



Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en *Honduras*

Preparado para:

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID)
Buró para América Latina y El Caribe
Oficina para el Desarrollo Regional Sostenible

Por:

Asociación Internacional de Administración de Ciudades Y
Condados (ICMA)
Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00

Junio, 2006

Este estudio fue posible gracias al apoyo brindado por la Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-. Los contenidos son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente la opinión de la USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

<i>Presentación</i>	5
<i>Descripción de las mancomunidades de Honduras</i>	5
Conceptualización	5
Formas asociativas de cooperación intermunicipal en Honduras	8
Tipología de la asociatividad	8
Principales funciones de las asociaciones intermunicipales y/o mancomunidades	11
<i>Proceso en la construcción y desarrollo institucional de mancomunidades</i>	12
Apoyo de la AMHON a las mancomunidades	12
Información y asistencia técnica y financiera para el establecimiento de mancomunidades	12
<i>Características básicas de las mancomunidades</i>	13
Proceso para la construcción del espacio asociativo/mancomunado	13
Proceso de conformación de las mancomunidades en Honduras	14
Aspectos legales y normativos de las mancomunidades	16
Normativa interna	17
Mecanismos de información entre las mancomunidades y las comunidades	19
Mecanismos de cooperación entre mancomunidades y otros actores	19
Sector privado	20
Relaciones de las mancomunidades con el gobierno central	20
Capacidad técnica y administrativa de las mancomunidades	22
Procedimientos administrativos y de funcionamiento	22
Creación de la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI)	23
<i>Planificación y ejecución de programas por parte de las mancomunidades</i>	24
La eficiencia en la gestión mancomunada	25
Medición de desempeño	25
Sostenibilidad y suficiencia financiera de las mancomunidades	25
<i>La apertura de espacios de participación social en los procesos asociativos</i>	28
<i>Principales obstáculos, riesgos y debilidades del proceso asociativo intermunicipal</i>	30
Obstáculos	30
Riesgos	30
Debilidades	31
<i>Principales logros, lecciones aprendidas y recomendaciones</i>	32
Logros	32
Lecciones aprendidas	32

<i>Recomendaciones</i> _____	35
Recomendaciones generales _____	35
A las mancomunidades _____	35
A la cooperación _____	36
A la AMHON _____	37
Al gobierno central _____	37
<i>Bibliografía</i> _____	39
<i>ANEXO 1: Mancomunidades de municipios en Honduras</i> _____	42

Presentación

Esta investigación y un estudio de caso sobre la Mancomunidad de MANCORSARIC, pretenden ofrecer una caracterización del asociacionismo y la cooperación intermunicipal en Honduras que exponga la génesis de su conformación, sus características básicas, los factores motivadores, las limitantes y los retos que enfrentan y las principales lecciones aprendidas.

Lo anterior, con el propósito de que los distintos actores que inciden en la constitución y/o el funcionamiento de las diversas iniciativas asociativas o mancomunadas, dispongan de información práctica y específica sobre esta temática.

Ambos documentos y otros similares para los casos de Bolivia, Guatemala, Costa Rica y El Salvador, se enmarcan dentro del Proyecto *Regional Partnership for Decentralization and Local Governance in the Americas*, financiado por la USAID.

Este documento y el estudio de caso correspondiente fueron elaborados por los consultores Allan Díaz, Guadalupe López, y Maribel Suazo.

Descripción de las mancomunidades en Honduras

Conceptualización

Aún cuando la Ley de Municipalidades no define el término mancomunidad, establece que los municipios podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras para el mejor cumplimiento de sus normas y funcionamiento. Asimismo, en sus estatutos se plasman objetivos concretos que sustentan las bases políticas y jurídicas de las mancomunidades, así como el rol y las reglas del juego para la constitución y funcionamiento de estas figuras asociativas.

En la actualidad, se están concertando reformas a la Ley de Municipalidades con el propósito de contemplar un marco amplio y claro para las mancomunidades, tomando en cuenta los objetivos y fines que persiguen al asociarse.

De acuerdo con la "Guía de trabajo para mancomunidades en Honduras", una mancomunidad o asociación intermunicipal se define como una entidad local, con o sin personería jurídica, creada por dos o más municipios de manera voluntaria y con carácter permanente, en torno a uno o varios intereses comunes.¹

Dicho documento señala la importancia de que las mancomunidades puedan asumir competencias propias de los municipios, pero nunca sustituirlas. Al respecto, se trata de abordar conjuntamente, muchos de los problemas que por

¹ AMHON-PRODEMHN. Guía de Trabajo para Mancomunidades en Honduras. Primera Edición. Diciembre, 2002.

criterios de racionalidad económica o eficiencia técnica o administrativa, no pueden afrontarse de forma individual.²

Cabe destacar que el desarrollo de las mancomunidades fue impulsado con mayor consistencia a partir de 1990 mediante una nueva Ley de Municipalidades, la cual entró en vigencia ese mismo año, sustituyendo a la de 1927. Como parte de sus primicias, la nueva ley faculta a las Corporaciones Municipales a asociarse con uno o más municipios para resolver problemas comunes. Antes de 1990, Honduras no contaba con experiencias asociativas de municipios; con excepción de los municipios del Departamento de Cortés (que mantenían una relación para aprovechar el equipo municipal).

La Ley de Municipalidades autoriza la conformación de mancomunidades y la AMHON se ha comprometido desde 1994 en apoyar la creación y fortalecimiento de las expresiones mancomunadas en Honduras.

Como parte de la estrategia para la conformación de mancomunidades, se promueve la vinculación entre autoridades municipales para compartir experiencias y establecer relaciones de apoyo mutuo. Bajo este marco legal y político, y contando con el acompañamiento técnico y administrativo del Programa USAID- ICMA, en junio de 1992 los Alcaldes de Villanueva Choloma, Puerto Cortes, El Progreso, San Pedro Sula, y La Lima tomaron la decisión de dar forma a una institución mancomunada que les permitiera hacerle frente a la amenaza de su autonomía municipal.

Desde 1992 hasta la fecha, se han organizado 55 mancomunidades localizadas en 17 de los 18 departamentos del país. Las mismas han recibido el apoyo de más de 60 organizaciones entre Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs), Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), cooperantes, gobierno central y la AMHON promotor en más del 50 % de las asociaciones constituidas.

Tabla No. 1: Número de mancomunidades según año de conformación

AÑO	1993	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Número de mancomunidades	1	2	7	2	3	6	21	8	5

² Ibid.

Tabla No. 2: Número de municipios por mancomunidad

Mancomunidades por municipios integrantes	Mancomunidades Nivel I	Mancomunidades Nivel II	Mancomunidades Nivel III	Total
Con 2 municipios	1			2
Con 3	2 (6 muni)	3 (9 muni)	3 (9 muni)	8
Con 4	1(4 muni)	1 (4 muni)	5 (20 muni)	6
Con 5	1 (5 muni)	9 (45 muni)	1 (5 muni)	9
Con 6	1(6 muni)	4 (24 muni)	1 (6 muni)	6
Con 7		4 (28 muni)	2 (14 muni)	6
Con 8		1 (8 muni)		1
Con 9	1(9 muni)	2 (18 muni)		3
Con 10		6 (60 muni)	1 (10 muni)	5
Con 11		2 (22 Muni)		2
Con 12		1 (12 muni)		1
Con 14				1
Con 15		1 (15 muni)		1
Con 17	1(17 muni)			2
Con 23	1(23 muni)			1
Con 42	1(42 muni)			1
Total	10(112 municipios)	32(245 municipios)	13 (64 municipios)	55

FUENTE: FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL – FHIS, DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, septiembre - 2006

El cuadro anterior utiliza la categorización del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) respecto de la descentralización de responsabilidades para el manejo de recursos. El FHIS ha establecido tres niveles de capacidad técnica en el manejo del ciclo de proyectos, basado en el grado de profesionalidad de la instancia técnica municipal o mancomunidad responsable de administrar de manera técnica, transparente y participativamente el ciclo completo de proyectos. Los tres niveles de capacidad técnica de manejo del ciclo de proyectos son los siguientes:

Nivel FHIS 1: Manejo total del ciclo de proyectos.

Nivel FHIS 2: Manejo parcial del ciclo de proyectos.

Nivel FHIS 3: Sin capacidad de realizar actividades del ciclo de proyectos.

El total de municipios en Honduras son 298, 4 no están en mancomunidades y un promedio de 123 municipalidades están en más de una mancomunidad, asociación o consejo intermunicipal.

Formas asociativas de cooperación intermunicipal en Honduras

La Ley de Municipalidades hace prevalecer el carácter voluntario en la creación de mancomunidades y la promoción del asociativismo. No obstante, establece la obligatoriedad de asociación tanto para los municipios contiguos que conforman zonas conurbanas, como para aquellos que, por más de dos años consecutivos, no reúnan los requisitos básicos en cuanto a población, ingresos, desmembramiento, etc.

