet werden soll, eine besondere Genehmigung erforderlich, so kann die Verbandssatzung nicht genehmigt werden, wenn zu erwarten ist, daß die besondere Genehmigung versagt wird.

§ 19
Amtliche Bekanntmachung der Verbandssatzung;
Zeitpunkt des Entstehens des Zweckverbands

(1) Die Aufsichtsbehörde hat die Verbandssatzung und ihre Genehmigung in ihrem Amtsblatt amtlich bekanntzumachen. § 12 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Der Zweckverband entsteht am Tag nach dieser Bekanntmachung, wenn nicht in der Verbandssatzung ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Nach der ordnungsgemäßen Bekanntmachung können Rechtsverstöße bei der Gründung des Zweckverbands nur mit Wirkung für die Zukunft geltend gemacht werden.

(2) Verbandsmitglieder, die Gebietskörperschaften sind, sollen in der für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehenen Form auf die Veröffentlichung nach Absatz 1 Satz 1 hinweisen.

§ 20
Übergang von Aufgaben und Befugnissen:
Satzungs- und Verordnungsrecht

- (1) Das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, gehen auf den Zweckverband über.
- (2) Der Zweckverband erläßt an Stelle der Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen für das übertragene Aufgabengebiet.
- (3) Die Verbandssatzung kann den Übergang einzelner Befugnisse und das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen, ausschließen, wenn das die Natur der übertragenen Aufgabe zuläßt.
- (4) Hat der Zweckverband nach den ihm in der Verbandssatzung übertragenen Aufgaben an Stelle der Verbandsmitglieder deren Beteiligung an Unternehmen oder deren Mitgliedschaft an Verbänden zu übernehmen, so sind die einzelnen Verbandsmitglieder zu den entsprechenden Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

§ 21
Dienstherrneigenschaft

(1) Der Zweckverband kann Dienstherr von Beamten sein, wenn ihm nur Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts angehören, die selbst Dienstherneigenschaft besitzen. Anderen Zweckverbänden kann dieses Recht mit Genehmigung des Innenministeriums durch die Verbandssatzung verliehen werden.

(2) Gehen Aufgaben eines Zweckverbands wegen Auflösung oder aus anderen Gründen ganz oder teilweise auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit über, so gilt für die Übernahme und die Rechtsstellung der Beamten und Versorgungsempfänger des Zweckverbands Kapitel II Abschnitt III des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts -Beamtenrechtsrahmengesetz. Will der Zweckverband von der Dienstherrnfähigkeit Gebrauch machen, muß in die Verbandssatzung eine Bestimmung aufgenommen werden, wer die Beamten und Versorgungsempfänger zu übernehmen hat, wenn der Zweckverband aufgelöst wird, ohne daß seine bisherigen Aufgaben auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit übergehen.

§ 22
Amtliche Bekanntmachung von Satzungen und
Verordnungen des Zweckverbands

(1) Der Zweckverband macht seine Satzungen und Verordnungen in seinem Amtsblatt amtlich bekannt. Unterhält er kein eigenes Amtsblatt, so werden die Satzungen und Verordnungen im Amtsblatt des Landkreises, wenn sich der räumliche Wirkungskreis des Zweckverbands über den Landkreis hinaus erstreckt. im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde amtlich bekanntgemacht; in jedem Fall genügt die Bekanntmachung im Thüringer Staatsanzeiger. § 12 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Verbandsmitglieder, die Gebietskörperschaften sind, sollen in der für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehene Form auf die Veröffentlichung nach Absatz 1 hinweisen.

§ 23
Anzuwendende Vorschriften

(1) Soweit nicht dieses Gesetz oder die Verbandssatzung besondere Vorschriften enthalten, sind auf den Zweckverband die für Gemeinden geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Gehören einem Zweckverband als kommunale Gebietskörperschaft nur Landkreise an, so sind die für die Landkreise geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden.

(2) In Satzungen des Zweckverbands können Zu widerhandlungen als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen bedroht werden soweit das nach den Vorschriften, die gemäß Absatz 1 entsprechend anwendbar sind, zulässig ist (bewehrte Satzungen).

(3) Für die Voraussetzungen und das Verfahren zum Erlaß von Verordnungen, deren Übertretung mit Strafe oder als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedroht ist, gelten die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften entsprechend; § 22 bleiben unberührt.

(4) Verordnungen, zu deren Erlaß die Zweckverbände ermächtigt sind, werden von der Verbandsversammlung als Verbandsverordnung erlassen.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

§ 24 Ausgleich

(1) Neben der Verbandssatzung können die Beteiligten schriftliche Abmachungen über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen treffen, die sich aus der Bildung des Zweckverbands ergeben. Diese Abmachungen sind der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.

(2) Auf Antrag sämtlicher Beteiligter, für die ein Ausgleich in Betracht kommt, regelt die Aufsichtsbehörde diesen Ausgleich. Für einen Pflichtverband kann die Aufsichtsbehörde den Ausgleich auch dann regeln, wenn sie einen solchen für erforderlich hält und die betroffenen Beteiligten sich nicht innerhalb einer von der Aufsichtsbehörde gesetzten angemessenen Frist geeinigt haben.

§ 25 Pflichtverband

(1) Ist die Bildung eines Zweckverbands zur Erfüllung von Pflichtaufgaben einer Gebietskörperschaft aus Gründen der öffentlichen Wohls dringend geboten, so kann die Aufsichtsbehörde den Beteiligten eine angemessene Frist setzen, den Zweckverband zu bilden.

(2) Kommt innerhalb der Frist der Zweckverband nicht zustande, so bildet ihn die Aufsichtsbehörde dadurch, daß sie die Verbandssatzung erläßt (Pflichtverband). § 19 gilt entsprechend.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn aus den in Absatz 1 genannten Gründen eine weitere Gebietskörperschaft an einen bestehenden Zweckverband angeschlossen werden muß.

(4) Die Vorschriften über den Inhalt der Verbandssatzung (§ 17 Abs. 2) gelten auch für Pflichtverbände. Soweit erforderlich, muß die Verbandssatzung die Ausstattung des Zweckverbands mit Dienstkräften regeln.

2. Abschnitt Verfassung und Verwaltung

§ 26 Organe

Notwendige Organe des Zweckverbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Die Verbandssatzung kann regeln, ob und wie ein Verbandsausschuß und weitere beschließende Ausschüsse gebildet werden.

§ 27 Rechtsstellung des Verbandsvorsitzenden und der übrigen Verbandsräte

(1) Der Verbandsvorsitzende, seine Stellvertreter und die übrigen Mitglieder der Verbandsversammlung (Verbandsräte) sind ehrenamtlich tätig.

(2) Der Zweckverband entschädigt die Verbandsräte entsprechend den Vorschriften der Vorläufigen Kommunalordnung über die Entschädigung ehrenamtlich tätiger Gemeindebürger.

(3) Verbandsräte können nicht sein:

1. Beamte und hauptberufliche Angestellte des Zweckverbands;
2. leitende Beamte und leitende Angestellte von juristischen Personen

oder sonstigen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen der Zweckverband mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist; eine entsprechende Beteiligung am Stimmrecht genügt,

3. Beamte und Angestellte der Aufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Aufsicht über Zweckverbände befaßt sind. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn Beamte während der Dauer des Ehrenamts ohne Dienstbezüge beurlaubt sind oder wenn ihre Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis wegen der Wahl in eine gesetzgebende Körperschaft ruhen: das gilt für Angestellte entsprechend.

§ 28 Zusammensetzung der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus dem Verbandsvorsitzenden und den übrigen Verbandsräten. Jedes Verbandsmitglied entsendet mindestens einen Verbandsrat in die Verbandsversammlung. Die Verbandssatzung kann bestimmen, daß einzelne oder alle Verbandsmitglieder mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden oder daß die Vertreter einzelner Verbandsmitglieder ein mehrfaches Stimmrecht haben. In diesem Fall können die Stimmen mehrerer Vertreter eines Verbandsmitglieds nur einheitlich abgegeben werden. Sind natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts Verbandsmitglieder, so dürfen ihre Stimmen insgesamt zwei Fünftel der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen: dies gilt nicht für juristische Personen des Privatrechts, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet.

(2) Der gesetzliche Vertreter einer Gebietskörperschaft ist Verbandsrat kraft Amtes. Weitere Verbandsräte der Gebietskörperschaft werden durch ihr Beschußorgan bestellt.

(3) Mit Ausnahme der Verbandsräte kraft Amtes bestellen die entsendenen Verbandsmitglieder für ihre Verbandsräte jeweils Stellvertreter. Verbandsräte können sich nicht untereinander vertreten.

(4) Die Verbandsräte und Stellvertreter werden für die jeweilige Dauer der Kommunalwahlperiode gewählt. Abweichend hiervon endet die Amtszeit

1. bei Mitgliedern des Vertretungsgremiums eines Verbandsmitglieds auch mit dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Vertretungsgremium.
2. bei kommunalen Wahlbeamten mit der Beendigung des Beamtenverhältnisses oder ihrer Abberufung durch das Beschußorgan der Gebietskörperschaft.

Die Verbandsräte und ihre Stellvertreter üben ihr Amt bis zum Amtsantritt der neuen Verbandsräte weiter aus.

§ 29 Einberufung der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung wird, wenn noch kein Verbandsvorsitzender gewählt ist, durch die Aufsichtsbehörde, sonst durch den Verbandsvorsitzenden schriftlich einberufen. Die Einladung muß Zeit und Ort der Sitzung sowie die Beratungsgegenstände angeben und den Verbandsräten spätestens eine Woche vor der Sitzung zugehen. In dringenden Fällen kann der Verbandsvorsitzende die Frist bis auf 24 Stunden abkürzen.

(2) Die Verbandsversammlung ist jährlich mindestens einmal einzubufen. Sie muß außerdem einberufen werden, wenn es ein Drittel der Verbandsräte unter Angabe der Beratungsgegenstände beantragt. Die Verbandssatzung kann den Antrag einer anderen Zahl von Verbandsräten oder weitere Antragsberechtigte vorsehen.

(3) Die Vertreter der Aufsichtsbehörden haben das Recht, an der Verbandsversammlung teilzunehmen. Ein Stimmrecht steht ihnen nicht zu. Auf Antrag kann ihnen das Wort erteilt werden.

(4) Die Vorschriften der Vorläufigen Kommunalordnung über die Öffentlichkeit gelten entsprechend.

§ 30 Beschlüsse und Wahlen in der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung ist beschlußfähig, wenn sämtliche Verbandsräte ordnungsgemäß geladen sind und die anwesenden stimmberechtigten Verbandsräte die Mehrheit der von der Verbandssatzung vorgesehenen Stimmenzahl erreichen. Dabei dürfen die Stimmen von Verbandsmitgliedern gemäß § 28 Abs. 1 Satz 4 nicht überwiegen. Wird die Verbandsversammlung wegen Beschlübungsfähigkeit, die nicht auf der persönlichen Beteiligung der Mehrheit der Verbandsräte beruht, innerhalb von vier Wochen zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand einberufen, so ist sie, unbeschadet des Satzes 2, ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig; auf diese Folge ist in der zweiten Einladung ausdrücklich hinzuweisen.

(2) Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt, soweit das Gesetz oder die Verbandssatzung nicht etwas anderes vorschreibt. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt. Es wird offen abgestimmt. Die Verbandsmitglieder können ihre Verbandsräte anweisen, wie sie in der Verbandsversammlung abzustimmen haben. Eine Abstimmung entgegen der Weisung berührt die Gültigkeit des Beschlusses der Verbandsversammlung nicht.

(3) Bei Wahlen wird geheim abgestimmt. Stimmenthaltung ist zulässig. Im übrigen gilt Absatz 2 entsprechend. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Wird die Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, so findet Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen statt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

(4) Die Vorschriften der Vorläufigen Kommunalordnung über den Ausschluß wegen persönlicher Beteiligung sind entsprechend anzuwenden. Sie gelten nicht für die Teilnahme von Verbandsräten

1. an Wahlen und
2. an der Beratung und Abstimmung bei Beschlüssen, die einem Verbandsmitglied einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können.

§ 31 Zuständigkeit der Verbandsversammlung

(1) Der Zweckverband wird von der Verbandsversammlung verwaltet, soweit nicht nach diesem Gesetz, der Verbandssatzung oder besonderen Beschlüssen der Verbandsversammlung der Verbandsvorsitzende, der Verbandsausschuß, ein anderer beschließender Ausschuß oder der Geschäftsführer selbstständig entscheidet.

(2) Die Verbandsversammlung beschließt ausschließlich über diejenigen Angelegenheiten, die nach der vorläufigen Kommunalordnung der Vertretung der Gebietskörperschaft ausschließlich zugewiesen sind, sowie über die Änderung der Verbandssatzung, die Auflösung des Zweckverbands und die Bestellung von Abwicklern.

§ 32 Wahl des Verbandsvorsitzenden

(1) Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden von der Verbandsversammlung aus ihrer Mitte nach § 30 Abs. 3 gewählt, sofern die Verbandssatzung nicht etwas anderes bestimmt. Die Verbandsversammlung kann weitere Stellvertreter wählen.

(2) Der Verbandsvorsitzende und seine Stellvertreter werden auf die Dauer der kommunalen Wahlperiode gewählt. Sie üben ihr Amt nach Ablauf der Zeit, für die sie gewählt sind, bis zum Amtsantritt des neu gewählten Verbandsvorsitzenden weiter aus.

§ 33 Zuständigkeit des Verbandsvorsitzenden

(1) Der Verbandsvorsitzende vertritt den Zweckverband nach außen. Er bereitet die Beratungsgegenstände der Verbandsversammlung vor und führt in ihr den Vorsitz.

(2) Der Verbandsvorsitzende vollzieht ferner die Beschlüsse der Verbandsversammlung und erledigt in eigener Zuständigkeit alle Angelegenheiten, die nach der Vorläufigen Kommunalordnung kraft Gesetzes dem Bürgermeister zukommen.