La conformación de las figuras asociativas voluntarias responde a intereses diversos, de allí sus distintos nombres: mancomunidades, consejos intermunicipales, asociaciones de municipios y zona metropolitana. Como ejemplo de esta última puede mencionarse el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Sula (Villanueva, Choloma, La Lima y Progreso, posteriormente se unieron Puerto Cortes, y San Pedro Sula), constituida entre 1991 y 1992 en el marco de un programa de fortalecimiento municipal de la USAID.

Debe resaltarse que las asociaciones de municipios en Honduras son de carácter amplio debido a la flexibilidad de sus fines y la amplitud de sus objetivos. Por lo tanto, pueden distinguirse cuatro grandes grupos: asociaciones de municipios (en sentido estricto), mancomunidades, consejos o comisiones y otras formas de asociacionismo tales como fundaciones, redes y zonas metropolitanas. Además, existen otras figuras mancomunadas en torno a acciones de corto o mediano plazo mediante convenios.

Tipología de la asociatividad

Las asociaciones, mancomunidades y/o consejos intermunicipales se catalogan de la siguiente manera:

- **De carácter nacional (político estratégico):** Este es el caso de la AMHON, que lucha por la defensa de la institución municipal y de su autonomía e impulsa un proceso descentralizador, de ámbito nacional y con un carácter más político y de negociación y cabildeo ante los poderes del Estado.
- **De carácter territorial o dirigido a la gestión ambiental:** Dentro de esta tipología se encuentra la Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa. AMUPROLAGO busca la protección del lago y la promoción del desarrollo sostenible de la región basado en la dinamización económica y social del territorio, el ordenamiento territorial y su representatividad institucional.
- **Sectoriales:** Por ejemplo, asociaciones para el desarrollo turístico, como la Mancomunidad de Municipios del Valle (Amapala, San Lorenzo) que organiza ferias relacionadas con el turismo.

- **De carácter cultural o étnico:** Como la Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras (MAMUGAH), cuyo principal objetivo es la defensa y protección de las tradiciones y la cultura garífunas.
- **De promoción del desarrollo local y/o prestación de servicios en sentido amplio:** En esta categoría, destaca el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Sula.

En un taller organizado por AMHON-PRIDEMUN II sobre el tema de mancomunidades³, se evidenciaron algunas diferencias en cuanto a las expresiones, conceptos y tipologías de las mancomunidades y asociaciones. Observe el siguiente cuadro:

Mancomunidad	Asociación Departamental
<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito territorial (más abierto). • Menor incidencia política. • Su papel es de gestor, ordenador. Asesora, incide, ejecuta. • La planificación es territorial. • De carácter funcional/operativo para prestar servicios específicos, aprovechando las economías de escala, el costo de oportunidad y la transferencia de conocimientos a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito territorial (Departamento). • Mayor incidencia política. • Su papel es de incidencia. • La planificación es institucional. • De carácter de representación gremial/política para ejercer incidencia.

Fuente: Memoria del Taller de Mancomunidades realizado por AMHON - PRIDEMUN II. Del 7 al 9 de diciembre del 2005,

Todas las formas de organización mancomunada, definen sus objetivos y los fines de su unión. Entre ellos: la gestión de áreas naturales, el desarrollo integral de una región, la protección de una etnia o la defensa de intereses propios de los municipios y las instituciones locales, con actuaciones relacionadas con la planificación en su territorio, la prestación de servicios básicos, la gestión ambiental, la defensa de aspectos culturales o étnicos.

A continuación se enumeran las razones primordiales para la constitución de mancomunidades:⁴

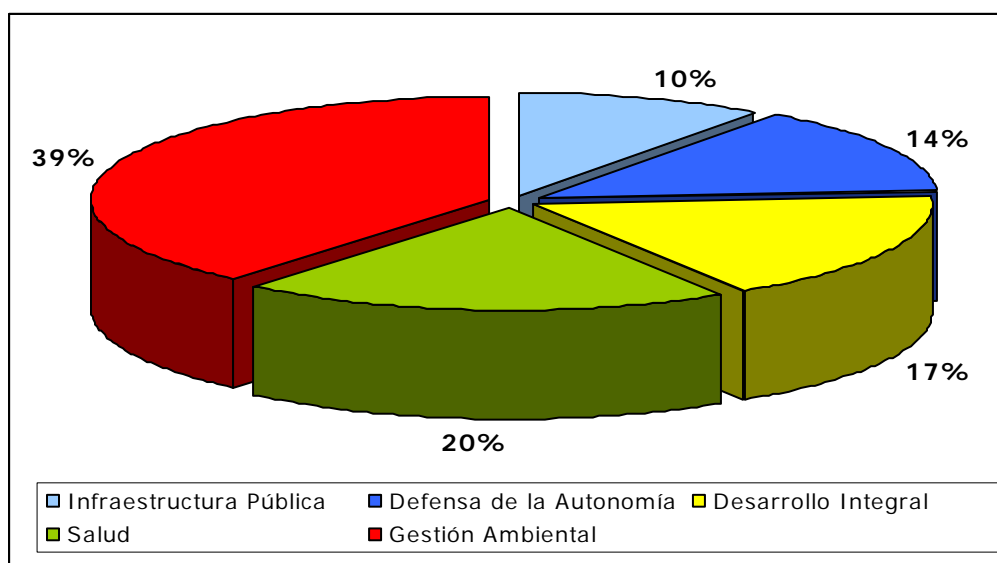
- Satisfacer necesidades y demandas.
- Generar economías de escala en la gestión municipal.
- Prestar servicios con una mayor calidad y eficiencia.

³ AMHON - PRIDEMUN II. Memoria del Taller de Mancomunidades. Diciembre 2005.

⁴ Ibid.

- Potenciar la solidaridad y cooperación entre municipios y actores involucrados en el desarrollo local.
- Mejorar la capacidad técnica de los municipios.
- Favorecer procesos de fortalecimiento de la gestión municipal.
- Implementar acciones concertadas y de interés común para varios municipios, sin partidismos ni clientelismos.
- Buscar y optimizar la capacidad de captar financiamiento interno y externo.
- Mejorar la capacidad de negociación y de coordinación interinstitucional.
- Generar un valor agregado a los recursos aportados por cada municipio.
- Impulsar y articular el desarrollo económico - productivo y social a nivel regional.
- Favorecer el proceso de descentralización de competencias y recursos hacia lo local.

Gráfico 1: Proporción de mancomunidades según motivo o interés para su conformación.



Fuente: Memoria del Taller de Mancomunidades realizado por AMHON - PRIDEMUN II. Del 7 al 9 de diciembre del 2005,

Principales funciones de las asociaciones intermunicipales y/o mancomunidades

Según el documento "El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras"⁵, la asociación intermunicipal favorece la adaptación de los municipios a los retos actuales: globalización, gestión del territorio y universalización de servicios básicos; entre otros. Lo anterior, generando economías de escala que permiten aprovechar y complementar los recursos limitados de cada municipio mediante una organización o esfuerzo mancomunado. Todo ello, en procura de lograr una mayor eficacia y calidad en la ejecución de las competencias y funciones asumidas como asociación y satisfacer las demandas de la población.

Los propósitos deben orientarse a:

1. Abrir cauces de comunicación y coordinación con otros poderes del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.
2. Ser un punto de encuentro entre municipios para intercambiar información y experiencias exitosas.
3. Crear una estrategia común de actuación en el desarrollo local.
4. Favorecer la presencia en la zona como un todo unitario, destacando cada una de las características y uniendo esfuerzos.
5. Crear sinergias en la promoción, modernización y potenciación de los municipios.
6. Trabajar conjuntamente en la resolución de problemas generales y comunes que afecten a los municipios integrantes de la mancomunidad.
7. Promover el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines.

Las principales funciones que desempeñan las mancomunidades son las siguientes:

1. Realizar un proceso de planificación estratégica y de definición de objetivos a largo plazo.
2. Establecer una coordinación interinstitucional eficaz ante otros organismos del Estado y de la sociedad civil.
3. Facilitar la negociación ante otras instituciones.
4. Defender la autonomía municipal.
5. Gestionar los servicios públicos mancomunados.
6. Mantener una fluida comunicación e intercambio de experiencias hacia sus asociados, otras mancomunidades, la población y otros actores externos con los cuales se relaciona.
7. Formular y gestionar nuevos proyectos de desarrollo.
8. Favorecer el proceso de descentralización de competencias y recursos hacia lo local.

⁵ AMHON – PRODEMHOH. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras, Estado Situacional. Segunda Edición. Diciembre 2004.

Proceso en la construcción y desarrollo institucional de mancomunidades

Apoyo de la AHMON a las mancomunidades

El papel de la AMHON no es dar asistencia técnica a las mancomunidades, ya que su misión es servir de instrumento político para incidir en la definición y/o ejecución de políticas públicas que fortalezcan la autonomía municipal y la democracia local. Sin embargo dentro de su agenda técnica, la AMHON ha establecido convenios con algunos ministerios, como el de Salud y la Secretaría de Gobernación y Justicia, así como con proyectos y programas de cooperación internacional que brindan asistencia técnica para el fortalecimiento de las mancomunidades.

De esta forma, la AMHON ha avalado significativamente la estrategia de asociativismo, impulsando más de la mitad de las iniciativas mancomunadas a nivel nacional y; con ello, favoreciendo el fortalecimiento técnico-administrativo y la promoción del desarrollo municipal, así como el proceso de descentralización y de gobernabilidad.

Este apoyo se ha dado en cumplimiento del acuerdo tomado en la Sexta Asamblea Ordinaria de Alcaldes(as) de 1996, en el que se declaró y resolvió apoyar y fortalecer el asociacionismo municipal mancomunado en el país.

Información y asistencia técnica y financiera para el establecimiento de mancomunidades

Entre la información disponible sobre el tema de mancomunidades destacan las memorias y sistematizaciones de experiencia publicadas por diversas fuentes. A propósito, pueden señalarse los siguientes documentos:

- Planes de organización y funcionamiento administrativo y financiero – POFA.
- Guía de Ordenamiento Territorial.
- Guía de funcionamiento de Unidades Técnicas Intermunicipales (UTIS), Guía de trabajo de mancomunidades.
- Estado Situacional de las Mancomunidades en Honduras.
- Aspectos doctrinarios para la carrera de la función pública municipal (PRODEMTHON- AMHON).
- Clasificación de Puestos y Salarios ASONOG (Asociación de Organizaciones No gubernamentales)
- Guía metodológica para la construcción de indicadores socioeconómicos de línea de base a nivel municipal con participación social en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza (en cuatro municipios pilotos del Consejo Intermunicipal Río Higuito: seleccionado uno por mancomunidad integrante del Consejo Higuito y apoyado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

- Experiencia de la Zona Metropolitana del Valle de Sula (ZMVS), documentos base para las agencias de desarrollo estratégico.
- Guía metodológica para cabildos abiertos (PNUD- ASDI).
- Experiencias y contribuciones para la preparación ante los desastres naturales Ejemplos: MAMUCA- GTZ y otras publicaciones producidas por FUNDEMUN, PRIDEMUN –SNV- AMHON, etc.

En cuanto a la disponibilidad de asistencia técnica, algunas mancomunidades reportan poca o mínima intervención de las distintas instituciones y organizaciones. Sin embargo, otros actores consideran que existe una fuerte presencia de instituciones que respaldan el desarrollo de los municipios. En algunas zonas se reporta la presencia de más de 70 instituciones, pero muy pocas coordinan sus actividades con las mancomunidades.

Por su parte, los Alcaldes y Alcaldesas manifiestan su preocupación por la coordinación con instancias de cooperación internacional, sobre todo, en términos del apoyo económico y la asistencia técnica que puedan brindar estos organismos. De igual manera, también sienten la necesidad de coordinar con la AMHON las instituciones del Estado central, las ONGs, la empresa privada o la sociedad civil organizada.

La AMHON, con el apoyo de los organismos cooperantes internacionales y mediante sus diferentes programas y proyectos, ha facilitado procesos de asistencia técnica permanente (de dos a cuatro años) en casi la mitad de las mancomunidades; al resto se les ha brindado asistencia puntual mediante estos mismos programas y proyectos, así como por parte de organizaciones gubernamentales y privadas de desarrollo. Adicionalmente, desde el año 2002, la AMHON ha venido brindando apoyo técnico y legal para que las mancomunidades obtengan la personalidad jurídica.

Características básicas de las mancomunidades

Proceso para la construcción del espacio asociativo/mancomunado

Hay dos aspectos esenciales para que surja la iniciativa de la creación de una asociación o mancomunidad:

- Que exista **voluntad política consciente** por parte de los miembros de las corporaciones municipales, que supere las propias limitaciones en forma unida, pluralista y no partidista. Dicha condición deberá reflejarse en la toma de decisiones, la organización, las competencias y el financiamiento.
- Que los municipios tengan **intereses comunes** que fundamenten la asociación, la cual debe ser equilibrada e igualitaria para todos los municipios asociados, sin distinción de grandes o pequeños. Ejemplo: la

prestación de servicios de mantenimiento vial de pavimentación en la Mancomunidad del sur de Copan (Cucuyagua, San Pedro y Corquín).

El caso de la Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA) es un ejemplo claro de la contribución de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la visión de la mancomunidad, la cual nace con el apoyo inicial de AMHON, el Proyecto Integral para el Desarrollo Municipal (PRODEMHN) y la AECI. Posteriormente, de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la zona, demandaron ante la cooperación alemana (GTZ) un programa de gestión de riesgos, el cual se ha constituido en una referencia a nivel nacional y de Centroamérica. Actualmente, ha articulado diferentes acciones en el campo de la salud, el manejo del desarrollo económico y, sobre todo, la capacidad de coordinar y establecer convenios interinstitucionales mediante mesas de diálogo permanentes.

Proceso de conformación de las mancomunidades en Honduras

En Honduras, al menos la mitad de las asociaciones fueron constituidas por decisión propia y la otra parte por iniciativa externa. En el primer caso, se refiere a que la idea fue gestada por el cuerpo político local, normalmente los Alcaldes y Alcaldesas, ante la necesidad de hacer frente común a problemáticas cuya solución o soluciones superan las capacidades y/o posibilidades individuales de los municipios. Al respecto, es importante resaltar el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Sula en su defensa de la autonomía municipal. La acción mancomunada surge frente a una propuesta en el Congreso Nacional que pretendía reconocer como autoridad del Valle de Sula a una instancia de carácter público-privado, con titularidad sobre todos los mantos acuíferos y territoriales municipales.

Otro ejemplo es la Mancomunidad de Guisadote, la cual nació para la protección de la montaña y zona de reserva de Guisayote en el Departamento de Ocotepeque. Esto dio lugar al fortalecimiento de una fundación privada de desarrollo de Guisayote que, aprovechando su reconocida presencia, excluyó a la mancomunidad; ya que, al momento de su inclusión, no se aseguró de definir sus competencias. En la actualidad, la Mancomunidad de Guisayote retoma la protección de la montaña en vista de la poca respuesta por parte de la fundación.

También puede mencionarse a la Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá (AMFI), cuyo objetivo es promover el trabajo conjunto entre los distintos municipios en procura de resolver los problemas de la población fronteriza de Intibucá (colindante con El Salvador).

Por lo general, las mancomunidades que han surgido desde la iniciativa externa se relacionan con algún proyecto de cooperación al desarrollo que les ha apoyado y respaldado en el proceso de orientación, asesoría y conformación de la propuesta asociativa, respetando la voluntad política de las autoridades locales.

Casi todas las mancomunidades han identificado y definido objetivos similares. Entre ellos, prevalecen los siguientes:

- Coordinación interinstitucional.
- Defensa de intereses comunes.
- Desarrollo regional.
- Fortalecimiento municipal.
- Gestión ambiental.
- Infraestructura pública.
- Prestación de servicios.

La enunciación de los objetivos motivadores, teniendo en cuenta que la mayoría se asocia de carácter voluntario, se desprende de una carencia, dificultad y/o necesidad de financiamiento. En otros casos, como ya se ha expresado, surgen por algún tipo de amenaza o riesgo provocado por embates de fenómenos naturales; o bien, tratando de atender aspectos legales (personería jurídica). Dependiendo del objeto de su asociacionismo, se definen estrategias que conllevan a las etapas de organización y funcionamiento, entre ellas:

- Conformación de Junta Directiva.
- Obtención de personería jurídica, estatutos.
- Funcionamiento de sede y locales, etc.
- Cuotas /aportes de membresía.
- Consideraciones sobre la conformación de Unidades Técnicas.
- Caracterización del “motivo” de asociación (la razón o negocio de mancomunarse), mediante la definición de Plan Estratégico, el FODA, etc.

La mayoría de mancomunidades, dependiendo de la asistencia técnica recibida, construyen su visión y misión como parte del diseño de su Plan Estratégico. Por lo tanto, las líneas o componentes centrales de dicho plan se orientan a alcanzar los objetivos propuestos (implícitos en la misión y visión) y determinar de manera sistemática la gestión de recursos, tanto nacionales como internacionales, públicos o privados, para el desarrollo de las acciones planificadas.

Sus mecanismos de operación dependen de los objetivos planteados y los recursos humanos, físicos y económicos disponibles. De allí que las mancomunidades realizan diversas actividades:⁶

- Ampliación de la oferta de equipamiento e infraestructura de servicios básicos en el territorio.
- Generación de economías de escala en la gestión municipal.
- Prestación mancomunada de servicios para aumentar su calidad y eficiencia.
- Potenciación de la solidaridad y la cooperación.
- Mejoramiento de la capacidad técnica de los municipios.