(3) Durch besonderen Beschuß der Verbandsversammlung können dem Verbandsvorsitzenden unbeschadet des § 3) Abs. 2 weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen werden,

(4) Der Verbandsvorsitzende kann einzelne seiner Befugnisse seinen Stellvertretern und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung Dienstkräften des Zweckverbands oder mit Zustimmung des Verbandsmitglieds dessen vertretungsberechtigtem Organ oder dessen Dienstkräften übertragen.

(5) Der Verbandsvorsitzende führt die Dienstaufsicht über die Dienstkräfte des Zweckverbandes. Er ist Dienstvorgesetzter der Beamten.

§ 34 Form der Vertretung nach außen

(1) Erklärungen, durch welche der Zweckverband verpflichtet werden soll, binden ihn nur, wenn sie in schriftlicher Form abgegeben werden, Die Erklärungen sind durch den Verbandsvorsitzenden oder seinen Stellvertreter unter Angabe der Amtsbezeichnung handschriftlich zu unterzeichnen. Sie können aufgrund einer den vorstehenden Erfordernissen entsprechenden Vollmacht auch von den Bediensteten des Zweckverbands unterzeichnet werden,

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf Verpflichtungserklärungen bei Geschäften des täglichen Lebens, die finanziell von geringer Bedeutung sind.

§ 35 Geschäftsstelle und Geschäftsleiter

(1) Der Zweckverband soll eine Geschäftsstelle unterhalten, wenn das für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte erforderlich ist. Die Geschäftsstelle kann auch eine Dienststelle eines Verbandsmitglieds sein. Die Geschäftsstelle unterstützt den Verbandsvorsitzenden nach seinen Weisungen bei den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

(2) Die Geschäftsstelle wird durch den Verbandsvorsitzenden geführt, soweit kein Geschäftsleiter bestellt ist. Durch Beschuß der Verbandsversammlung können dem Geschäftsleiter Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden nach § 33 Abs. 2 übertragen werden. Durch gesonderten Beschuß der Verbandsversammlung können dem Geschäftsleiter ferner unbeschadet des § 31 Abs. 2 weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen werden. Soweit die Verbandsversammlung dem Geschäftsleiter Aufgaben übertragen hat, ist er zur Vertretung des Zweckverbands nach außen berechtigt. Der Geschäftsleiter nimmt an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.

3. Abschnitt Verbandswirtschaft

§ 36

Anzuwendende Vorschriften

(1) Soweit nicht dieses Gesetz etwas anderes vorschreibt, gelten für die Verbandswirtschaft die Abschnitte 4 bis 7 der Vorläufigen Kommunalordnung entsprechend. Ist Hauptaufgabe des Zweckverbands der Betrieb eines Unternehmens, das dem Eigenbetriebsrecht untersteht, so kann die Verbandsatzung vorschreiben, daß die Wirtschaft des Zweckverbands selbst zusammen mit der des Unternehmens in sinngemäßer Anwendung dieser Vorschriften zu führen ist. Entsprechendes gilt für die Wirtschaftsführung von Zweckverbänden, deren Hauptaufgabe der Betrieb eines Krankenhauses ist, wenn dieses nach den Vorschriften der Krankenhaus-Buchführungsverordnung sowie des Landesrechts über die Wirtschaftsführung der kommunalen Krankenhäuser zu führen ist. Die Verbandsatzung kann vorschreiben, daß die Aufgabe eines Werkausschusses von der Verbandsversammlung und die Aufgaben einer Werkleitung vom Verbandsvorsitzenden oder Geschäftsleiter wahrgenommen werden.

(2) Kassen- und Rechnungsgeschäfte können auf ein Verbandsmitglied, das Gebietskörperschaft ist, übertragen werden.

(3) Die Verbandsatzung kann vorschreiben, daß das Rechnungsprüfungsamt eines Verbandsmitglieds als Sachverständiger zur Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses umfassend heranzuziehen ist, bevor die Verbandsversammlung sie in öffentlicher Sitzung feststellt.

(4) Überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung findet nach den Vorschriften für die Gemeinden oder nach § 23 Abs. 1 Satz 2 nach den Vorschriften für die Landkreise statt.

§ 37

Deckung des Finanzbedarfs

(1) Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine Einnahmen aus besonderen Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen und seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken. Die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder kann durch die Verbandsatzung auf einen Höchstbetrag beschränkt oder ausgeschlossen werden, wenn die Deckung des Finanzbedarfs im übrigen gesichert ist.

(2) Die Umlage soll nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbands haben und die Leistungskraft der einzelnen Verbandsmitglieder berücksichtigen. Ein anderer Maßstab (z.B. Größe, Einwohnerzahl, Aufwand für die einzelnen Verbandsmitglieder) kann zugrunde gelegt werden, wenn das angemessen ist.

(3) Die Höhe der Umlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen.

(4) Auf die Erhebung von Kommunalabgaben sind die Vorschriften des Kommunalabgabenrechts anzuwenden; § 1 Abs. 4 bleibt unberührt.

§ 38

Änderung der Verbandssatzung,
Kündigung aus wichtigem Grund

(1) Die Änderung der Verbandsaufgabe, der Austritt und der Ausschuß von Verbandsmitgliedern bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln. sonstige Änderungen der Verbandssatzung der einfachen Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung. Die Verbandsatzung kann größere Mehrheiten oder die Notwendigkeit der Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder vorschreiben, insbesondere bei einer Änderung der Sitz- und Stimmenverteilung und des Umlegungsschlüssels.

(2) Der Beschuß über eine Übernahme weiterer Aufgaben oder über eine Änderung der Verbandssatzung im Fall des § 21 Abs. 2 Satz 2 setzt das Einverständnis aller betroffenen Verbandsmitglieder voraus.

(3) Der Beschuß über einen Beitritt oder Austritt setzt einen Antrag des Begehrden voraus. Ein Ausschuß ist nur aus wichtigem Grund zulässig.

(4) Bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse, die zu den Regelungen über die Sitz- und Stimmenverteilung und den Umlegungsschlüssel geführt haben, können die betroffenen Verbandsmitglieder eine entsprechende Änderung der Verbandsatzung verlangen. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die Aufsichtsbehörde; § 25 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 gelten entsprechend.

(5) Ohne Rücksicht auf Absatz 1 kann jedes Verbandsmitglied seine Mitgliedschaft aus wichtigem Grund kündigen.

§ 39

Wegfall von Verbandsmitgliedern

(1) Wird eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Verbandsmitglied ist, in eine andere Körperschaft eingegliedert oder mit einer anderen zusammengeschlossen, so tritt die Körperschaft des öffentlichen Rechts, in die das Verbandsmitglied eingegliedert oder zu der es zusammengeschlossen wird, an die Stelle des früheren Verbandsmitglieds. Das gleiche gilt, wenn eine Körperschaft auf mehrere andere Körperschaften aufgeteilt wird oder wenn ihre Aufgaben und Befugnisse auf eine oder mehrere andere Körperschaften übergehen.

(2) Der Zweckverband kann bis zum Ablauf von drei Monaten nach dem Wirksamwerden der Änderung die neue Körperschaft mit einfacher Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl ausschließen. Im gleichen Zeitraum kann die Körperschaft ihren Austritt aus dem Zweckverband einseitig erklären.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten für andere Verbandsmitglieder entsprechend.

§ 40
Auflösung

(1) Die Auflösung des Zweckverbands bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung. § 38 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Beteiligten können einen Pflichtverband nicht von sich aus auflösen. Sind die Gründe für seine zwangsweise Bildung weggefallen, so hat das die Aufsichtsbehörde dem Pflichtverband gegenüber schriftlich zu erklären. Der Fortbestand des Zweckverbands wird dadurch nicht berührt. Der Zweckverband hat die Erklärung den Verbandsmitgliedern in einer alsbald einzuberufenen Verbandsversammlung bekanntzugeben. Innerhalb von sechs Monaten vom Zeitpunkt der Verbandsversammlung ab kann jedes Verbandsmitglied seinen Austritt erklären.

(3) Der Zweckverband ist aufgelöst, wenn seine Aufgaben durch ein Gesetz oder aufgrund einer besonderen gesetzlichen Regelung vollständig auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts übergehen. Er ist auch aufgelöst, wenn er nur noch aus einem Mitglied besteht: in diesem Fall tritt das Mitglied an die Stelle des Zweckverbands.

§ 41
Abwicklung

(1) Wird der Zweckverband aufgelöst, so hat er seine Geschäfte abzuwickeln. Das gilt auch wenn er nach § 40 Abs. 3 Satz 1 aufgelöst ist, aber eine Gesamtrechtsnachfolge nicht eingetreten ist. Der Zweckverband gilt bis zum Ende der Abwicklung als fortbestehend, soweit es der Zweck der Abwicklung erfordert.

(2) Abwickler ist der Verbandsvorsitzende, wenn nicht die Verbandsversammlung etwas anderes beschließt.

(3) Der Abwickler beendet die laufenden Geschäfte und zieht die Forderungen ein. Um schwebende Geschäfte zu beenden, kann er auch neue Geschäfte eingehen. Er fordert die bekannten Gläubiger besonders, andere Gläubiger durch öffentliche Bekanntmachung auf, ihre Ansprüche anzumelden.

(4) Der Abwickler befriedigt die Ansprüche der Gläubiger. Im übrigen ist das Verbandsvermögen nach dem Umlegungsschlüssel im Zeitpunkt der Auflösung auf die Verbandsmitglieder zu verteilen. Die Verbandsversammlung kann für die Abwicklung etwas anderes vorschreiben.

(5) Scheidet ein Verbandsmitglied aus dem Zweckverband aus, so findet keine Abwicklung statt. Die Verbandsversammlung kann vorschreiben, daß mit dem ausscheidenden Verbandsmitglied eine Auseinandersetzung stattzufinden hat; die Verbandsversammlung eines Pflichtverbands muß Bestimmungen über die Auseinandersetzung enthalten.

§ 42
Genehmigung, Anzeige und Bekanntmachung

(1) Der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen

1. die Änderung der Verbandsaufgabe, der Beitritt und der Ausschluß von Verbandsmitgliedern und deren Austritt in den Fällen der §§ 38 Abs. 1 und 39 Abs. 2 Satz 2;
2. die Kündigung aus wichtigem Grund;
3. die Auflösung des Zweckverbands gemäß § 40 Abs. 1;
4. jede Änderung der Satzung eines Pflichtverbands.

Für die Genehmigung gilt § 18 entsprechend. Der Genehmigung des Ausschlusses, des Austritts, der Kündigung aus wichtigem Grund und

der Auflösung können Gründe des öffentlichen Wohls nur entgegenstehen, wenn die Voraussetzungen für einen Pflichtverband vorliegen.

(2) In Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 nicht genannte Änderungen der Verbandsatzung und der Austritt im Fall des § 40 Abs. 2 Satz 5 sind der Aufsichtsbehörde anzuseigen.

(3) Die Aufsichtsbehörde hat die genehmigungs- und anzeigenpflichtigen Maßnahmen einschließlich erforderlicher Genehmigungen in ihrem Amtsblatt amtlich bekanntzumachen. § 12 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Maßnahmen werden am Tag nach der Bekanntmachung wirksam, wenn nicht in der Verbandsatzung oder im Auflösungsbeschuß ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Bei einer Auflösung des Zweckverbands gemäß § 40 Abs. 3 hat die Aufsichtsbehörde in ihrem Amtsblatt auf die Auflösung und den Übergang der Aufgaben hinzuweisen. Verbandsmitglieder, die Gebietskörperschaften sind, sollen in der für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehenen Form auf die Veröffentlichungen der Aufsichtsbehörde hinweisen.

Fünfter Teil
Aufsicht und Rechtsbehelfe

1. Abschnitt
Aufsicht

§ 43
Grundsatz

(1) Die Zweckverbände unterstehen staatlicher Aufsicht. Soweit sie Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises erfüllen, unterstehen sie der Rechtsaufsicht, soweit sie Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises erfüllen, auch der Fachaufsicht. § 23 Abs. 1 findet Anwendung; Vorschriften durch die Verbandsatzung sind ausgeschlossen.

(2) Die Aufsicht über Gebietskörperschaften erstreckt sich auch auf die ihnen durch Zweckvereinbarungen übertragenen Aufgaben und Beaufnisse. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 44
Aufsichtsbehörden

(1) Aufsichtsbehörde ist:

1. das Innenministerium, wenn ein anderes Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband eines anderen Landes oder der Bund beteiligt ist;
2. das Landesverwaltungsamt, wenn ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist;
3. im übrigen der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Gehören die Beteiligten im Fall der Nummer 3 mehreren Landkreisen an, so ist die Aufsichtsbehörde zuständig, in deren Bereich der Zweckverband seinen Sitz hat oder die Körperschaft liegt, der durch Zweckvereinbarung die Aufgabe übertragen ist.

(2) Wenn eine Gemeinde, ein Landkreis, oder eine sonstige der Aufsicht des Landes Thüringen unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband Mitglied wird, der seinen Sitz außerhalb des Landes Thüringen hat, so kann das Innenministerium durch Vereinbarung mit der für den Sitz des Zweckverbands zuständigen obersten Aufsichtsbehörde die zuständige Aufsichtsbehörde bestimmen.

(3) Wenn das Innenministerium oder das Landesverwaltungsamt Auf-

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

sichtsbehörden sind, können sie eine unmittelbar nachgeordnete Behörde ganz oder teilweise zur Aufsichtsbehörde bestimmen. Das ist den Beteiligten schriftlich mitzuteilen.

(4) Die Zuständigkeit der Fachaufsichtsbehörden bleibt unberührt.