⁶ AMHON – PRODEMÓN. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras, Estado Situacional. Segunda Edición. Diciembre 2004.

- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de financiamiento interno y externo.
- Mejoramiento de la capacidad de negociación.
- Impulso del desarrollo económico- productivo y social en el territorio

Aspectos legales y normativos de las mancomunidades

El artículo 294 de la Constitución de la República, referente al principio de autonomía, señala que "... el territorio Nacional Hondureño se divide en departamentos, y estos a su vez en municipios autónomos y administrados por corporaciones electas, remitiendo la organización y el funcionamiento del municipio a lo previsto en la Ley" (es decir, que ya existe constitucionalmente la descentralización del territorio).

El artículo 299 ratifica lo anterior al especificar que el desarrollo económico y social de los municipios deberá formar parte de los Programas de Desarrollo Nacional.

La normativa que regula a las asociaciones intermunicipales está establecida en la Ley de Municipalidades y su Reglamento. En relación con las mancomunidades, permite la asociación en diferentes formas y fines respetando la autonomía de cada municipio. Además, plantea un carácter voluntario por parte de los municipios integrantes en la conformación de las mancomunidades y no establece restricciones para los municipios que deseen formar parte de varias mancomunidades.

Las asociaciones de municipios se han constituido al amparo de la legislación vigente, específicamente en los siguientes artículos:

- Artículo 20 de la Ley de Municipalidades: "los municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su reglamento y normas para su funcionamiento. Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios."
- Artículo 129 del Reglamento. En cuanto a la coordinación y colaboración intermunicipal establece que: "cuando se trate de explotaciones o extracciones donde intervengan recursos naturales de dos o más Municipios, podrán éstos suscribir convenios o acuerdos de cooperación y colaboración con el fin de obtener una mejor racionalización de sus recursos naturales, una eficaz administración y un mayor control en la recaudación del impuesto." Ejemplos: Mancomunidad Cuenca del Río Tulián (asociación de tres municipios para la protección y explotación del recurso hídrico y la gestión y protección ambiental) y Mancomunidad REDUMA (Red

de Unidades Ambientales conformada por los municipios de Olanchito, Arenal, Sonaguera, Sabá, Tocoa, Trujillo y Bonito Oriental).

De las 55 mancomunidades existentes en el país, un promedio de 30 cuentan con personería jurídica. Las restantes están tramitando dicha representación legal y organizando sus unidades técnicas intermunicipales (aunque con problemas de carácter presupuestario que les impide su consolidación financiera).

Normativa interna

Para que una mancomunidad establezca su marco jurídico, es necesario que defina, en primer lugar, sus estatutos de manera consensuada. Éstos deberán ser ratificados por las Corporaciones Municipales con el fin de que cada municipio comprenda cómo y para qué está conformada la mancomunidad.

La AMHON elaboró un documento básico de estatutos de mancomunidades para facilitar el asesoramiento a las asociaciones intermunicipales. El mismo fue revisado por asesores legales y validado con algunas mancomunidades, respetándose en su aplicación los objetivos y competencias propias de cada una de estas entidades.

Por lo general, la definición y acuerdo de los estatutos implica varias reuniones con autoridades municipales enfatizándose el debate en aspectos relacionados con los objetivos, las áreas de acción, la participación, el componente técnico y el régimen económico y la sostenibilidad financiera. La definición de estos estatutos les permite a las mancomunidades regular su actuación e iniciar un proceso para la obtención de la personalidad jurídica.

Una vez que los estatutos han sido discutidos por los miembros de la Asamblea General, son presentados a cada Corporación Municipal para su análisis, ajuste y aprobación.

La formalización de su conformación se hace efectiva, mediante la emisión de acuerdos municipales y la firma de actas de constitución que establecen la voluntad de los municipios de mancomunarse, los objetivos y compromisos contraídos y su fecha de creación. Estas actas se firman en la primera reunión de Asamblea General, la cual también puede ser aprovechada para aprobar los estatutos y elegir y juramentar la Junta Directiva.

Usualmente, las mancomunidades están conformadas por los siguientes órganos:

- a) Asamblea General
- b) Junta Directiva
- c) Unidad Técnica Intermunicipal
- d) Consejo Consultivo
- e) Comisiones de Apoyo y Trabajo

La Asamblea General es el órgano de máxima autoridad que toma las decisiones más importantes que guían las acciones de las mancomunidades. La Asamblea

General está constituida básicamente por representantes de los gobiernos locales y la sociedad civil, a saber: Alcaldes, Regidores, miembros de los patronatos, Organizaciones No Gubernamentales de la zona, representantes de comités de desarrollo rural, miembros de comisiones de participación y otros grupos.

La *Junta Directiva* de la mancomunidad está integrada por:

- a) Presidente/a
- b) Vice-Presidente/a
- c) Secretario/a de actas
- d) Tesorero/a
- e) Fiscal y
- f) Tres vocales

La Junta Directiva dirige el funcionamiento de la mancomunidad de acuerdo con el reglamento estructurado para tal efecto, teniendo en cuenta que este órgano depende para la toma de decisiones de las consultas y mandatos que dicte la Asamblea General como órgano superior. Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere ser Alcalde/sa o Regidor/a de un municipio asociado aunque, en algunos casos (Consejo Higuito), se han incorporado los coordinadores de los Consejos de Desarrollo Municipal de los municipios miembros en representación de la comunidad, quienes participan con voz pero sin voto.

La Unidad Técnica Intermunicipal es el órgano de gestión de la mancomunidad, bajo el mandato de la Junta Directiva. Está conformada por un equipo interdisciplinario que brinda asesoría técnica a la asociación intermunicipal y a sus municipios miembros.

El plan estratégico de la mancomunidad es diseñado con la presencia de las distintas representaciones dentro del *Consejo Consultivo*, además de las instancias de barrios y poblados cercanos; obteniéndose una visión compartida entre todos los actores. El Consejo es el órgano de la asamblea conformado por los alcaldes, regidores, miembros de los patronatos o de otras instancias de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales de la zona, representantes del consejo de desarrollo rural, miembros de comisiones de participación y otros grupos. La Asamblea consulta con el Consejo para la toma de decisiones. El Consejo funciona de acuerdo con el reglamento y reuniones convocadas y estructuradas por la Junta Directiva.

En la práctica, las Comisiones de Apoyo y el Consejo Consultivo no han estado funcionando en todas las mancomunidades. Sin embargo, hay casos en que si están operando efectivamente. Por ejemplo, la estructura orgánica del Consejo Regional Ambiental (CRA) contempla el funcionamiento del Consejo Consultivo, donde están representadas todas las fuerzas vivas de la comunidad. Además de ejercer vigilancia y control social sobre el quehacer de la mancomunidad, participa en la elaboración del plan estratégico y los planes de inversión multianual y planes operativos de la mancomunidad.

Mecanismos de información entre las mancomunidades y las comunidades

En el marco de la construcción de procesos de gobernabilidad, debe promoverse el desarrollo de instrumentos y sistemas de comunicación que proporcionen información veraz a la ciudadanía y demás actores relevantes en el quehacer de la mancomunidad; donde las Corporaciones Municipales, los Consejos de Desarrollo Municipal, los Consejos de Desarrollo Comunitarios, los Patronatos y otras entidades locales se conviertan en colaboradores y contralores sociales de las actividades e inversiones que se realizan en la mancomunidad y en cada municipio socio.

Algunas mancomunidades han preparado planes de comunicación con el propósito de incentivar el compromiso de la población y sus organizaciones con las acciones que impulsa la mancomunidad; socializar las acciones y resultados de la mancomunidad; divulgar los avances y resultados del proceso de formulación del plan y su ejecución y; lograr el involucramiento de las instituciones, organizaciones, cooperantes y comunidades en la ejecución del plan. AMUPROLAGO ha creado medios de información, como boletines y revistas, para dar a conocer sus acciones en pro de la protección del lago de Yojoa. Esto, como complemento a asambleas anuales, donde también se abren espacios para exponer los avances de la mancomunidad.

En los estatutos de las mancomunidades se establecen los mecanismos de información en forma periódica. Existen mancomunidades que han implementado el Sistema de Información Municipal (SIM), un mecanismo de información abreviada para los municipios socios, la ciudadanía y los órganos contralores municipales y gubernamentales. A propósito, el programa de fortalecimiento del FHIS para la asistencia técnica y capacitación a los municipios contempla, en los dos primeros niveles, que para ser sujetos de la descentralización del ciclo de proyectos deberán tener funcionado este sistema de información.

Mecanismos de cooperación entre mancomunidades y otros actores

Las asociaciones o mancomunidades son estructuras locales intermedias, que complementan el papel de las municipalidades (sin comprometer, por ningún motivo, su autonomía); apoyando en la superación de debilidades, vacíos y amenazas que afectan al municipio, ya sea por diferencias entre ellas o debido a su amaño, capacidades y/o recursos.