§ 48
Inkrafttreten

Diese Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

2. Abschnitt Schlichtung von Streitigkeiten, Rechtsbehelfe

§ 45 Schlichtung von Streitigkeiten

Bei Streitigkeiten

1. über Rechte und Pflichten der Beteiligten aus einer Zweckvereinbarung,
 2. zwischen einem Zweckverband und seinen Verbandsmitgliedern, wenn sie sich gleichgeordnet gegenüberstehen,
 3. der Mitglieder eines Zweckverbands untereinander aus dem Verbandsverhältnis
- soll die Aufsichtsbehörde zur Schlichtung angerufen werden, wenn nicht die Beteiligten in der Zweckvereinbarung oder in der Verbandsatzung ein besonderes Schiedsverfahren vorgesehen haben.

§46 Erlaß des Widerspruchsbescheids (§ 73 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -)

Wird gegen den Verwaltungsakt eines Zweckverbands Widerspruch erhoben, so erläßt den Widerspruchsbescheid

1. in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises die Aufsichtsbehörde, die dabei auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt ist; zuvor hat der Zweckverband nach § 72 VwGO auch die Zweckmäßigkeit zu überprüfen; ist die Aufsichtsbehörde das Innenministerium, so erläßt den Widerspruchsbescheid der Zweckverband;
2. in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises die Fachaufsichtsbehörde; ist Fachaufsichtsbehörde eine oberste Landesbehörde, so entscheidet der Zweckverband.

§ 47 Übergangsvorschrift

(1) Zweckverbände, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund von §§ 6, 61 und 75 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR gebildet wurden, haben innerhalb von sechs Monaten nach diesem Zeitpunkt ihre Rechtsverhältnisse diesem Gesetz anzupassen, insbesondere ihre Satzung entsprechend zu ändern und sie der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Aufsichtsbehörde hat die Satzung nach Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit in ihrem Amtsblatt zu veröffentlichen.

(2) Für kommunale Vereinbarungen, mit denen einer Gemeinde oder einem Landkreis Aufgaben anderer Gebietskörperschaften übertragen wurden, gilt entsprechendes.

Muster für einen Wasser- und Abwasserzweckverband, herausgegeben vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg**§1**

Verbandsmitglieder, Name, Rechtsform, Sitz, Aufgabe

- (1) Die Gemeinden ... (hier einzeln aufzählen oder in besonderer Anlage, die Bestandteil der Satzung ist, aufführen) bilden nach den §§ 1 und 4 ff des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit im Land Brandenburg (GKG) vom 12.12.1991 (GVBl. BB Seite ...) einen Zweckverband.

- (2) Der Name des Zweckverbandes lautet:

Wasser- und Abwasserzweckverband

- (3) Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Er dient dem öffentlichen Wohl.

- (4) Sitz des Zweckverbandes ist

- (5) Der Zweckverband hat im Gebiet seiner Mitgliedsgemeinden (Verbandsgebiet) die folgenden Aufgaben:

- a) die Versorgung mit Wasser,
- b) die schadlose Abwasserableitung und Abwasserbehandlung.

Bei der Aufgabenerfüllung sind die gesetzlichen und behördlichen Anforderungen zu erfüllen.

Zu den Aufgaben gehören auch die Planung, Errichtung, Instandsetzung und der Betrieb der zur Erfüllung der Wasserversorgung, Abwasserableitung und -behandlung erforderlichen unter- und oberirdischen Bauwerke, baulichen und ausrüstungstechnischen Anlagen. ¹⁾

- (6) Der Zweckverband erläßt sie zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Satzungen. ²⁾

§2

Organe

Organe des Zweckverbandes sind:

- a) die Verbandsversammlung,
- b) der Verbandsvorstand, ³⁾
- c) der Verbandsvorsteher.

§3

Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der Verbandsmitglieder. Jedes Verbandsmitglied entsendet in die Verbandsversammlung ⁴⁾
- (2) Die Zahl der in die Verbandsversammlung zu entsendenden Vertreter richtet sich nach der Einwohnerzahl der Mitglieder, und zwar dergestalt, daß von jedem Mitglied je angefangene ... Einwohner ein Vertreter zu entsenden ist. Mehrerer Vertreter eines Verbandsmitglieds sind von ihm nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu bestimmten. Jeder Vertreter hat eine Stimme. ⁴⁾
- (3) Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu bestimmen.
- (4) Die Vertreter und ihre Stellvertreter werden für die Dauer der Wahlperiode der Gemeindevertretungen aus deren Mitte bestimmt.

Sie bleiben bis zur Bestimmung ihrer Nachfolger in der neuen Wahlperiode im Amt. Sie verlieren ihr Amt, wenn ihre Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung vorzeitig endet. In diesem Fall bestellt das Verbandsmitglied für die Verbandsversammlung bis zum Ende der Wahlperiode einen anderen Vertreter oder einen anderen Stellvertreter.

- (5) Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter des Vorsitzenden.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

§4 Aufgaben der Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung überwacht die Angelegenheiten des Verbandes und hat insbesondere folgende Angelegenheiten zu beschließen:

1. Haushaltsplan, Haushaltssatzung, Stellenplan und Wirtschaftsplan,
2. Festsetzung der Verbandsumlage,
3. Feststellung des Jahresabschlusses (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung),
4. Entgegennahme der Jahresrechnung und die Entlastung des Verbandsvorstandes und des Verbandsvorstehers, ⁵⁾
5. Erlaß, Änderung und Aufhebung von Satzungen,
6. Veräußerung, Belastung und Erwerb von Grundstücken und sonstigen Vermögensteilen, soweit es sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt,
7. Aufnahme und Gewährung von Darlehen,
8. Übernahme von Bürgschaften,
9. Einstellung, Beförderung und Entlassung von Mitarbeitern,
10. Geschäftsordnung des Verbandes und seiner Organe,
11. Aufnahme neuer Verbandsmitglieder,
12. Austritt von Verbandsmitgliedern,
13. Auflösung des Verbandes und Aufteilung des Verbandsvermögens.

§5 Einberufung der Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung tritt nach Bedarf, mindestens aber zweimal im Jahr zusammen. ⁶⁾ Sie muß zusammentreten, wenn es die Mehrheit der Vertreter in der Verbandsversammlung oder der Verbandsvorsteher unter Angabe des Beratungsgegenstand verlangt.

Die Verbandsversammlung wird vom Vorsitzenden der Verbandsversammlung unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen. Die Ladungsfrist beträgt zwei Wochen. Die Geschäftsordnung kann für Eilfälle eine kürzere Ladungsfrist vorsehen; auf die Abkürzung ist in der Ladung hinzuweisen.

§6 Beschlußfähigkeit, Öffentlichkeitsarbeit

- (1) Die Verbandsversammlung ist beschlußfähig, wenn nach ordnungsgemäßer Ladung mehr als die Hälfte der Vertreter anwesend ist ⁷⁾ oder wenn alle Vertreter anwesend sind und keiner eine Verletzung der Vorschriften über die Einberufung rügt.
- (2) Ist eine Angelegenheit wegen Beschußunfähigkeit der Verbandsversammlung zurückgestellt worden und wird die Verbandsversammlung zur Verhandlung über den gleichen Gegenstand zum zweitenmal einberufen, so ist sie ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Vertreter beschlußfähig, wenn in der Ladung zur zweiten Sitzung ausdrücklich hierauf hingewiesen worden ist.
- (3) Die Sitzungen der Verbandsversammlung sind öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interesse einzelner den Ausschluß der Öffentlichkeit erfordern.

§7 Beschlußfassung

- (1) Beschlüsse werden, soweit durch Gesetz oder diese Satzung nichts anderes bestimmt ist, mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefaßt. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.
- (2) Eine Mehrheit von zwei Dritteln der Vertreter ist bei Beschlüssen nach § 4 Nr. 11, 12 und 13 dieser Satzung sowie zur Änderung dieser Satzung erforderlich.

§8
Wahlen

Gewählt wird, wenn niemand widerspricht, durch Zuruf, sonst durch Stimmzettel. Verlangt ein Vertreter geheime Wahl, ist geheim zu wählen. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Versammlungsleiter zieht. ⁸⁾

§9
Beschlußprotokoll

Über die Verbandsversammlung ist eine Niederschrift anzufertigen, die vom Vorsitzenden der Verbandsversammlung und vom Verbandsvorsteher zu unterschreiben ist. Die Niederschrift hat den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen und insbesondere die Beschlüsse und die Abstimmungsergebnisse festzuhalten.

§ 10
Verbandsvorstand ⁹⁾

- (1) Die Verbandsversammlung bildet einen Verbandsvorstand. Er besteht aus dem Verbandsvorsteher, seinem Stellvertreter und von der Verbandsversammlung gewählten Mitgliedern.
- (2) Beratende Mitglieder im Verbandsvorstand können zusätzlich andere Angehörige aus den Gemeindevertretungen oder Gemeindeverwaltungen der zum Zweckverband gehörenden Gemeinden oder aus der Amtsverwaltung dieser Gemeinden sein. Die Mitglieder aus der Verbandsversammlung müssen im Verbandsvorstand die Mehrheit bilden. ¹⁰⁾
- (3) Den Vorsitz im Verbandsvorstand führt der Verbandsvorsteher.
- (4) Der Verbandsvorsteher lädt zu den Sitzungen des Verbandsvorstandes ein.
- (5) Auf den Verbandsvorstand finden die §§ 5, 6 Absatz 1, § 7, Absatz 1, die §§ 8 und 9 und die für den Hauptausschuß geltenden Vorschriften der Kommunalverfassung entsprechende Anwendung.

§ 11
Wahl, Stellung und Aufgaben des Verbandsvorstehers

- (1) Die Verbandsversammlung wählt einen Verbandsvorsteher sowie einen Stellvertreter.
- (2) Die Wahlzeit für den Verbandsvorsteher und seinen Vertreter richtet sich nach den Bestimmungen über die Wahlzeit eines Bürgermeisters. Wiederwahl, auch mehrmalige, ist zulässig.
- (3) Der Verbandsvorsteher führt die laufenden Geschäfte sowie nach Maßgabe der Gesetze, der Verbandssatzung und der Beschlüsse der Verbandsversammlung die übrige Verwaltung des Zweckverbandes, bereitet die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor und vertritt den Zweckverband gerichtlich und außergerichtlich. Er ist Dienstvorgesetzter der Bediensteten des Zweckverbandes. Die Verbandsversammlung ist Dienstvorgesetzter des Verbandsvorstehers.

Der Verbandsvorsteher ist zuständig für die Einstellung, Ein- und Höhergruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter, soweit ihm diese Befugnis übertragen worden ist.

- (4) Erklärungen, durch die der Zweckverband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind von dem Verbandsvorsteher und von seinem Vertreter oder einem von der Verbandsversammlung zu bestimmenden Beamten, Angestellten oder Mitglied der Verbandsversammlung zu unterzeichnen. Erklärungen, die nicht den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen, binden den Zweckverband nicht. ¹¹⁾

§ 12
Ehrenamtliche und Hauptamtliche Tätigkeit

- (1) Die Mitglieder der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstandes und der Verbandsvorsteher sind ehrenamtlich tätig. ¹²⁾
- Sie haben nur Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des Verdienstausfalls. Der Verdienstausfall wird nach den für Gemeinden geltenden Vorschriften berechnet. Dem Verbandsvorsteher wird eine von der Verbandsversammlung festgesetzte Aufwandsentschädigung gezahlt.
- (2) Neben Arbeitern kann der Zweckverband im Rahmen der Gesetze Beamte und Angestellte hauptamtlich einstellen.
 - (3) Die hauptamtliche Einstellung eines Beamten oder Angestellten darf nur erfolgen, wenn für den Fall der Auflösung des Zweckverbandes oder der

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

„Änderung seiner Aufgaben im Zeitpunkt der Einstellung sichergestellt ist, welches Verbandsmitglied den Beamten oder Angestellten übernimmt oder wie sein Dienst- oder Versorgungsverhältnis geregelt ist.

§ 13 Wirtschaftsführung

- (1) Für die Wirtschaftsführung sowie für das Kassen- und Rechnungswesen des Zweckverbandes gelten die Vorschriften der Kommunalverfassung entsprechend.
- (2) Die Kassengeschäfte werden durch die Verbandskasse erledigt.
- (3) Dem Verbandsvorsteher obliegt die Kassenaufsicht.

§ 14 Verbandsumlagen, Beiträge, Gebühren

- (1) Der Zweckverband erhebt von seinen Mitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen.
- (2) Bei der Bemessung der Umlage soll die Zahl der an die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung angeschlossenen Einwohner und Betriebe oder Einrichtungen angemessen berücksichtigt werden. Besteht der Anschluß nur für die Wasserversorgung oder die Abwasserbeseitigung, soll auch dieser Umstand möglichst beachtet werden.
- (3) Der Zweckverband erhebt Beiträge und Gebühren in entsprechender Anwendung der Vorschriften des brandenburgischen Kommunalabgabengesetzes.

§ 15 Bekanntmachungen

- (1) Satzungen des Zweckverbandes werden mit ... (z.B. im Amtsblatt des Landkreises oder in der ... Zeitung) und darüber hinaus ortsüblich (z.B. Tageszeitung, Aushang am Schwarzen Brett) bekanntgemacht.
- (2) Sonstige Mitteilungen werden ortsüblich (z.B. Tageszeitungen, Ausgang am Schwarzen Brett) bekanntgemacht.
- (3) Sind Pläne, ähnliche Unterlagen oder umfangreiche Texte bekanntzumachen, so ist die Ersatzbekanntmachung durch Auslegung im Dienstgebäude des Verbandes zulässig. Auf die Ersatzbekanntmachung ist unter Angabe des Ortes und der Dauer der Auslegung durch Bekanntmachung gemäß Abs. 2 hinzuweisen. Die Dauer der Auslegung beträgt eine Woche.
- (4) Zeit, Ort und Tagesordnung öffentlicher Verbandsversammlungen werden gemäß Abs. 2 bekanntgemacht.