Considerando el papel de estas estructuras organizativas, es importante definir e implementar estrategias que permitan la participación e involucramiento de otros actores (ONGs, organizaciones sociales, grupos comunales, instancias del sector público y/o privado), con el fin de impulsar el desarrollo local en forma conjunta.

Aunado a su rol intermunicipal, las estructuras mancomunadas tienen retos importantes en la administración pública, específicamente en términos de la gestión descentralizada del Estado, dentro de un marco territorial determinado. En este sentido, están llamadas a potenciar el accionar municipal sobre una serie de intereses, objetivos y proyectos identificados por los mismos actores municipales; contribuyendo a generar una cultura de participación y solidaridad intermunicipal que, a su vez, propicie economías de escala mediante la racionalización de recursos, la optimización de la gestión de recursos y la prestación de servicios básicos.

Gracias a su apertura, las mancomunidades han logrado la colaboración de varias organizaciones:

- *Organizaciones No Gubernamentales:* La Asociación de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG) trabajó en la Mancomunidad Consejo Intermunicipal Río Higuito en el manual de clasificación de puestos y salarios.
- *Universidades:* La Universidad Nacional Autónoma de Honduras, mediante las carreras de Licenciatura en Trabajo Social y Técnico Municipal, brindó apoyo a la Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá (AMFI) para técnicos de las mancomunidades en materia de planificación, diseño de proyectos y gestión de recursos; entre otros.

Sector privado

En el caso de alianzas de cooperación entre el sector privado y las mancomunidades, destaca el ejemplo de las agencias de desarrollo económico local. Las ADEL se iniciaron en los municipios de la Esperanza y Ocotepeque para apoyar el desarrollo económico local de dichos municipios y, con el tiempo, se han ido involucrando en esfuerzos coordinados y aumentando la capacidad de atender las demandas municipales y asumir las exigencias colectivas de las mancomunidades conformadas con municipios circunvecinos, donde los municipios sedes de las ADEL forman parte.

También debe mencionarse a Trinidad, Santa Bárbara, donde se han mejorado los servicios públicos y la infraestructura mediante iniciativas con el sector privado. Por ejemplo, en materia de turismo rural se ha logrado adecuar la infraestructura del municipio a las necesidades reales de esta actividad y se ha impulsado la incorporación de fincas de café como atracción turística (senderos).

Relaciones de las mancomunidades con el gobierno central

Algunas mancomunidades han firmado convenios con el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS–SAG), la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Gobernación y Justicia y el FHIS.

Como parte de los alcances del convenio con PRONADERS-SAG, las mancomunidades pueden tener un mayor acceso a los diferentes proyectos de apoyo a la producción manejados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

El acuerdo con la Secretaría de Finanzas, mediante el programa de preinversión para la construcción y reconstrucción nacional, le facilita a las mancomunidades y municipios el financiamiento del 75% del costo de cualquier acción de preinversión (definición de proyectos o estudios de factibilidad), mientras que el 25% restante es asumido por la mancomunidad o la municipalidad beneficiaria.

También se han pactado convenios con la Secretaría de Gobernación y Justicia para la agilización del trámite de Personalidad Jurídica a las mancomunidades; contando, en muchos casos, con el apoyo de la AMHON.

Por su parte, el FHIS, en el contexto de su nueva visión y estrategia de trabajo, se ha planteado contribuir efectivamente con la reducción de la pobreza, mediante la puesta en marcha del proceso de descentralización del Ciclo de Proyectos. A dicho proceso se suma la experiencia adquirida con la implementación de la Delegación Operativa del Ciclo de Proyectos, como iniciativa piloto en años anteriores para impulsar varias acciones relacionadas con la transferencia de competencias, decisiones, recursos y activos hacia los municipios y comunidades. Para ello, se ha promovido el apoyo al fortalecimiento de las capacidades locales de gestión (municipio y mancomunidad) para que, desde ese territorio y con sus recursos humanos capacitados, puedan administrar el ciclo de proyectos (exceptuando aquellas funciones exclusivas del FHIS).

La estrategia del plan evidencia la urgencia de fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las municipalidades mediante el apoyo y asesoría a sus UTM/UTI. Lo anterior con el propósito de mejorar la eficiencia y calidad de los programas de inversión municipal en concordancia con las necesidades locales concretas. Para ello, el FHIS proveerá asistencia técnica y capacitación y proporcionará manuales, instrumentos, "software" y equipamiento. De esta forma, el FHIS busca crear las condiciones operativas que garanticen la sostenibilidad de las inversiones realizadas de manera descentralizada, mediante las municipalidades y con el apoyo técnico de las UTM/UTI.

Ante este reto, el FHIS ha creado una nueva figura denominada Promotores en Descentralización (PDD). Los PDD son el enlace entre el FHIS y las municipalidades y mancomunidades (mediante sus Unidades Técnicas) y su tarea primordial es la promoción de la descentralización del ciclo de proyectos y la creación de capacidades locales. Los PDD permanecerán en la mancomunidad el tiempo suficiente para acompañar y asesorar en la realización de un proyecto, desde la priorización y elegibilidad en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM), pasando por la prefactibilidad hasta la ejecución y cierre de los proyectos (un promedio de seis meses).

Para efectos de la descentralización de responsabilidades en el manejo de recursos que pueden ser transferidos por el FHIS a las municipalidades, el FHIS

ha establecido tres niveles de capacidad técnica de manejo del ciclo de proyectos, basado en el grado de profesionalidad de la instancia técnica municipal o mancomunal responsable de administrar técnica, transparente y participativamente el ciclo completo de proyectos. Los tres niveles de capacidad técnica de manejo del ciclo de proyectos son los siguientes:

Nivel FHIS 1: Manejo total del ciclo de proyectos

Nivel FHIS 2: Manejo parcial del ciclo de proyectos:

Nivel FHIS 3: Sin capacidad de realizar actividades del ciclo de proyectos.

Las actividades de los PDD se centrarán en las mancomunidades del nivel II. Los municipios y mancomunidades del nivel III todavía no tienen la capacidad de realizar con personal propio las diferentes actividades del ciclo de proyectos, por lo tanto el FHIS las atenderá de manera centralizada. Asimismo, se considera que los municipios de Nivel I, podrán manejar descentralizadamente el ciclo de proyectos con el personal técnico disponible más la capacitación de sus UTM.

Se espera que en la medida en que los municipios y mancomunidades vayan cumpliendo con los requisitos, es decir, aumentando sus capacidades de gestión, alcanzarán gradualmente mejores niveles de manejo del ciclo de proyectos.

Capacidad técnica y administrativa de las mancomunidades

Procedimientos administrativos y de funcionamiento

Dada la cantidad de recursos propios y externos que manejan las mancomunidades, es importante que cuenten con los procedimientos administrativos y los mecanismos de control adecuados.

Varias mancomunidades han tenido que contratar personal administrativo que apoye estas actividades y les permita hacer más eficiente el uso de los recursos, facilitar los informes y cumplir con los objetivos y metas propuestos. El CRA, AMUPROLAGO, ZMVS, CAFEG, MAMUCA Y RÍO HIGUITO son ejemplos de este tipo de administraciones eficientes.

Para ello, cuentan con una oficina debidamente equipada y medios de transporte para su movilización. Además, disponen de una Unidad Técnica fortalecida con un Coordinador o Director Ejecutivo de la mancomunidad, un Administrador, uno o dos ingenieros, promotores sociales, ambientales; además de un programa de fortalecimiento administrativo.

También, tienen instalados el SIM y el programa de costos, que les permite tener información al día y los costos unitarios.

Por su parte, el CRA está en proceso de modernización y tiene un "software" financiero y administrativo en red. Además, la implementación del Sistema de

Administración Financiero (SAF), donado por la Cooperación Española, le posibilita realizar una facturación automática.

Uno de los problemas comunes es el manejo de los libros de actas (en los cuales se detallan todos los aspectos tratados en reunión de Junta Directiva y de Asamblea General), ya que muchas de las mancomunidades no registran el total de las actas debido a la falta de tiempo de los Alcaldes/as y Secretarios/as para transcribir al libro las notas tomadas en las reuniones.

En vista de lo anterior, algunas mancomunidades han determinado que el mismo día de la reunión se de lectura y firme la respectiva acta.

La mayoría de las mancomunidades no han definido un presupuesto de ingresos y egresos de sus recursos financieros. Por lo tanto, el control se basa en el reporte de los movimientos de una cuenta bancaria multifuncional, es decir, en la que se efectúan tanto los depósitos de las aportaciones como los retiros de fondos autorizados. No obstante, existen mancomunidades más desarrolladas que llevan registros contables. Muchas mancomunidades están previendo dicha actividad en su agenda en procura de una gestión eficiente y transparente.