§ 16 Abwicklung bei Auflösung des Zweckverbandes

- (1) Im Falle der Auflösung des Zweckverbandes erfolgt die Verteilung des Vermögens und der Verbindlichkeiten auf die Verbandsmitglieder nach dem Verhältnis der Zahl der Hausanschlüsse. Dabei ist § 14 Abs. 2 Satz 2 anzuwenden.
- (2) Etwaige Versorgungslasten, die sich aus der Abwicklung der Dienstverhältnisse und der Versorgungsverhältnisse der Dienstkräfte des Verbandes hierbei ergeben, werden nach Maßgabe des Absatzes 1 auf die Verbandsmitglieder abgewälzt, soweit nicht eine abweichende Regelung nach § 12 Abs. 3 getroffen worden ist.

§ 17 Inkrafttreten

Die Satzung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

....., den

Der Verbandsvorsteher

Anmerkungen:

- 1) Der letzte Satz in § 1 Absatz 5 ist entbehrlich und könnte entfallen. Die Aufgaben können aber auch noch umfassender dargestellt werden.
- 2) Der an dieser Stelle in einigen Zweckverbandssatzungen enthaltene Satz, daß der Verband keinen Gewinn erzielt, sollte entfallen, weil z.B. bei der Wasserversorgung Gewinne als erstrebenswert anzusehen sind. Nach den Grundsätzen der Gemeindewirtschaft, die im einzelnen noch nicht gesetzlich festgelegt ist, dienen Gewinne als wesentliche Grundlage für betriebliche Investitionen.
- 3) Nach § 16 Absatz GKG soll die Verbandssatzung einen Verbandsvorstand nur vorsehen, wenn dies nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben zweckmäßig ist. Diese Voraussetzungen sind in jedem Einzelfall zu prüfen. Sind sie nicht erfüllt, sind Organe des Zweckverbandes nur die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher.

- 4) Hier sind unter Beachtung des § 15 GKG mehrere Möglichkeiten gegeben: Jedes Verbandsmitglied entsendet 1 Vertreter mit 1 Stimme.

oder: Jedes Verbandsmitglied entsendet 1 Vertreter mit unterschiedlichem Stimmengewicht.

oder: Jedes Verbandsmitglied entsendet je nach Gemeindegröße einen oder mehrere Vertreter, die je 1 Stimme besetzen.

Der Satzungsentwurf legt die letzte Variante zugrunde.

- 5) Die Wörter „des Verbandsvorstandes und“ müssen entfallen, wenn kein Verbandsvorstand gebildet wird.

- 6) § 15 Absatz 5 GKG schreibt mindestens zwei Sitzungen jährlich vor.

- 7) § 6 Absatz 1 der Satzung ist anders zu fassen, wenn die Vertreter mit einem unterschiedlichen Stimmengewicht ausgestattet sind. Siehe Anmerkung 4).

- 8) Soll die Verbandsversammlung aus Vertretern mit unterschiedlichem Stimmengewicht zusammengesetzt werden, ist eine geheime Wahl nicht möglich, weil das Wahlergebnis nicht festgestellt werden könnte. In diesem Fall ist Satz 2 in §8 zu streichen.

- 9) § 10 entfällt ersatzlos, wenn kein Verbandsvorstand gebildet wird.

Wird er gebildet, legt die Verbandsversammlung die Zahl seiner Mitglieder in der Satzung fest. Nach § 16 Absatz 5 müssen außer dem Vorstandsvorsteher mindestens zwei weitere Mitglieder vorgesehen werden.

- 10) § 10 Absatz 2 kann auch entfallen, weil beratende Mitglieder im GKG nicht vorgeschrieben sind.

- 11) § 16 Absatz 3 GKG läßt es zu, allgemein oder für einen bestimmten Kreis von Geschäften zu bestimmen, daß allein die Unterschrift des Verbandsvorstehers genügt. Eine solche Festlegung muß in der Verbandssatzung getroffen werden. Ein Beschuß der Verbandsversammlung reicht hierfür nicht aus.

- 12) In § 12 Absatz 1 sind die Worte „und des Verbandsvorstandes“ zu streichen, wenn ein Verbandsvorstand in der Satzung als Organ nicht vorgesehen ist.

Im Satzungsentwurf wird von der ehrenamtlichen Tätigkeit des Verbandsvorstehers ausgegangen. Nach § 17 Absatz 1 GKG kann die Verbandssatzung auch eine hauptamtliche Tätigkeit des Verbandsvorstehers vorschreiben.

Für diesen Fall ist der letzte Satz in § 12 Absatz 1 zu streichen, weil nur dem ehrenamtlichen Verbandsvorsteher nach § 17 Absatz 1 GKG eine Aufwandsentschädigung gezahlt werden kann.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

Sitzungsvorlagen für die 1. Verbandsversammlung des Abwasserzweckverbandestal

TOP 1: Eröffnung und Begrüßung (nur für den Versammlungsleiter)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich eröffne hiermit als gastgebender Bürgermeister die 1. Verbandsversammlung des Abwasserzweckverbandestal und heiße Sie alle sehr herzlich willkommen.

Ich grüße meine Bürgermeisterkolleginnen und -kollegen, alle Verbandsräte/Vertreter der Verbandsmitglieder sowie unsere Gäste (ggf. aufzählen).

Wir haben uns entschlossen, das große Vorhaben der Reinhaltung unserer Gewässer gemeinsam anzugehen und zur Verwirklichung unserer Pflichtaufgabe einen Abwasserzweckverband zu gründen.

Bis zur heutigen Gründungsversammlung waren manche Schwierigkeiten zu überwinden (evtl. Geschichte der Verbandsgründung schildern).

TOP 2: Feststellung der ordnungsgemäßen Ladung und der Beschlussfähigkeit (nur für den Versammlungsleiter)

Zu meiner Freude darf ich feststellen, daß nach ordnungsgemäßer Ladung alle (ggf. Anzahl) Verbandsräte/Vertreter der Verbandsmitglieder der Einladung Folge geleistet haben. Die Gründungsversammlung ist beschlußfähig.

TOP 3: Zustimmung zur Sitzungsleitung (sofern der Verbandsvorsitzende noch zu wählen ist)

I. Sachverhalt

Zur ordnungsgemäßen Durchführung der 1. Verbandsversammlung ist die Bestimmung eines Sitzungsleiters und eines Schriftführers erforderlich. Es wird vorgeschlagen

1. Herrn Bürgermeister
zum Sitzungsleiter

und

2. Herrn Verbandsrat
zum Schriftführer

zu bestimmen.

II. Beschußvorschlag

Die Vorschläge zur Sitzungsleitung und zum Amte des Schriftführers werden zum Beschuß erhoben.

III. Abstimmungsergebnis dafür/dagegen angenommen/abgelehnt

IV. Zum Vollzug

V. Zum Akt

Ort, den

.....
Verbandsvorsitzender

TOP 4: Abstimmung über die weitere Tagesordnung

(Redevorlage für den Sitzungsleiter)

I. Sachverhalt

Nachdem ich soeben zum Sitzungsleiter und Herr Verbandsrat ... zum Schriftführer bestellt wurden, ist über den weiteren Ablauf der Gründungsversammlung zu befinden.

Nach dem Inhalt des Einladungsschreibens werden nunmehr die Tagesordnungspunkte 5. - 11. zur Beratung und Beschußfassung vorgeschlagen.

Liegen dazu Wortmeldungen vor?

Sofern das nicht der Fall ist, ergeht folgender

II. Beschußvorschlag

Die Gründungsversammlung stimmt der Behandlung der im Einladungsschreiben vom ... vorgeschlagenen weiteren Tagesordnung zu / unter Ergänzung ... zu.

III. Abstimmungsergebnis
dafür/dagegen angenommen/abgelehnt

IV. Zum Vollzug

V. Zum Akt

Ort, den.....

.....

Verbandsvorsitzender

TOP 5: Wahl des Verbandsvorsitzenden und seines Stellvertreters

(Redevorlage für den Sitzungsleiter)

a) Nach § 16 der vorgeschlagenen Geschäftsordnung werden Wahlen in geheimer Abstimmung mittels Stimmzettel durchgeführt.

Ich schlage vor, einen Wahlausschuß zu bilden, den 3 Mitglieder der Verbandsversammlung bilden.

Unterbreiten Sie bitte Vorschläge.

Ich stelle fest, daß folgende Damen/Herren den Wahlausschuß bilden:

Damit übergebe ich die Sitzungsleitung an den vom Wahlausschuß zu bestimmenden Sprecher.

b) Der weitere Ablauf der Wahlhandlung kann dem anliegenden Muster einer Niederschrift des Wahlausschusses entnommen werden.

c) Nach erfolgter Wahl des Verbandsvorsitzenden übernimmt dieser die Sitzungsleitung.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

Muster Niederschrift

Wahlausschuß des Zweckverbandes ...

Für die in der Verbandsversammlung vom durchzuführenden Wahlen wurden folgende Verbandsräte zu Wahlausschußmitgliedern bestimmt:

Der Wahlausschuß bestimmte den Verbandsrat zum Sprecher.

Anschließend eröffnete der Sprecher um Uhr die Wahlhandlung.

Nach Ausgang der Umschläge mit den Stimmzetteln überzeugte sich der Wahlausschuß von der Richtigkeit des Inhalts der Umschläge.

Die Wahlhandlung wurde um Uhr eröffnet und um Uhr beendet.

Die anschließende Auszählung erbrachte folgendes Ergebnis:

Zum 1. Verbandsvorsitzenden wurde der Verbandsrat mit ... Stimmen gewählt (..... Nein) (..... Enthaltungen).

Zum stellvertretenden Verbandsvorsitzenden wurde der Verbandsrat ... mit ... Stimmen gewählt (..... Nein) (..... Enthaltungen).

Der Sprecher verkündet das Ergebnis der Wahlen.

Beide Verbandsräte nahmen die Wahl an.

.....
(Ausschußsprecher)

.....
(Mitglied d. Wahlausschusses)

.....
(Mitglied d. Wahlausschusses)

Muster für Stimmzettel

Zweckverband

Dem Vorschlag, Herrn zum Verbandsvorsitzenden zu wählen, erteile ich meine Zustimmung



Mit o.a. Wahlvorschlag bin ich nicht einverstanden. Zum Verbandsvorsitzenden wähle ich stattdessen

den Verbandsrat
(Name, Verbandsmitgl.)

TOP 6: Beratung und Beschußfassung über die Bildung (beratender/beschließender) Ausschüsse

I. Sachverhalt

Bei der Verwirklichung des Verbandsvorhabens werden schwierige technische/rechtliche /umweltrelevante Fragen zu beantworten sein. Zur Unterstützung der Verbandsorgane empfiehlt sich die Bildung

- eines Rechtsausschusses
 - eines technischen Ausschusses
 - eines Umweltausschusses.

II. Aussprache

III. Als Ergebnis der Aussprache ergeht folgender Beschußvorschlag:

Die Verbandsversammlung beschließt die Bildung eines ... Ausschusses mit beratender Funktion, dem nicht mehr als ... Mitglieder angehören sollen.
Für die Beauftragung ist der ... Ausschuss zu beauftragen.

Über die Besetzung soll in einer der nächsten Verbandsversammlungen entschieden werden.

IV. Abstimmungsergebnis

dafür/dagegen angenommen/abgelehnt

V. Zum Vollzug

VI. Zum Akt

Ort, den

.....

Verbandsvorsitzender

TOP 7 Beratung und Beschußfassung über den Erlaß einer Geschäftsordnung

I. Sachverhalt

Als Richtlinie für das Verbandsleben empfiehlt sich der Erlass einer Geschäftsordnung. Der beiliegende Entwurf dient als Grundlage für die Beratung und Beschlusffassung. Er wird hiermit zur Diskussion gestellt.

II. Aussprache

III. Als Ergebnis der Aussprache unterbreite ich folgende Beschußvorlage:

Dem vorliegenden Entwurf einer Geschäftsordnung für den Zweckverband
wird ohne Änderung
wird mit folgenden Änderungen
1.
2.
3.

IV Abstimmungsergebnis

Abstimmungsergebnis

V. Zum Vollzug

VI. Zum Akt

Ort den

.....

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

Der Abwasserzweckverband ... tal gibt sich durch Beschuß der Verbandsversammlung vom ... folgende

Geschäftsordnung (GeschO)

§1 Verbandsversammlung

- (1) Die Verbandsversammlung beschließt in Sitzungen. Eine Beschußfassung durch mündliche Befragung außerhalb der Sitzung oder in sogenannten Umlaufverfahren ist ausgeschlossen.
- (2) Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind verpflichtet, an den Sitzungen und Abstimmungen teilzunehmen. Im Falle ihrer Verhinderung sorgen sie für die Teilnahme ihres Stellvertreters. Wenn beide verhindert sind, ist dies rechtzeitig vor der Sitzung dem Verbandsvorsitzenden mitzuteilen.
- (3) Zu den öffentlichen Sitzungen der Verbandsversammlung hat jedermann nach Maßgabe des für Zuhörer verfügbaren Raumes Zutritt. Soweit erforderlich, wird die Zulassung durch die Ausgabe von Platzkarten geregelt. Für die Presse ist stets die erforderliche Zahl von Plätzen freizuhalten.
- (4) Zuhörer, die den Verlauf der Sitzung durch Eingreifen in die Verhandlung oder ungebührliches Verhalten stören, können durch den Vorsitzenden aus dem Sitzungssaal gewiesen werden.
- (5) In nichtöffentlichen Sitzungen werden behandelt
 1. Personalangelegenheiten
 2. Beratung über Verträge in Grundstücksangelegenheiten
 3. Sonstige Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz vorgeschrieben, nach der Natur der Sache erforderlich oder durch die Verbandsversammlung beschlossen ist, insbesondere Wirtschaftsangelegenheiten einzelner.

Die beratenden Ausschüsse tagen nicht öffentlich. Über den Ausschuß der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

§2 Zuständigkeit der Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung ist zuständig für die Aufgaben nach §.... der Verbandssatzung.

§3 Verbandsräte/Mitglieder der Verbandsversammlung

- (1) Den Verbandsräten stehen in Verbandsangelegenheiten Befugnisse außer der Teilnahme an der Verbandsversammlung nur zu, wenn und soweit ihnen bestimmte Angelegenheiten ausdrücklich übertragen werden.
- (2) Über die Gewährung von Akteneinsicht an Verbandsräte und deren Stellvertreter entscheidet der Verbandsvorsitzende nach pflichtgemäßem Ermessen.
- (3) Verbandsräte können in den Sitzungen eines Ausschusses, dem sie nicht angehören, als Zuhörer anwesend sein, auch wenn die Sitzung nicht öffentlich ist. Ein Mitspracherecht steht ihnen nicht zu.
- (4) Ist ein Verbandsrat nach den Kommunalgesetzen wegen Befangenheit von Beratungen und Abstimmungen ausgeschlossen, so muß er den Sitzungsraum verlassen, wenn Beratung und Abstimmung in nichtöffentlicher Sitzung erfolgen. Dies gilt sowohl für die Entscheidung über die Voraussetzung des Ausschusses als auch für die Beratung und Abstimmung über den sachlichen Beratungsgegenstand.

§4 Verwaltungsrat/Verbandsausschuß/Verbandsvorstand

- (1) Für die Sitzung des Verwaltungsrats gelten die Bestimmungen über die Verbandsversammlung (§ 1) entsprechend.
- (2) Der Verwaltungsrat ist zuständig für die Aufgaben nach § der Verbandssatzung.

§5 Verbandsvorsitzender/Verbandsvorsteher

- (1) Der Verbandsvorsitzende bereitet die Sitzungsgegenstände der Verbandsversammlung vor und vollzieht deren Beschlüsse, soweit der Vollzug nicht anderen übertragen ist. Falls er ihre Beschlüsse als rechtswidrig beanstandet und deren Vollzug aussetzt, hat er die Verbandsversammlung in der nächsten Sitzung zu verständigen.
- (2) Er hat das Gesamtunternehmen in Planung, Bau, Betrieb und Verwaltung zu überwachen. Er ist befugt, die laufenden Angelegenheiten, die für den Verband keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen, in eigener Zuständigkeit zu erledigen. Laufende Angelegenheiten sind insbesondere:
 1. nach gesetzlichen Vorschriften, Satzungen, Tarifen, Ordnungen u. dgl. abzuschließende Geschäfte des täglichen Verkehrs,
 2. im täglichen Verkehr sonst abzuschließende Kauf-, Miet-, Pacht-, Werk-, Dienst- und Gestaltungsverträge,
 3. sonstige Geschäfte, die einen Geldwert von (z.B. DM 1.000,00) im Einzelfall nicht übersteigen oder wiederkehrende Verpflichtungen, sofern die Gesamverpflichtung (z.B. DM 1.000,00) nicht übersteigt,
 4. Vergabe von Bauaufträgen, Unterhalts- und Instandsetzungsarbeiten, soweit sie den Betrag von DM (2.000,00) im Einzelfall nicht übersteigen.

§6 Unaufschiebbare Angelegenheiten

- (1) Der Verbandsvorsitzende unterrichtet die Verbandsversammlung in ihrer nächsten Sitzung über die von ihm besorgten dringenden Anordnungen und unaufschiebbaren Geschäfte.
- (2) Bei Notständen im Betrieb oder dringenden betriebstechnischen Maßnahmen, die erhebliche Verpflichtungen erwarten lassen, hat der Verbandsvorsitzende umgehend die Verbandsversammlung zu einer Sitzung einzuberufen.

§7 Personalangelegenheiten

- (1) In Personalangelegenheiten hat der Verbandsvorsitzende insbesondere folgende Aufgaben:
 1. Führung der Dienstaufsicht und Ausübung der übrigen Befugnisse eines Vorgesetzten;
 2. Abschluß von Dienst- und Arbeitsverträgen aller Art, bei Arbeitern und bei Angestellten der Ver.Gr. (z.B. X-VIII) BAT in eigener Zuständigkeit, im übrigen gemäß den Beschlüssen der Verbandsversammlung im Rahmen der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und der im Wirtschaftsplan bereitgestellten Mittel;
 3. Regelung aller innerdienstlichen Angelegenheiten, wie z.B. den Erlaß allgemeiner Dienstanweisungen, von Geschäftsverteilungsplänen, den Abschluß von Betriebsvereinbarungen mit dem Personalrat/Betriebsrat.
- (2) Der Verbandsvorsitzende ist berechtigt, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stellen und Mittel Hilfskräfte vorübergehend zu beschäftigen.

§8 Kassen- und Rechnungswesen

- (1) Der Verbandsvorsitzende ist zur Aufnahme von Kassenkrediten im Rahmen des haushaltsmäßig festgesetzten Höchstbetrages befugt.
- (2) Der Verbandsvorsitzende bestellt den Kassenaufsichtsbeamten. Er hat sich laufend über den Zustand und die Führung der Verbandskasse zu unterrichten. Die regelmäßigen Kassenprüfungen obliegen dem bestellten Kassenaufsichtsbeauftragten; die unvermuteten Kassenprüfungen sind vom Verbandsvorsitzenden vorzunehmen.

§9 Übertragung von Befugnissen

- (1) Dem Verbandsvorsitzenden stehen für seine Geschäfte die Bediensteten des Zweckverbandes zur Seite.
- (2) Der Verbandsvorsitzende kann seine Befugnisse in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung und der technischen Betriebsführung sowie beim Vollzug der Beschlüsse der Verbandsversammlung allgemein für näher bezeichnete Aufgabenkreise oder von Fall zu Fall für einzelne Angelegenheiten dem Geschäftsleiter oder anderen Verbandsbediensteten übertragen und insoweit Zeichnungsbefugnis erteilen.
- (3) Soweit Verpflichtungserklärungen für den Zweckverband im Einzelfall nicht erheblich sind, kann der Geschäftsleiter vom Verbandsvorsitzenden allgemein oder im Einzelfall bevollmächtigt werden; dies gilt nicht für Verpflichtungen zu wiederkehrenden Leistungen.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

§ 10 Geschäftsstelle

- (1) Die Geschäftsstelle des Zweckverbandes dient der Unterstützung der Verbandsorgane und erledigt die Büroarbeiten für Verwaltung und Betrieb des Zweckverbandes. Die Geschäftsstelle untersteht den Weisungen des Verbandsvorsitzenden und wird vom Geschäftsleiter verantwortlich geführt.
- (2) Bei der Durchführung der Verbandsaufgaben obliegen unbeschadet der Befugnisse des Verbandsvorsitzenden die Angelegenheiten
 1. der verwaltungsmäßigen und kaufmännischen Geschäftsführung (Verwaltung) dem Geschäftsleiter,
 2. der technischen Betriebsführung (Betrieb) nach Maßgabe der Betriebsordnung dem Betriebsleiter.
- (3) Die Geschäftsstelle berichtet mindestens halbjährlich über das Verbandsgeschehen.

§ 11 Geschäftsleiter

- (1) Der Geschäftsleiter ist für die verwaltungsmäßige und kaufmännische Erledigung der Verbandsaufgaben verantwortlich. Er unterstützt den Verbandsvorsitzenden in allen seinen Aufgaben. Unbeschadet der Zuständigkeiten des Verbandsvorsitzenden besorgt er insbesondere die rechtzeitige Vorbereitung der Sitzungen der Verbandsversammlung und stellt die Erledigung der Beschlüsse fest.
- (2) Die Obliegenheiten des Geschäftsleiters ergeben sich aus dieser Geschäftsordnung, der Betriebsordnung, der Dienstordnung, seinem Dienstvertrag und aus den allgemeinen und besonderen Anordnungen der Verbandsversammlung. Insbesondere obliegt ihm der allgemeine Sitzungsdienst für die Verbandsversammlung und ihre Ausschüsse.

Er hat von geplanten Sitzungen den Betriebsleiter rechtzeitig zu unterrichten; er hat ferner die Tagesordnung unter Berücksichtigung vorliegender Anträge frühzeitig zusammenzustellen und Einladungsschreiben rechtzeitig zu erstellen. Der Geschäftsleiter trägt dafür Sorge, daß dem Verbandsvorsitzenden eine Woche vor jeder Sitzung für sämtliche Tagesordnungspunkte schriftliche Vormerkungen mit Empfehlungen für die Entscheidung vorliegen. Er führt die Sitzungsniederschriften, falls der Verbandsvorsitzende im Einzelfall keinen anderen Schriftführer bestimmt hat.

- (3) Der Geschäftsleiter bearbeitet die Personalangelegenheiten und führt die Personalakten. Bei Einstellung, Einstufung und Entlassung von Bediensteten hat er ein Vorschlagsrecht.
- (4) Der Geschäftsleiter bereitet schriftliche Verträge aller Art vor und besorgt die verwaltungsmäßige Abwicklung; bei Angelegenheiten mit technischem Inhalt ist der Betriebsleiter an den Verhandlungen zu beteiligen. Das gleiche gilt für die Regulierung von Schadensfällen.
- (5) Der Geschäftsleiter ist nicht berechtigt, seine Befugnisse selbständig auf andere Bedienstete zu übertragen.

§ 12 Geschäftsgang

- (1) Verbandsversammlungen und Verbandsvorsitzender sorgen für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte, insbesondere für den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften und die Durchführung der staatlichen Anordnung.
- (2) Die Einberufung der Verbandsversammlung richtet sich nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit/Gemeinschaftsarbeit und der Verbandssatzung.
- (3) Der Verbandsvorsitzende setzt die Tagesordnung für die Verbandsversammlung fest.
- (4) In fachtechnischen Angelegenheiten von besonderer Bedeutung holt der Verbandsvorsitzende rechtzeitig für die Beratung schriftliche Stellungnahmen der Fachbehörden ein.
- (5) Die Behandlung von Angelegenheiten in der Verbandsversammlung kann von jedem Verbandsrat schriftlich beantragt werden. Der Antrag ist zu begründen und muß 30 Tage vor der Sitzung beim Verbandsvorsitzenden vorliegen.
- (6) Ob später eingehende Anträge bei der auf die Antragstellung folgenden Sitzung behandelt werden, entscheidet die Verbandsversammlung. Ebenso entscheidet sie, ob über einen erst unmittelbar vor oder während der Sitzung als dringend gestellten Antrag beraten und abgestimmt werden soll. Nicht rechtzeitig gestellte Anträge, die Ermittlungen oder Überprüfungen, die Beziehung von Akten oder die Befragung nicht anwesender Personen notwendig machen, müssen auf Antrag eines Verbandsrates bis zur nächsten Verbandsversammlung zurückgestellt werden.

§ 13
Sitzungsverlauf

- (1) Der Vorsitzende leitet die Verhandlungen in der Verbandsversammlung und handhabt die Ordnung während der Sitzung.
- (2) Die Verbandsversammlung nimmt in der Regel folgenden Verlauf;
 1. Eröffnung der Sitzung durch den Vorsitzenden;
 2. Feststellung der ordnungsgemäßen Ladung und der Anwesenheit sowie Mitteilung von Entschuldigungen durch den Vorsitzenden;
 3. erforderlichenfalls: Bekanntgabe der Stimmenzahlen der einzelnen Verbandsmitglieder;
 4. Feststellung der Beschußfähigkeit der Verbandsversammlung durch den Vorsitzenden;
 5. Mitteilung über Tätigkeiten des Verbandsvorsitzenden an Stelle der Verbandsversammlung (unaufschiebbare Angelegenheiten);
 6. Bekanntgabe amtlicher Mitteilungen, erforderlichenfalls Beratung und Beschußfassung hierüber;
 7. Beratung und Beschußfassung über die Tagesordnung;
 8. Behandlung der Anträge und Anfragen, die nicht in der Tagesordnung enthalten sind, in der Reihenfolge ihres Eingangs;
 9. Schließung der Sitzung durch den Vorsitzenden.

§ 14
Beratung der Sitzungsgegenstände

- (1) Nach der Berichterstattung und dem Vortrag der Sachverständigen eröffnet der Vorsitzende die Beratung. Über Sitzungsgegenstände, die ein Ausschuß vorbehandelt hat, ist der Bericht des Ausschusses bekanntzugeben.
- (2) Ein Verbandsrat oder ein Behördenvertreter darf in der Verbandsversammlung nur dann sprechen, wenn ihm vom Vorsitzenden das Wort erteilt ist. Der Vorsitzende erteilt das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen, bei gleichzeitiger Wortmeldung nach seinem Ermessen. Er kann jederzeit selbst das Wort ergreifen.
- (3) Die Redner sprechen von ihrem Platz aus; die Anrede ist an den Vorsitzenden und die Verbandsräte, nicht aber an die Zuhörer zu richten. Die Redner haben sich an den zur Beratung stehenden Gegenstand zu halten und nicht vom Thema abzuweichen.
- (4) Während der Beratung sind nur zulässig
 1. Anträge zur Geschäftsordnung, für die das Wort außer der Reihe sofort zu erteilen ist,
 2. Zusatz- oder Änderungsanträge oder Anträge auf Zurückziehung.

Über Änderungsanträge ist sofort zu beraten und abzustimmen; ebenso über Anträge auf Schluß der Beratung sofort abzustimmen.