Creación de la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI)

La UTI, bajo el mandato de la Junta Directiva, es el órgano de gestión de la mancomunidad que brinda asesoría técnica a la asociación intermunicipal y a sus municipios miembros, con el propósito de mejorar sus capacidades de gestión, planificación, toma de decisiones y ejecución en diversas áreas: fortalecimiento municipal, desarrollo económico, formación del recurso humano; entre otras. La UTI está conformada por un equipo interdisciplinario que debe ser seleccionado mediante concurso sobre la base de méritos y capacidades, dando prioridad a personas que vivan o deseen residir en el territorio de la mancomunidad; pudiéndose incorporar otro tipo de funcionarios en calidad de voluntariado o práctica profesional.

La existencia y funcionamiento de una UTI se convierte en la mejor herramienta con la que puede contar una mancomunidad para echar a andar un plan estratégico de desarrollo y un plan operativo. En la actualidad, existen 42 mancomunidades que tienen en funcionamiento la Unidad Técnica Intermunicipal -UTI- (25 de ellas con UTIs completas). En algunos casos, se han constituido con recursos propios y de cooperación nacional e internacional; pero, la mayoría dispone de un mínimo de los recursos logísticos y técnicos administrativos requeridos para su buen funcionamiento (ver cuadro anexo 1).

Por lo general, las UTIs cuentan con 1 o 2 técnicos, sin embargo, las mancomunidades más consolidadas suelen estar integradas por un/a Coordinador(a), un/a Secretario/a / un/a contador/a y varios técnicos (de 4 a 7 dependiendo de las necesidades y la capacidad de la mancomunidad) y tienen una oficina provista del equipo requerido para realizar su trabajo. En el mejor de los casos, los/as técnicos/as son seleccionados/as por concurso de méritos y la

mayoría de ellos/as, tienen conocimiento del tema municipal y la capacidad de administrar eficientemente los recursos.

El Coordinador General o Gerente de la mancomunidad es el/la funcionario/a gerencial encargado/a del manejo operacional de la UTI, así como el enlace con las demás entidades que se vincularán en las actividades desarrolladas. Al respecto, es importante elevar el perfil del/la Gerente de una mancomunidad con el fin de lograr un equilibrio entre el nivel directivo de la mancomunidad, las políticas y los planes que emanan de la Junta Directiva y el equipo técnico encargado de operativizar las acciones necesarias para alcanzar los resultados previstos en los planes.

Mediante las UTIs, las mancomunidades han podido generar una serie de productos que han favorecido el cumplimiento de los objetivos y planes de los municipios, entre ellos: diagnósticos a nivel municipal e intermunicipal; planes estratégicos de desarrollo (en ambos niveles), capacitación a líderes comunitarios en temas de interés (organización, elaboración de diagnósticos, perfiles de proyectos, participación ciudadana, etc.); capacitación a funcionarios/as y empleados/as municipales en temas relacionados con la gerencia municipal; y apoyo a la ejecución administrativa y técnica de los municipios socios (elaboración de presupuesto, diseño de instrumentos de control administrativo y organizativo, supervisión de proyectos, fomento y fortalecimiento de la coordinación institucional, etc.).

Hay mancomunidades que han manejado sus Unidades Técnicas con cierto nivel de independencia en cuanto a pago de salarios y aspectos logísticos, ya sea mediante la prestación de servicios o las aportaciones por concepto de membresía de las municipalidades mancomunadas. Sobre el particular, pueden citarse la Mancomunidad Higuito, la CAFEG, la Zona Metropolitana del Valle de Sula y la CRA; entre otras.

Del estudio del FHIS se desprende, como puede apreciarse en el anexo 1, que existen:

- Mancomunidades con UTI_____ 40
- Mancomunidades con UTI completa_____ 25
- Mancomunidades con UTI incompleta_____ 16
- Mancomunidades que no tienen UTI _____ 14
- Total de mancomunidades_____ 55

Planificación y ejecución de programas por parte de las mancomunidades

Mediante la planificación estratégica, muchas mancomunidades han identificado y priorizado sus necesidades de acuerdo con sus recursos. Varias instituciones han apoyado la elaboración, socialización y puesta en marcha de planes estratégicos basados en metodologías participativas que incentivan el involucramiento de los distintos sectores de los municipios de la región. De esta manera, se establecen

equipos de trabajo donde se consolidan metodologías y se comparten costos financieros y responsabilidades con actores locales, gubernamentales y cooperantes. Del plan estratégico se deriva el plan operativo anual.

Al respecto, cabe resaltar la experiencia de planificación estratégica diseñada e implementada por el Consejo Intermunicipal Higuito. Durante el período 2002-2003, realizó un plan que le sirvió como herramienta de gestión de recursos ante diferentes fuentes de cooperación; definiendo líneas estratégicas orientadas al ordenamiento y manejo de recursos naturales y ambiente, el desarrollo económico local/empresarial, la participación social y la administración de servicios públicos de manera mancomunada.

Otro ejemplo es la Zona Metropolitana del Valle de Sula. Esta asociación dispuso el desarrollo de sus componentes por etapas (dirigidas al crecimiento urbano y conurbano de los municipios con una marcada tendencia urbanística), así como la gestión mancomunada de servicios públicos (uso y manejo de desechos sólidos, recolección de basura) y la promoción del proceso de desarrollo económico local.

La eficiencia en la gestión mancomunada

Medición de desempeño

Uno de los mecanismos de seguimiento y evaluación que se aplica con mayor frecuencia en las mancomunidades, es la celebración de reuniones periódicas tanto de Junta Directiva como de Asamblea General; donde se planifica y da seguimiento a las actividades programadas en el Plan Estratégico de Desarrollo y Plan Operativo Anual (POA) de la mancomunidad. El CRA obliga a participar en este proceso de participación a la Federación de Patronatos de cada municipio para analizar los avances y debilidades de la mancomunidad.

Otro instrumento es la presentación de los informes elaborados por el personal técnico de la UTI, ante la Junta Directiva y/o representantes de los programas y proyectos que respaldan el quehacer de la mancomunidad.

Sostenibilidad y suficiencia financiera de las mancomunidades

La viabilidad económica de las mancomunidades se refleja en la definición y cumplimiento de compromisos por parte de sus principales socios; lo que, a su vez, se convierte en garantía mínima para el funcionamiento continuo y permanente de la institución. De acuerdo con el estudio realizado por PRODEMNON-AECI,⁷ los aportes económicos de los municipios son la base para la sostenibilidad y autonomía de las mancomunidades. El promedio actual por dicho rubro oscila entre 2% y 8% de las transferencias que el gobierno central traslada a los municipios en su aportación del presupuesto nacional.⁸ Los municipios

⁷ AMHON – PRODEMNON. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras, Estado Situacional. Segunda Edición. Diciembre 2004.

⁸ AMHON-PRODEMNON. Guía de Trabajo para Mancomunidades en Honduras. Primera Edición. Diciembre, 2002.

acuerdan aportar una cuota fija o porcentaje como apoyo a la gestión y funcionamiento de la mancomunidad. Los montos se definen con base en la capacidad financiera de los municipios socios y se acreditan, en la mayoría de las ocasiones, a las transferencias del gobierno central a las municipalidades.

Las recaudaciones tributarias de los municipios ascienden a 975 millones de lempiras, concentrados en las principales ciudades con mayor auge industrial y comercial del país, a saber, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choluteca y La Ceiba; entre otras.

Muchos municipios, como San Pedro Sula y el Distrito Central, no necesitan mancomunarse ya que sus recaudaciones tributarias les permite financiar parte de sus proyectos. No obstante, el resto de los municipios, donde el comercio es muy bajo y ni siquiera existe un catastro, dependen de la transferencia del gobierno central, la cual es inferior al 5% de los ingresos del país (establecida en la Ley de Municipalidades).

Según el estudio de PRODEMHO, se presenta un estimado de 1% a 10% mensual de las transferencias que hace el Gobierno a las municipalidades que ellas acuerdan transferir a la mancomunidad; pero, algunas no cumplen con regularidad esta disposición.

A solicitud de las mancomunidades, la AMHON está gestionando una reforma para que las aportaciones acordadas sean debitadas automáticamente de las transferencias que el Ministerio de Finanzas remite a las municipalidades, en acuerdo con el Ministerio de Gobernación y Justicia. Dicho dinero sería depositado en las cuentas de las mancomunidades en forma directa.

Debe anotarse que existen mancomunidades que perciben ingresos de otras fuentes de financiamiento (instituciones, programas o proyectos). Sin embargo, este tipo de financiamiento, aún cuando sea de mediano o largo plazo, no garantiza procesos de sostenibilidad.

Constantemente, las mancomunidades deben diseñar y revisar sus estrategias de financiamiento, apropiamiento, proyección, arraigo dentro del marco local y regional, para constituirse en espacios sostenibles y con agendas que contribuyan a que la administración pública se fortalezca a nivel de escalas.