- (5) Der Vorsitzende und der Antragsteller haben das Recht zur Schlußänderung.
- (6) Bei Verletzung der vorstehenden Grundregeln ist der Vorsitzende berechtigt, zur Ordnung zu rufen, auf den Verstoß aufmerksam zu machen und bei weiterer Nichtbeachtung das Wort zu entziehen.
- (7) Falls Ruhe und Ordnung nicht anders wiederherzustellen sind, kann der Vorsitzende die Sitzung unterbrechen oder aufheben. Eine unterbrochene Sitzung ist spätestens am nächsten Tag fortzuführen; einer neuerlichen Ladung bedarf es nicht. Die Beratung ist an dem Punkt, an dem die Sitzung unterbrochen wurde, fortzusetzen.

§ 15
Abstimmung

- (1) Nach dem Schluß der Beratung läßt der Vorsitzende abstimmen.
- (2) Stehen mehrere Anträge zur Abstimmung, so wird über sie in der nachstehenden Reihenfolge abgestimmt:
 1. Anträge zur Geschäftsordnung,
 2. Beschlüsse von Ausschüssen zum Beratungsgegenstand,
 3. weitergehende Anträge,
 4. zuerst gestellte Anträge, sofern später gestellte Anträge nicht unter Nr. 1 bis 3 fallen.
- (3) Vor jeder Abstimmung hat der Vorsitzende die Frage, über die abgestimmt werden soll, so zu formulieren, daß sie mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann.
- (4) Es wird grundsätzlich durch Handaufheben abgestimmt.
- (5) Wenn das Ergebnis der Abstimmung nicht eindeutig feststellbar ist oder wenn Verbandsräte, die zusammen mindestens ein Viertel der Stimmen des Verbandesvertreten, es verlangen, ist namentlich nach Aufruf abzustimmen.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

- (6) Die Stimmen sind durch den Vorsitzenden zu zählen. Er kann sich bei der namentlichen Abstimmung eines Ausschusses bedienen, den er nach Vorschlägen aus der Mitte der Verbandsversammlung bestellt. Das Abstimmungsergebnis ist unmittelbar nach der Abstimmung bekanntzugeben und in der Niederschrift festzuhalten.
- (7) Über einen bereits zur Abstimmung gebrachten Antrag kann in derselben Sitzung die Beratung und Abstimmung nicht nochmals aufgenommen werden.

§ 16 Wahlen

Wahlen werden in geheimer Abstimmung vorgenommen. Für geheime Abstimmungen werden Stimmzettel ausgeteilt, die verdeckt abzugeben sind.

§ 17 Sitzungsniederschrift

- (1) Über jede Sitzung der Verbandsversammlung ist eine vollständige Niederschrift zu fertigen, für deren Richtigkeit der Vorsitzende verantwortlich ist. Er bestimmt den Schriftführer.

§ 18 Geschäftsgang der Ausschüsse

Für den Geschäftsgang der Ausschüsse gelten die §§ entsprechend.

§ 19 Verteiler der Geschäftsordnung

Den Verbandsräten und ihren Stellvertretern ist ein Exemplar dieser Geschäftsordnung auszuhändigen.

§ 20 Inkrafttreten

Diese Geschäftsordnung tritt am in Kraft.

Ort, Datum

.....

Zweckverband (Name).....

.....
Verbandsvorsitzender

TOP 8: Beratung und Beschußfassung über den Erlaß einer Entschädigungssatzung**I. Sachverhalt**

Üblicherweise werden Entschädigungsfragen für ehrenamtliche Tätigkeiten durch eine Entschädigungssatzung geregelt. Ein Entwurf für eine derartige Satzung für den Zweckverband liegt bei.

II. Beschußvorschlag

Die Verbandsversammlung stimmt dem Text der beiliegenden Entschädigungssatzung zu.

III. Abstimmungsergebnis

dafür/dagegen angenommen/abgelehnt

IV. Zum Vollzug**V. Zum Akt**

Ort, den

.....
Verbandsvorsitzender

Entwurf Entschädigungssatzung

Der Zweckverband gibt sich folgende Satzung:

§1
Entschädigungsberechtigte

Der Verbandsvorsitzende/Verbandsvorsteher und die Mitglieder der Verbandsversammlung, des Verwaltungsrats/Verbandsausschusses/Verbandsvorstandes und weiterer Ausschüsse werden für die Teilnahme an Sitzungen und für die sonstige mit ihrem Amt unmittelbar zusammenhängende Tätigkeit gemäß §§ ... und ... der Verbandssatzung nach Maßgabe dieser Satzung entschädigt. Entsprechendes gilt für Stellvertreter, sofern ein Vertretungsfall vorliegt.

§2
Entschädigung der Mitglieder der Verbandsversammlung (Verbandsräte) und der Ausschüsse

- (1) Verbandsräte, die Kraft Ihres Amtes der Verbandsversammlung angehören, erhalten für die Teilnahme an Sitzungen der Verbandsversammlung Ersatz ihrer Auslagen, insbesondere Reisekostenvergütung nach den Sätzen des Reisekostengesetzes in der jeweils geltenden Fassung.
- (2) Die sonstigen Verbandsräte und die Mitglieder der Ausschüsse erhalten neben dem Auslagenersatz, dessen Umfang sich nach Absatz 1 bestimmt, eine nach der Sitzungsdauer berechnete Sitzungsgeldpauschale.
- (3) Soweit die sonstigen Verbandsräte und die Mitglieder der Ausschüsse Lohn- und Gehaltsempfänger sind, erhalten sie außerdem den entstandenen Verdienstausfall ersetzt. Der Betrag des entgangenen Lohns oder Gehalts ist durch eine Bescheinigung des Arbeitgebers nachzuweisen.

Selbständige Tätige erhalten stattdessen eine pauschale Verdienstausfallentschädigung nach Sitzungsdauer.

4.2 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION FUNCIONAL

§3 Aufwandsentschädigung des Verbandsvorsitzenden

Der Verbandsvorsitzende erhält für seine Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung, ebenso der/die Stellvertreter nach dem Maß seiner/ihrer besonderen Inanspruchnahme. § 2 bleibt unberührt.

§4 Höhe der Entschädigungen

Die Höhe der in § 2 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 sowie in § 3 genannten Entschädigungen setzt die Verbandsversammlung durch Beschuß fest.

§5 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt am ... in Kraft.

4.3 COOPERACION EMPRESARIAL

4.3 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION EMPRESARIAL

PRINCIPALES FORMAS DE ORGANIZACION EN ALEMANIA: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Derecho Público				
Función	Municipal	Intermunicipal		
Forma de organización	Unidad administrativa dentro de la administración municipal	Empresa propia dentro de la administración municipal (Eigenbetrieb)	Asociación intermunicipal	Asociación para agua y suelo
Control y supervisión de la calidad	municipio	municipio	municipio(s)	municipio(s)
Responsable para el servicio	municipio	municipio	asociación	asociación
Propietario	municipios	municipio	municipios (socios)	municipios (socios)
Financiamiento de planificación y construcción	municipio	municipio	asociación	asociación
Explotación y mantenimiento	municipio	municipio	asociación	asociación
Recaudación de tarifas	municipio	municipio	asociación	asociación
Duración	sin límites definidos			

Derecho Privado

Función	Empresarial (municipal)	Empresarial (mixta)	Empresarial (privado)	
Forma de organización	Empresa propia fuera de la administración municipal (Stadtwerkmodell)	Cooperación con el sector privado	Concesión al sector privado	Contrato de servicio (COT construcción-operación - transferencia)
Control y supervisión de la calidad	municipio	municipio	municipio	municipio
Responsable para el servicio	empresa	empresa	empresa	empresa
Propietario	municipio	municipio y socio privado	municipio	empresa
Financiamiento de planificación y construcción	municipio	municipio y socio privado	municipio	empresa
Explotación y mantenimiento	empresa	empresa	empresa	empresa
Recaudación de tarifas	empresa	empresa	empresa	empresa
Duración	sin límites definidos	sin límites definidos (según contrato)	según el contrato de concesión	según contrato (20-30 años)

4.3 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION EMPRESARIAL

PRINCIPALES OPCIONES INSTITUCIONALES PARA LA PROVISION DE INFRAESTRUCTURA

Fuente: Banco Mundial • Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 - Infraestructura y Desarrollo

Función	Opción A					Opción B		Opción C	Opción D	
	Departamento gubernamental	Empresa pública				Contrato de arrendamiento	Contrato de concesión	Propiedad y explotación privadas (inclusive en cooperativa)	Provisión por usuarios o la comunidad ("autoayuda")	
		Tradicional	Transformada en sociedad y con principios comerciales	Con contrato de servicios	Con contrato de gestión					
Propiedad de los activos	Pública		Pública (mayoría)			Pública (mayoría)		Privada (mayoría)	Privada o en común	
Planificación de inversiones sectoriales, coordinación, políticas y regulación	Funciones internas del gobierno	Funciones del ministerio sectorial	Ministerio sectorial u organismo público separado			Funciones del organismo público, negociadas con la empresa privada de explotación		Ningunas, o realizadas por el organismo público	Ningunas, o realizadas por el organismo público	
Financiamiento de activos fijos	Presupuesto público	Subvenciones y préstamos públicos	Principalmente financiamiento de mercado			Público	Empresa privada de explotación	Privado	Privado	
Financiamiento de activos corrientes (capital de trabajo)	Presupuesto público	Principalmente subvenciones	Principalmente recursos internos			Empresa privada de explotación		Privado (el gobierno puede pagar por obligaciones de servicio público)	Privado	
Explotación y mantenimiento	Gobierno	Empresa pública		Empresa pública de explotación para servicios específicos	Empresa privada de explotación	Empresa privada de explotación		Privados	Privados	
Recaudación de ingresos de tarifas	Gobierno	Gobierno o empresa pública	Empresa pública			Empresa privada de explotación		Privada	Privada	
Otras características: Facultad de gestión	Gobierno		Empresa pública		Empresa privada de explotación	Empresa privada de explotación		Privada	Privada	
Ente que soporta los riesgos comerciales	Gobierno		Empresa pública		Principalmente un ente público	Empresa privada de explotación		Ente privado	Ente privado	
Base de la remuneración de la parte privada	No es aplicable			Honorarios fijos basados en servicios prestados	Remuneración basada en resultados	Remuneración basada en resultados, menos derechos que paga la empresa de explotación por uso de activos existentes		Determinada privadamente	Determinada privadamente	
Duración típica	Ilimitada			Menos de 5 años	Alrededor de 3 a 5 años	5 a 10 años	10 a 30 años	Ilimitada	Ilimitada	

4.4 COOPERACION GREMIAL

4.4 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION GREMIAL

ESTATUTO DEL CONSORCIO DE MUNICIPALIDADES DE TUNGURAHUA.

Acuerdo Ministerial No. 2050. RO/ 785 de 5 de Octubre de 1987.

APROBAR los Estatutos del CONSORCIO DE MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA, que fueron discutidos y aprobados en Asamblea por el Consorcio en sesiones de 31 de enero y 7 de febrero de 1987, con la participación de los señores representantes de las Municipalidades de Ambato, Baños, Cevallos, Mocha, Patate, Pelileo, Pillaro y Quero.

ESTATUTOS DEL CONSORCIO DE MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA

CAPITULO I

De la Institución y sus Miembros

- Art. 1.- El Consorcio de Municipalidades de Tungurahua es una Entidad de Derecho Público, con Personería Jurídica y patrimonio propio, que agrupa a los Municipios de la Provincia de Tungurahua
Art. 2.- La Sede del Consorcio de Municipalidades de Tungurahua, será la ciudad de Ambato capital de la Provincia.

CAPITULO II

De los Fines

- Art. 3.- Las finalidades primordiales que orientan la acción del Consorcio de Municipalidades de Tungurahua son:
- a) Unificar los esfuerzos de las Municipalidades de la Provincia en favor del desarrollo económico, social y cultural de toda su población;
 - b) Cooperar el eficaz cumplimiento de los propósitos de las Municipalidades y de otros Organismos de servicio público; locales, provinciales, regionales y nacionales especialmente con los Consejos Provinciales, a fin de llevar a cabo coordinadamente cuanto les esté determinado por la Ley, referente al desarrollo de sus respectivos Cantones;
 - c) Gestionar ante los diferentes Organismos del Estado, la participación efectiva de los Municipios en los recursos financieros del País; y, en los servicios técnicos indispensables para su normal funcionamiento y atención a las necesidades comunitarias;
 - d) Fomentar las relaciones con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, y con los Organismos Seccionales;
 - e) Propender a la participación de las Municipalidades Ecuatorianas y con los Organismos Seccionales;
 - e) (sic) Propender a la participación de las Municipalidades en programas conjuntos que redunden en beneficio directo de sus comunidades.
 - f) Las demás que se determinen en el presente Estatuto.

CAPITULO III

Estructura Orgánica

- Art. 4.- El Consorcio de Municipalidades de Tungurahua contará con los siguientes organismos en su estructura orgánica:

- a. Asamblea General.
- b. Directorio.
- c. Secretaría y Coordinación.
- d. Tesorería

De la Asamblea General

- Art. 5.- La Asamblea General es la máxima autoridad del Consorcio de Municipalidades de Tungurahua. Está constituida por tres Representantes Principales de cada una de las Municipalidades, debiendo ser miembros del cuerpo Edilicio.
Cada representante Principal tendrá un suplente, el mismo que actuará en ausencia de este.
- Art. 6.- La Asamblea General se reunirá ordinariamente cada año. Extraordinariamente, la Asamblea puede reunirse por convocatoria del Directorio o a pedido de cuatro Municipios.
La Sede de la Asamblea General ordinaria será la que esta resuelva.
La Sede de las Asambleas Extraordinarias ser la que designe el directorio.
- Art. 7.- Las convocatorias para las asambleas de que trata el artículo anterior irán suscritas por el Presidente y el Secretario, deberán ser notificadas a sus miembros con por lo menos un mes de anticipación cuando se trate de la Asamblea General

Ordinaria y en ocho días de anticipación, cuando se trate de Asamblea General Extraordinaria.

Las Convocatorias se harán a través de los medios de comunicación colectiva.

Art. 8.- La Asamblea General se entenderá constituida y funcionará con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Art. 9.- Se entenderá que existe mayoría cuando concurren por lo menos la mitad más uno de los Municipios miembros

Art. 10.- Son funciones y atribuciones de la Asamblea General:

- a. Aprobar y reformar los Estatutos de la Institución;
- b. Elegir a los Miembros del Directorio;
- c. Conocer el informe de labores presentado por el Presidente del Directorio; así como el informe económico que obligatoriamente presentará el Tesorero;
- d. Fijar la Sede de la próxima Asamblea General Ordinaria;
- e. Aprobar los planes de acción para el desarrollo Institucional;
- f. Aprobar el presupuesto anual de la Entidad;
- g. Adoptar todas las medidas encaminadas a lograr el cumplimiento de los objetivos que persigue la Institución;
- h. Conocer y resolver todo otro asunto que según los Estatutos le corresponda.

Del Directorio

Art. 11.- El Directorio es nombrado por la Asamblea General y está compuesto por:

- a. Un Presidente de honor que deberá ser el Alcalde de la Ciudad de Ambato.
- b. Un Presidente;
- c. Un Vicepresidente;
- d. Seis Vocales Principales; y,
- e. Seis Vocales Suplentes.

Cada uno de los miembros durará en sus funciones dos años pudiendo ser reelegidos.

Cada vocal principal, que no podrán ser de la misma Municipalidad, serán designados por la Asamblea General previa la terna que presenten los Representantes de los Municipios.

Art. 12.- El Directorio tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- a. Cumplir las resoluciones de la Asamblea General y velar por el cumplimiento de las normas del Estatuto;
- b. Determinar los mecanismos necesarios para el logro de los objetivos propuestos por el Consorcio;
- c. Elaborar el Proyecto de Presupuesto anual y ponerlo a consideración de la Asamblea para su aprobación;
- d. Dirigir la ejecución de los planes de acción aprobados e informar a la Asamblea General sobre la marcha del Consorcio y la forma en que se han cumplido los planes, resoluciones y recomendaciones del Órgano Superior;
- e. Sugerir las reformas que deban hacerse a los Estatutos de la Entidad;
- f. Respaldar las gestiones que realice el Presidente en favor del Consorcio;
- g. Promover cuanta gestión e iniciativa se requiera para beneficio del Consorcio y de sus miembros;
- h. Las demás previstas en el presente Estatuto o que le asigne la Asamblea General.

Del Presidente del Directorio

Art. 13.- El Presidente del Directorio es el principal ejecutivo de la Entidad. Son atribuciones y deberes del Presidente:

- a. Representar judicial y extrajudicialmente a la Entidad;
- b. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de los Estatutos;
- c. Ejecutar los planes de acción determinados por la Asamblea General y sus resoluciones;
- d. Convocar conjuntamente con el Secretario, a sesiones ordinarias y extraordinarias del Directorio, como a las Asambleas Generales Ordinarias y Extraordinarias;
- e. Controlar las actividades de Tesorería y Secretaría;
- f. Autorizar con su firma los gastos que realice el Consorcio;
- g. Firmar los cheques conjuntamente con el Tesorero;
- h. Firmar conjuntamente con el Secretario las actas de la Asamblea General y del directorio;
- i. Las demás establecidas en el Estatuto y aquellas que la Asamblea disponga.

Del Vicepresidente

Art. 14.- El Vicepresidente, reemplaza al Presidente en la ausencia de este. Colaborar estrechamente con el Presidente y el Secretario Coordinador en la realización de los planes de acción y resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el Directorio.

4.4 CONTRATOS Y ACUERDOS MODELO: COOPERACION GREMIAL

De los Vocales Principales

Art. 15.- Los vocales principales son elegidos por la Asamblea General, de acuerdo al orden de elección reemplazarán al Presidente y Vicepresidente en caso de ausencia de éstos.

Es deber y obligación de los vocales principales, colaborar con el Directorio para el cumplimiento de las funciones establecidas en el Presente Estatuto.

Del Secretario Coordinador

Art. 16.- El Secretario Coordinador será designado de entre los personeros del cuerpo Edilicio al que pertenezca el Presidente del Concejo.

Son funciones del Secretario Coordinador:

- a. Actuar como Secretario de las Asambleas Generales y del Directorio dando fe de sus actos y resoluciones;
- b. Llevar el archivo de las sesiones de la Asamblea; del Directorio; y, de la Entidad en general;
- c. Tramitar la correspondencia del Consorcio;
- d. Poner en práctica las resoluciones de la Asamblea General y del Directorio.

Del Tesorero

Art. 17.- El Consorcio de Municipalidades de Tungurahua tendrá un Tesorero, responsable por la administración de los fondos y bienes de la Entidad

Art. 18.- Son deberes del Tesorero:

- a. Recaudar los fondos que pertenezcan al Consorcio y efectuar los gastos que ésta debe hacer;
- b. Organizar y llevar la Contabilidad de la Entidad;
- c. Presentar balances trimestrales a conocimiento de la Presidencia;
- d. Presentar los balances generales y anuales e informar al Directorio sobre la situación financiera del Organismo cuando fuere requerido;
- e. Firmar los cheques conjuntamente con el Presidente;
- f. Colaborar con el Secretario Coordinador en la programación y ejecución presupuestaria de la Entidad;
- g. Presentar el informe económico anual para conocimiento de la Asamblea General Ordinaria;
- h. Las previstas en las Leyes vigentes y aquellas que le determinen la Asamblea General y el Directorio

CAPITULO IV

De los Recursos Económicos de la Entidad

Art. 19.- El Patrimonio de la Entidad está compuesto por:

- a. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de las Municipalidades miembros;
- b. Los recursos provenientes de donaciones y legados que se le hicieren

CAPITULO V

Disposiciones Generales

Art. 20.- Los presentes Estatutos podrán ser reformados por Asamblea General del Consorcio de Municipalidades de Tungurahua, mediante voto afirmativo de las dos terceras partes de las Municipalidades miembros, aprobados en dos sesiones distintas.

Art. 21.- Los presentes Estatutos entrarán en vigencia a partir de su aprobación por el Ministerio de Gobierno y Municipalidades y de su promulgación en el Registro Oficial.

Los presentes Estatutos fueron discutidos y aprobados en dos Sesiones Extraordinarias del Consorcio de Municipalidades de Tungurahua llevadas a efecto el 31 de enero en la ciudad de Pillaro y el 7 de febrero de 1987 en la ciudad de Cevallos.

5. ANEXO

5.1 GLOSARIO

5.1 GLOSARIO

Este glosario provee definiciones generales de algunos de los términos técnicos utilizados en el informe. A fin de facilitar una profundización o investigación, se incluye las fuentes de dichas definiciones cada vez que fue posible.

Actividades

Conjunto de acciones programadas que se hacen en un orden terminado.
Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM - AME / BEDE / GTZ. Gestión Municipal en el Manejo de Desechos Sólidos. Quito. 1997

Aportes constitucionales

Porcentaje del presupuesto de ingresos ordinarios, definidos constitucionalmente a favor de las municipalidades.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Asociación de Municipios / Municipalidades

Es la organización de los municipios, para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines, que pueden celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Autonomía

Facultad de gobernarse por sus propias leyes.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Calidad

Condición o nivel básico que deben cumplir bienes y servicios para competir, sobrevivir y lograr de forma efectiva los objetivos de un estudio, proyecto o institución.

Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM - AME / BEDE / GTZ. Gestión Municipal en el Manejo de Desechos Sólidos. Quito. 1997

Catastro

Censo o registro estadístico de las fincas rústicas y urbanas.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Código

Cuerpo de leyes dispuestos según plan metódico o sistemático. Recopilación de las leyes o estatutos de un país o institución.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Código Municipal

Ley que regula el ordenamiento, definición y organización del régimen municipal.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Delegación

Transferencia total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a entes autónomos no controlados totalmente por el gobierno central, pero responsables ante éste.

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Derecho municipal

El que regula el régimen de los concejos o municipios, como corporaciones y en relación con los vecindarios respectivos.

Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Real Academia Española.

Derecho Privado

Es el que se aplica solamente entre particulares.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Derecho Público

Es el que se aplica entre el Estado y particulares.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

El que tiene por objeto regular el orden general del Estado y sus relaciones, ya con los súbditos, ya con los demás Estados.

Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Real Academia Española.

Descentralización Administrativo

Se define como la transferencia de las funciones de planear, administrar, obtener y asignar recursos del gobierno central a unidades regionales de agencias gubernamentales, entes autónomos, gobierno subnacionales independientes y organizaciones no gubernamentales.

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Descentralización Territorial

Generalmente asociada a la política regional, se refiere la procesos de reubicar poblaciones urbanas y actividades geográficas lejos de grandes concentraciones. -La reubicación territorial tendrá incidencias en la descentralización de las actividades económicas y sociales.

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Descentralización de Mercado

Sinónimo de liberación económica, se refiere al proceso de crear condiciones bajo las cuales bienes y servicios son suministrados por mecanismos de mercados y no por decisión gubernamental.

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Desconcentración

Se define como la redistribución de la capacidad decisoria sobre recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles del gobierno central; la transferencia de tareas y funciones a entidades subordinadas al gobierno nacional, p. ej. gobernaciones (que no tienen carácter autónomo).

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Devolución

Es la transferencia de poderes (para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente) del gobierno central a gobiernos subnacionales independientes y autónomas (p.ej. estados fedados, provincias, municipios).

Propuesta del autor del estudio sobre El Salvador

Distrito municipal

Es la circunscripción territorial, a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Empresa de Servicio Público

Es aquella que funciona en el municipio, y que tiene tres formas de manifestarse

- Municipales
- Mixtas (municipio-sector privado)
- Por concesión (sector privado)

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Economías de escala

Característica de una tecnología de producción que hace que los costos unitarios bajen con el aumento de la producción. Las economías de escala son un origen importante de los monopolios naturales. Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 - Infraestructura y Desarrollo, Washington, 1994

Evaluación

Procesos, procedimientos e instrumentos mediante los cuales se da seguimiento y control al conjunto de actividades planeadas y/o ejecutadas.

Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM - AME / BEDE / GTZ. Gestión Municipal en el Manejo de Desechos Sólidos. Quito. 1997

Impuesto

Tributo o carga.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Mancomunidad

Corporación o entidad legalmente constituida por agrupación de municipios o provincias. (de mancomunarse: Unir personas, fuerzas o caudales para un fin.) Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Real Academia Española.

Políticas

Conceptos generales que guían el pensamiento, las decisiones y acciones de trabajo e institucionales hacia el logro de objetivos establecidos

Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM - AME / BEDE / GTZ. Gestión Municipal en el Manejo de Desechos Sólidos. Quito. 1997

Monopolio Natural

Actividad económica que resulta más eficiente cuando la realiza un solo productor.

Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 - Infraestructura y Desarrollo, Washington, 1994

Tarifa

Precio de venta de un bien o servicio.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo.

Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Real Academia Española.

Tasa

Pago por prestación de un servicio directo.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Tributo que se exige con motivo del uso ocasional de ciertos servicios generales.

Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Real Academia Española.

Tributos

Es la carga u obligación de tributar; es lo que se tributa al Estado o corporaciones públicas.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

Vecindad

Circunscripción municipal en que una persona reside.

Propuesta del autor del estudio sobre Guatemala

5.2 FUENTES DE ASISTENCIA TECNICA Y DE INFORMACION

5.2 FUENTES DE ASISTENCIA TECNICA Y DE INFORMACION

PROYECTOS INSTITUCIONES INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO SECTORIAL

COLOMBIA

Programa Mejor Gestión de los Departamentos

Departamento Nacional de Planeación
DNP - GTZ
Calle 26 # 13 - 19, Piso 16
Santa Fé de Bogota
Tel: +57 - 1 - 336 1600
Fax: +57 - 1 - 334 0394
Email:@dnp.gov.co

Contacto: Carlos Augusto Giraldo

ECUADOR

Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM

Agustín Guerrero 219 y Pacífico, Chiriboga
Quito
Tel: +593 - 2 - 469 704
Fax: +593 - 2 - 251 634
Email: gtzpfm2@gtzpfm.org.ec

Contacto: Enriqueta Cantos

GUATEMALA

Instituto de Fomento Municipal - INFOM

8a Calle 1 - 66
Zona 9, Ciudad Guatemala
Guatemala
Tel: +502 - 334 1907
Fax: +502 - 334 1907

Instituto CIVICA

2a Ave. 15 - 37,
Zona 15, Ciudad Guatemala
Tel: +502 - 333 4947
Fax: +502 - 366 4986
E-Mail: civica@intelnet.net.gt

Contacto: Eduardo Díaz Reyna

EL SALVADOR

Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES

Calle Estadio 2 # 33
San Salvador
Tel: +503 - 279 3225
Fax: +503 - 523 1785
Internet: www.comures.org.sv

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal - ISDEM

Avenida Sur # 725
San Salvador
Tel: +503 - 223 0920

VENEZUELA

El proyecto de la cooperación técnica alemana (PROGECI) ya se terminó en 1999. Sobre la situación actual en Venezuela se puede obtener información por las siguientes instituciones (vease más abajo) que han sido involucrados en la implementación del proyecto:

- CORDIPLAN
- FUNDACOMUN

NICARAGUA

Proyecto Fortalecimiento de la Autonomía Municipal - FAMU

INIFOM - GTZ
Apartado Postal 6093
Managua
Tel: +505 - 2 - 667 038
Fax: +505 - 2 - 667 039
Email: gtzfamu@tmx.com.ni

Contacto: Jörg Witte

Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal - INIFOM

Pista a la Refinería - Entrada Los Arcos
Managua
Tel: +505 - 2 - 666 065
Internet: www.inifom.gob.ni

ALEMANIA

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ GmbH

Arbeitsfeld 4248 - Kommunal- und
Stadtentwicklung (Desarrollo Urbano y
Municipal)
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Tel: +49 - 6196 - 79
Fax: +49 - 6196 - 79
E-Mail:@gtz.de
Internet: www.gtz.de/arbeitsfelder/ebene
3.asp?z=42&ProjectId=9&spr=1

Contacto: *Martina Craemer-Moeller*

OTRAS INSTITUCIONES EN LA REGION

INSITUICIONES REGIONALES

Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
 CERCA- PDC/CNUAH (Habitat)
 Apartado 4540 - 1000
 San José, Costa Rica
 Fax: +506 - 231 - 5088
 E-Mail: cerca@siscom.or.cr
 Internet: www.siscom.or.cr/home.htm
www.siscom.or.cr/cerca.htm

ECUADOR

Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME
Gibt es hier eine Adresse? Das PFM sitzt doch jetzt bei AME?