La experiencia piloto que ha venido impulsando el FHIS, tendiente a la Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos (DOCP), contrata a las UTIs para la prestación de servicios de diseño, formulación, ejecución y supervisión de los proyectos en los municipios socios de la mancomunidad. CAFEG, Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de la Paz (MAMLESIP) y el Consejo Intermunicipal Río Higuato, son ejemplos de un mecanismo que apuesta a la descentralización de recursos a espacios inferiores, permitiendo que eleven la capacidad de gestión y de financiamiento por la vía de proyectos.

También, pueden señalarse significativos avances orientados a mejorar la gestión y búsqueda de recursos. Mediante la implementación del SIM y el programa de costos, CAFEG y MAMLESIP, han logrado desarrollar tres proyectos por la vía de la licitación directa, apoyados por la UTI y bajo la modalidad de Proyectos Ejecutados por la Comunidad -PEC- (identificados en los planes estratégicos de cada municipio). Esto ha generado conocimiento a la comunidad en proyectos productivos y de infraestructura y la incorporación de la mujer en trabajos de construcción.

Otro ejemplo de estrategia para incrementar los aportes de cada municipio corresponde a MAMUCA. Dicha mancomunidad, con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (DFM- GTZ), ha establecido una red de levantamiento del Censo Inmobiliario Municipal para incrementar los ingresos propios de cada municipio mediante la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. Una iniciativa similar fue realizada por la Mancomunidad de Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo (MANCORSARIC), el CRA y otras asociaciones que buscaron implementar o mejorar su catastro fiscal municipal, como un estímulo para aumentar sus ingresos propios y trasladar el porcentaje pactado a la mancomunidad.

Para el pago eficiente de las aportaciones a la mancomunidad, MAMUCA actualizó la base tributaria de las municipalidades socias mediante la implementación del Censo Inmobiliario Municipal. Con ello, no sólo mejoró la recaudación tributaria de los municipios sino que, además, ofreció un valioso apoyo para la administración y organización de la información de los contribuyentes y sus propiedades con miras a la planificación, desarrollo y fortalecimiento local.

Los cinco Alcaldes de la MAMUCA promovieron un acuerdo municipal para la realización de la declaración jurada sobre propiedad inmobiliaria. Por su parte, las Corporaciones Municipales emitieron ordenanzas sobre la zonificación urbana y rural y sobre los procedimientos formales y alcances del proceso. Todo lo anterior, fue asesorado por la GTZ y apoyado con la instalación de un “software” para el registro de contribuyentes, el cálculo del impuesto y la facturación.

El resultado de este proceso es que existen aproximadamente 20 mil nuevos contribuyentes en toda la mancomunidad, por lo que ya registran incrementos en la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. Una vez que se han fortalecido los ingresos municipales mediante esta estrategia, los municipios miembros están en condiciones de incrementar sus aportes para fortalecer la UTI y la Mancomunidad, si lo consideran oportuno.⁹ Sin embargo, debe asegurarse que el mecanismo voluntario de pago de las municipalidades sea sistemático o que el traslado de fondos se realice mediante transferencias automáticas del gobierno central a las mancomunidades.

⁹ AMHON – PRODEMHOH. El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras. Estado Situacional. Segunda Edición. Diciembre 2004.

Otro ejemplo son las acciones de AMUPROLAGO en la atención y protección del Lago de Yojoa, el manejo de las servidumbres de las cuencas ecológicas y el funcionamiento del Restaurante La Naturaleza (que, a su vez, genera fondos para la protección de la cuenca). También, el estímulo promovido por AMUPROLAGO con la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) a la siembra de cada árbol.

La apertura de espacios de participación social en los procesos asociativos

Los procesos de participación son gestados más a nivel municipal que mancomunado, como producto de los diferentes mecanismos desarrollados en el ámbito local.

Aunque la Ley de Municipalidades alude a dichos procesos, es preciso que las mancomunidades contemplen en sus estatutos el establecimiento de espacios e instrumentos de participación y control social en la gestión pública de la mancomunidad; tal y como se sugiere en la “Guía de Trabajo para Mancomunidades en Honduras.”¹⁰

Pudiéndose reproducirse en el nivel intermunicipal las experiencias originadas en los municipios, es conveniente que puedan crearse figuras o espacios tales como:

- **Consejo Consultivo** que permita a los Comisionados Municipales y a representantes de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) y de organizaciones sociales, sectoriales y comunitarias de las mancomunidades, estar informados y poder participar en aquellas decisiones de interés para el bienestar general.
- **Comisiones de Trabajo**, que permitan establecer líneas de coordinación y supervisión de tareas de forma participativa, con representantes de las fuerzas vivas de las comunidades o personas interesadas y/o con experiencia en un área determinada de trabajo de la mancomunidad.
- Incidiendo aún más en **la transparencia** de la gestión y en la participación de la población, es indispensable la apertura al público con derecho a voz, en Asambleas Generales y algunas reuniones de Junta Directiva; especialmente cuando se trate de asuntos que afecten a un determinado sector social. En su caso, son los/as miembros de dichos órganos quienes deciden que sesiones deben ser abiertas al público.

¹⁰ AMHON-PRODEMION. Guía de Trabajo para Mancomunidades en Honduras. Primera Edición. Diciembre, 2002.

Al respecto, el Consejo Intermunicipal Higuito impulsó la iniciativa de crear comisiones de transparencia en cada uno de sus municipios integrantes, como réplicas de la comisión instaurada en Santa Rosa de Copán (el municipio más grande del Consejo Higuito).

La comisión de transparencia de Santa Rosa de Copán está integrada por representantes de diferentes sectores de la sociedad del municipio. Su labor consiste en exigir la rendición de cuentas por parte de entidades tanto del sector público como privado y ONG; adoptar un proceso de seguimiento a las acciones que realiza cada comisión de trabajo, mediante el Comisionado Municipal y; realizar un proceso de auditorías o control a la municipalidad.

Aunque la experiencia ha logrado un impacto significativo, debe garantizarse su sostenibilidad y, sobre todo, el apropiamiento por parte de la ciudadanía antes de implementar esta figura en otros municipios mancomunados. Lo anterior, para no poner en riesgo su funcionamiento.

La creación de espacios y mecanismos de participación es un proceso a construir con las mancomunidades; pero, independientemente de ello, es impostergable incentivar el establecimiento de medios de información ciudadana y desarrollar espacios de transparencia, que le permitan a la gente estar al tanto de las actividades y decisiones que se adopten en el seno de la mancomunidad. Una forma de iniciar es dar a conocer la constitución de la mancomunidad, publicando sus estatutos en murales, periódicos municipales, gacetas, ordenanzas y/o paredes de anuncios de cada municipalidad de la mancomunidad.

La participación a nivel municipal tiene sus propios espacios a nivel local. Los espacios mancomunados no sólo debe ser productos de la sumatoria de los mecanismos o ejercicios realizados a nivel municipal; más aún, deben crear sus propias estrategias y respaldo de los espacios de la sociedad civil a nivel mancomunado. Existen, por ejemplo, asambleas comunitarias a nivel municipal que respaldan proyectos mancomunados, como es el ejemplo de la MANCORSARIC (muchas veces orientado a la prestación de un servicio público a nivel mancomunado).

Las diversas áreas apoyadas, especialmente por la cooperación internacional, responden a enfoques que las agencias han venido desarrollando durante sus esfuerzos de asistencia técnica y financiamiento con énfasis en los municipios. Sin embargo, han identificado la importancia de apoyar el enfoque regional mediante las mancomunidades.

El apoyo deberá redireccionarse en el marco de integración de la cooperación internacional, lo que permitirá lograr una mayor racionalización de recursos, evitar duplicidad de esfuerzos y poder armonizar intervenciones por sectores y por mancomunidades; de tal manera que se oriente adecuadamente la oferta en función de las demandas mancomunadas.

Principales obstáculos, riesgos y debilidades del proceso asociativo intermunicipal

Obstáculos

- Baja interrelación y coordinación interinstitucional con diferentes instancias, tanto a nivel privado como público. Esto impide avanzar hacia un proceso de socialización y conocimiento sobre el rol de las mancomunidades; ya que, muchas veces, su gestión no es apoyada porque las demás instancias desconocen su funcionamiento y enfoque de trabajo.
- Se continúa con un proceso de descentralización lento, debido a la falta de voluntad política y compromiso por parte de algunos sectores de Gobierno. Dicha situación incide en el avance y fortalecimiento del rol de las mancomunidades.
- La validación de los procesos de gobernabilidad siguen siendo más fuerte a nivel municipal que mancomunado, lo cual se manifiesta en la poca información, ubicación y participación de la sociedad civil para respaldar estos procesos.