NICARAGUA

Asociación de Municipios de Nicaragua - AMUNIC
 de la Estatua de Montoya 1cuadra al norte y 1/2 c. al oeste
 Apdo. Postal RP - 60
 Tel: +505 - 266 - 9095
 Fax: +505 - 268 - 2380
 E-Mail: amunic@nicarao.org.ni
 Internet: www.siscom.or.cr/aso/amunic/amunic.htm

VENEZUELA

IULA - Unión International de Poderes / Autoridades Locales
 IULA World Secretariat
 Laan Copes van Cattenburch 60A
 2585 GC The Hague
 P.O. Box 90646
 2509 LP The Hague
 The Netherlands
 Tel: +31 - 70 - 306 6066
 Fax: +31 - 70 - 350 0496
 E-Mail: IULA@IULA-hq.nl
 Internet: www.iula.org

Ministerio de Planificación y Desarrollo - CORDIPLAN
 Oficina de Coordinación de Información e Informática
 Final Av. Lecuna, Pque. Central, Torre Oeste, piso 23
 Caracas - Venezuela
 Tel: +582 - 507 - 76 - 03 / 04
 Fax: +582 - 578 - 01 - 34
 Internet: www.cordiplan.gov.ve

Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal - FUNDACOMUN
 Edif. Fundacomún, final boulevard de Sabana Grande, Chacáito
 Caracas
 Tel: +582 - 952 02 09
 Internet: www.venonweb.com/orgs/foundations/fundacomun/index.htm

5.2 FUENTES DE ASISTENCIA TECNICA Y DE INFORMACION

OTRAS INSTITUCIONES EN ALEMANIA

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln
Postfach 51 06 20
50942 Köln
Tel: +49 - 221 - 3 76 89 - 20
Fax: +49 - 221 - 3 76 89 - 59
Internet: www.kgst.de

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung - DSE
- Zentralstelle für öffentliche Verwaltung -
Rauchstraße 22
10787 Berlin
Tel: +49 - 30 - 25433 - 0
Fax: +49 - 30 - 25433 - 380
E-Mail: zov@dse.de
Internet: www.dse.de

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
INSTITUTO ALEMAN DE DESARROLLO
(IAD)
Hallerstraße 3; 10587 Berlin; Germany
Tel: +49 - 30 - 390 73 - 0
Fax: +49 - 30 - 390 73 - 130
E-mail: DIE-Berlin@t-online.de
Internet: www.die-gdi.de

Deutscher Städtetag
Hauptgeschäftsstelle Köln
Hausanschrift: Lindenallee 13 - 17
50968 Köln
Postfachadresse: Postfach 51 06 20
50942 Köln
Tel: +49 - 2 21 - 37 71-0
Fax: +49 - 2 21 - 37 71-128

Hauptgeschäftsstelle Berlin
Hausanschrift: Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Postfachadresse: Postfach 12 03 15,10593
Berlin
Tel: +49 - 30 - 3 77 11 - 0
Fax: +49 - 30 - 3 77 11 - 999
E-Mail: post@staedtetag.de
Internet: www.staedtetag.de

5.3 BIBLIOGRAFIA

5.3 BIBLIOGRAFIA

General

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 - Infraestructura y Desarrollo. Washington. 1994

Banco Mundial. World Development Report 1997 - The State in a Changing World. Washington. 1997

Córdova Macías, Ricardo (Coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Programa El Salvador. San Salvador. 1997

Dillinger, William. Decentralization and its Implications for Service Delivery. UNDP / UNCHS / World Bank - Urban Management Programme. Washington D.C.. 1994

Edwards, Sebastian. Crisis and Reform in Latin America - From Despair to Hope. Washington D.C.. 1995

Programa de Gestión Urbana - PGU. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ¿Descentralizar América Latina?. Serie Gestión Urbana Vol. 3. Quito. 1995

Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio (editores). Municipio y Servicios Públicos - Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina. Santiago de Chile. 1994

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). An Urbanizing World - Global Report on Human Settlements 1996. Nairobi, 1996

Alemania

Brückmann, Friedel. Kommunale Zweckverbände - Unterentwickeltes Kostenbewußtsein im Schatten politischen Interesses - Beispiel Abwasserentsorgung. (Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.) 1990

Cronauge, Dietrich. Kommunale Unternehmen - Eigenbetriebe / Kapitalgesellschaften / Zweckverbände. Berlin, 1992
Haus, Wolfgang; Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Schäfer, Rudolf. Wie funktioniert das? - Städte, Kreise und Gemeinden. Mannheim, Wien, Zürich. 1986

Schink, Alexander. Verwaltungsstrukturen in der Region. in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Heft 14 und 15 1996

Sommerschuh, Dietrich. Gründung von Zweckverbänden - Eine Arbeitshilfe für die Praxis in den Kommunen der neuen Bundesländer. (Arbeitshilfe 14 des Projektes "Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern" der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände). Berlin (ohne Jahresangabe)

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. Zweckverbände im Freistaat Sachsen 1997. Kamenz. 1998

Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur. Interkommunale Kooperation zur Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte. Erfurt. 1998

Colombia

Banco Mundial. Local Government Capacity in Colombia - Beyond Technical Assistance. Washington, 1995

Buller, Eduardo. Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal. Ediciones PDM, Quito, Ecuador, 1995.

Comisión de Ordenamiento Territorial. Materiales de consulta, 1995.

Constitución Política de Colombia. 1991.

Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia "PROCOMUN". Guía para la Gestión Municipal. Santafé de Bogotá. 1995

Fals B., Orlando. Provincias y Asociaciones de Municipios, en revista Foro no. 14, Fundación Foro Nacional por Colombia, 1991.

Fundación Habitat Colombia. IV Encuentro Internacional Habitat Colombia. Marzo de 1996.

Gaitan G., Rafael. Algunas Reflexiones respecto a las Asociaciones de Municipios en el Derecho Público Colombiano.

Gomez L., Daniel Alberto. El Ordenamiento Territorial una Propuesta de Reconstrucción del Estado. En tesis de Magister, CIDER-UNIANDES, 1995.

MINDESARROLLO, BIRF, PNUD. Economía del Agua y Sector Privado. Santafé de Bogotá: Enero de 1996.

Molina, Iván. Nueva Regionalización Mundial, Desarrollo Local y Gobernabilidad. En Comercio Exterior de noviembre de 1997, México D.F.

Ecuador

Area Metropolitana "Eloy Alfaro". MORFOLOGIA DEL EJE INTERURBANO PORTOVIEJO - MONTECRISTI Y MANTA, ". 1987

Bustamante, Gonzalo. Guía de Planificación Urbana, 1994.

Diaz, José y **Trujillo**, Mauricio. Consejos Provinciales, Una Propuesta Para el Futuro, PDM-SENDA-1995.

Diaz, José y **Trujillo**, Mauricio. Gestión Local Participativa, Estrategias Básicas, PDM-SENDA - 1995

Guzman, Marco Antonio. Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador, Abril de 1994.

Guzman, Marco Antonio. Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador, Abril de 1994.

Mejia, Miquel, **Castillo**, Justo, **Gallegos**, Carlos y **Manosalvas**, Adolfo. Tesis de Maestría: Diseños de Lineamientos y de Perfiles de Proyectos Estratégicos de Autosustentación Económica, para el Ecodesarrollo del Valle del Intag y su Zona de Influencia, Provincia de Imbabura. Julio de 1992.

Meza Sanchez, Luis Iván, Estructuración Espacial del Ecuador con fines Político-Administrativos, PDM-SENDA- Octubre de 1996

Programa de Gestión Urbana-PGU. ¿Descentralizar en America Latina?, 1995.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 969 de 18 de junio de 1996

Ley de Régimen Municipal. Suplemento al Registro Oficial No. 331 de 15 de octubre de 1971

El Salvador

Agencia Española de Cooperación Internacional. Legislación Básica Municipal. San Salvador. 1993.

Colindres, Eduardo y **Morales Velado**, Oscar. Marco Histórico Doctrinario del Municipio en El Salvador. Monografía realizada en la Gestión Municipal Abril/97.

FUNDE. Desarrollo Regional / Local en El Salvador. San Salvador. 1997.

FUNDE. Perfilando el Municipio como Promotor del Desarrollo Económico y Social. San Salvador.1997.

Gobierno de la República de El Salvador. Política de Desarrollo Socio-económico Local y Estrategia Operativa. San Salvador. 1994.

Imprenta nacional. Documento Histórico Asamblea constituyente. El Salvador. 1995.

MIPLAN. Lineamientos de Política de Descentralización. San Salvador. 1994.

Orellana, Victor Antonio. Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador, en: Córdova Macías, Ricardo (Coordinador). "Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica", FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Programa El Salvador. 1997

UNICEF-JSAM. Evaluación de la Política de Descentralización y Desarrollo Municipal. San Salvador.1995.

5.3 BIBLIOGRAFIA

Guatemala

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). El municipio y la participación del vecino, en Momento 7/93. Guatemala, 1993.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). La Descentralización, en carta económica No. 20. Guatemala, 1994.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Fortalecimiento Municipal. Guatemala, 1995.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Fortalecimiento financiero de los gobiernos locales. Guatemala, 1996.

Duarte, Julian. El rol del municipio en el desarrollo nacional (ponencia). ANAM-FADI. Guatemala, 1994.

Echegaray, Francisco. El papel de las transferencias fiscales del gobierno central al gobierno municipal y la descentralización: el caso de Guatemala. INCAE. Guatemala, 1995.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Políticas actuales de desarrollo comunitario: descentralización y desconcentración, el caso de Guatemala. Guatemala, 1990.

Galvez Borrell, Victor. Gobernabilidad e intermediación política: las exigencias de la democracia en Guatemala. FLACSO. Guatemala, 1995.

García, Fernando. Propuestas de participación comunitaria en el gobierno municipal de Guatemala. ASIES. Guatemala, 1989.

Guatemala. Código Municipal (Decreto 58-88). 1988.

Guatemala. Constitución Política (reformada por acuerdo legislativo 18-93). 1996.

Guatemala. Ley preliminar de regionalización (Decreto 52-87). 1988.

Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 1041-87). 1988.

Instituto de Estudios y Capacitación Cívica. Ensayo y Error - Diez Años de Municipalismo en Guatemala (1985 - 1995). Guatemala, 1996

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Impacto de la transformación financiera constitucional en el régimen municipal. Guatemala, 1993.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo de 1994: Características generales de población y habitación. Guatemala, 1996.

Linares, Luis. Estructura para el fortalecimiento institucional del municipio. ASIES. Guatemala, 1992.

OPDH. Informe anual circunstanciado al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los derechos humanos durante el año 1996. Guatemala. Enero de 1997.

Palt, Sharon. Descentralización en Centroamérica: Análisis Político. USAID. Guatemala, 1994.

Pérez, José Antonio. Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano. SIECA. Guatemala, 1994.

Rayo, Mariano. La descentralización y el sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en memoria del primer foro nacional de descentralización. SEGEPLAN/GTZ/CIEN. Guatemala, 1995.

Ríos de Rodríguez, Carol. Diagnóstico Nacional, en memoria del primer foro nacional de descentralización. SEGEPLAN/GTZ/CIEN. Guatemala, 1995.

SEGEPLAN. Indicadores Sociodemográficos. Guatemala. 1994.

TSE: Padrón General y Resultados finales de elecciones 1995. Guatemala. 1996.

Nicaragua

Buitrago, Edgardo. " Cuadernos Universitarios" No 30.

FISE: Mapa de Pobreza Municipal.1995". En : Material de Estudio. Escuela de

Economía Agícola. 1997. Mimeo.

Konetzke, Richard. Historia de América Latina. Tomo II. Siglo XXI editores. Buenos Aires. 1972.

Ortega, Manuel. Las Asociaciones Municipales en Nicaragua. Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas. Nicaragua (Friedrich-Ebert-Stiftung) 1993.

PNUD / INIFOM / CNUAH. Serie: Diagnóstico básico de las municipalidades. 1994

Venezuela

Brewer-Cañas, Allan (Complilador). Informe sobre la Descentralización en Venezuela. Ministerio para la Descentralización. Caracas. 1994,

Combellas, Ricardo. Un Nuevo Paradigma del Estado. Gerencia Municipal, Año1, No. 1, CEDIGEG

Chalbaud, Gabriela (Coordinadora). Ordenamiento Territorial y Urbano: Experiencias Municipales Exitosas. Caracas. 1993

Escalona, Juan Jacobo. El Municipio en la Constitución. AVECI. Caracas. 1991

Fernández Toro, Julio César. El Municipio en la Organización y Estructura del Estado. PROHOMBRE. Caracas. 1996

Gonzalez Cruz, Fortunato, **Rangel** Guerrero Christi. El Financiamiento de la Gestión Pública Local. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Mérida. 1997

Vallmitjana, Marta (Coordinadora). Nuevos Escenarios para el Poder Local: Caracas. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 1993