Riesgos

- Que la ausencia de compromisos y cambios en la administración del Estado (legislación, finanzas, capacitación, administración, descentralización, etc.) desfavorezca la implantación y consolidación institucional de las asociaciones intermunicipales.
- Que las nuevas autoridades no le den la importancia debida a las mancomunidades. Las mancomunidades son espacios de facilitación, coordinación, y cooperación que no sustituyen al rol ejecutor institucional y de territorialidad de los municipios.
- Que no se logre obtener localmente el recurso humano capacitado para la ejecución de los proyectos.
- Que al no socializarse los planes o propuestas mancomunadas con las organizaciones sociales, instituciones y líderes notables, dichos actores no se comprometan en apoyar su implementación.
- Que la falta de información sobre el rol de las mancomunidades o asociaciones de municipios pueda generar falsas expectativas sobre las posibilidades y alcances reales de dichas figuras de cooperación intermunicipal.
- Que los organismos cooperantes no se interesen en apoyar los proyectos priorizados en los planes estratégicos mancomunados; ni prioricen la agenda de las mancomunidades.

- Que los fondos locales sean insuficientes y no cubran las expectativas mínimas de los actores; creando desánimo y frustración en la gestión de las mancomunidades.

Debilidades

- La sistematización de experiencias y la divulgación sobre las lecciones aprendidas de los procesos mancomunados, siguen siendo un reto que permita socializar, replicar e intercambiar experiencias valiosas, tanto dentro como fuera del territorio.
- Los escasos recursos económicos y humanos, no deben limitarse a la gestión inmediata sin ningún plan. Más bien, deben generarse estrategias que superen la debilidad en la gestión y apuesten a la búsqueda de sostenibilidad en la mayoría de mancomunidades
- Aún cuando algunas mancomunidades o asociaciones intermunicipales han diseñado planes estratégicos, deben generarse estrategias de gestión de dichos planes para la ejecución de proyectos. Además, muchas tienen pendiente la tarea de elaborar sus planes de trabajo.
- La falta de voluntad política para cumplir con el aporte financiero, conlleva al incumplimiento de pagos por parte de los socios. Esto se traduce en poca capacidad de financiamiento propio.
- La escasa movilización de recursos hacia los municipios y sus asociaciones, incide negativamente en la sostenibilidad técnica, administrativa y financiera de las mancomunidades.
- La falta de mayor apropiamiento y compromiso de los gobiernos locales e instituciones para fortalecer el papel de la mancomunidad.
- La falta de incorporación de la sociedad civil en los procesos de planificación, investigación y toma de decisiones de las asociaciones intermunicipales.

Principales logros, lecciones aprendidas y recomendaciones

Logros

- Mejoramiento de la capacidad de gestión ante organismos internacionales y el gobierno central.
- Generación de mayor capacidad técnica de los recursos humanos y de servicios en el nivel local.
- Generación de procesos de transparencia y control administrativo en los distintos municipios.
- Ejecución de proyectos intermunicipales en diversas áreas: infraestructura, producción, salud y fortalecimiento municipal (existen mancomunidades con más de 90 proyectos ejecutados).
- Constitución y funcionamiento de unidades técnicas intermunicipales dedicadas a elaborar diagnósticos, diseñar y ejecutar planes estratégicos y apoyar la prestación mancomunada de servicios públicos; entre otros funciones.
- Establecimiento de alianzas interinstitucionales, que han permitido el desarrollo de proyectos.

Lecciones aprendidas

En relación con el proceso de constitución:

- Es importante que los/as Alcaldes/as y demás actores estén conscientes y sensibilizados sobre las ventajas y posibilidades de las mancomunidades de municipios.
- Es necesario que exista voluntad política de los/as Alcaldes/as y que se vincule a toda la Corporación Municipal y las diferentes instancias de los municipios en el proceso mancomunado,.
- Cuando los municipios no están plenamente identificados con el objetivo general de la mancomunidad, prevalecen más los intereses municipales y no produce los resultados deseados. Los municipios terminan frustrados y tiende a debilitarse el esfuerzo mancomunado.
- La concienciación de las autoridades y actores locales sobre las ventajas y las oportunidades de la cooperación entre municipios en el marco del desarrollo local o microregional, genera una mayor cohesión de liderazgo, solidaridad y sentido de pertenencia. Esto permite avanzar más rápido en el proceso constitutivo.

En relación con el proceso de desarrollo institucional:

- Debe contarse con el financiamiento apropiado para el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, es necesario buscar alternativas para incrementar mancomunadamente los ingresos municipales y, de esa manera, asegurar los aportes financieros.
- La contabilidad, la elaboración del presupuesto y la gestión financiera son instrumentos importantes para el fortalecimiento institucional, los cuales elevan las potencialidades de los municipios al hacer ejercicios mancomunados.
- La capacitación ha sido fundamental para la buena gestión del proyecto, así como para su formulación y ejecución.
- Ante la carencia de recursos financieros para cumplir con las contribuciones acordadas, las mancomunidades han buscado alternativas para aumentar sus ingresos mediante la deducción automática de dichos aportes de las transferencias del gobierno central o el aumento a la base tributaria de los municipios mancomunados. Ejemplo: MAMUCA con la implementación de un censo inmobiliario.

En relación con la proyección de la mancomunidad:

- El reconocimiento de las mancomunidades por parte del gobierno central, los municipios, la sociedad civil y demás actores y la implementación de estrategias gubernamentales que fomenten el desarrollo institucional de estas asociaciones, es un factor clave para el fortalecimiento institucional de las mismas.
- La voluntad política de los municipios y la participación y apoyo de los distintos actores locales, es imprescindible para el éxito del proceso de planificación de las acciones mancomunadas.
- Las mancomunidades deben ser visualizadas como entidades locales permanentes que buscan el beneficio común de los municipios miembros (y no de unos pocos).
- El involucramiento de los actores produce su empoderamiento.
- La concertación, como instrumento para alcanzar consensos, ha sido un mecanismo clave para la validación de tasas, impuestos y valores catastrales.

En relación con el proceso de planificación:

- La planificación estratégica con amplia participación, sirve para fortalecer la cohesión entre los municipios miembros de la mancomunidad y permite definir y orientar las acciones y decisiones de acuerdo con las necesidades locales.
- Para reforzar la planificación es necesario que las mancomunidades elaboren presupuestos anuales como parte de su gestión interna; mejorando, a la vez, la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas.

En relación con el factor técnico:

- La asistencia técnica y asesoría brindada por diversas instituciones, ha sido un componente importante para el reforzamiento del proceso de constitución de las mancomunidades.
- La Unidad Técnica Intermunicipal es el brazo técnico de la mancomunidad, capaz de asesorar y elaborar propuestas a la Junta Directiva (no es una instancia de apoyo logístico ni sustituye a la mancomunidad). Se trata del ente ejecutor indispensable del proceso de planificación con el respaldo político de las autoridades y la participación de los actores sociales.
- La elaboración de una agenda y su divulgación previa a las sesiones, logra mejorar la asistencia a las reuniones de Junta Directiva.
- La promoción del gerente o coordinador intermunicipal debe servir de equilibrio entre el órgano directivo y los técnicos de las unidades técnicas, reconociendo y ejerciendo su rol técnico.
- Es necesario que el personal contratado para trabajar en la Unidad Técnica Intermunicipal esté calificado en función de la capacidad financiera de la mancomunidad y seleccionado por concurso para evitar la injerencia política en su contratación.

En relación con la AHMON:

- La coordinación con AMHON es vital considerando que, como ente aglutinante de todas las municipalidades, maneja las agendas política, legislativa, gremial y técnica.
- Como política institucional, la AMHON promueve el asociativismo mancomunado como un espacio local intermunicipal para la gestión descentralizada en el territorio. Al respecto, existen experiencias exitosas en gestión de la salud, manejo de cuencas y descentralización del ciclo de proyectos, donde la AMHON ha desempeñado un rol de articulación con cada una de las distintas instituciones para el logro de sus objetivos.

Recomendaciones

Recomendaciones generales

- Definir claramente la estructura organizativa de la mancomunidad, sobre todo, los integrantes de la Asamblea General y la Junta Directiva
- Priorizar y socializar adecuadamente la cartera de proyectos de las mancomunidades ante el gobierno de la República, los gobiernos amigos y los organismos cooperantes.
- Impulsar una mayor apertura del gobierno central hacia las mancomunidades; fomentar el respeto hacia las funciones de la mancomunidad y; despolitizar los Consejos de Desarrollo Municipal, como espacio para elevar las propuestas y opiniones por parte de sus integrantes en apoyo a los municipios en la gestión local.
- Contribuir a generar un proceso de articulación del desarrollo local, planificación en el territorio, gestión ambiental y desarrollo social y económico, que procuren vida para la población y favorezcan la gobernabilidad democrática en los municipios.
- Apoyar técnica y financieramente a las mancomunidades en la obtención de la personería jurídica, de manera que los objetivos de constitución y la base legal institucional sean consistentes.
- Continuar fortaleciendo la capacidad técnica e institucional de gestión de la mancomunidad, las corporaciones municipales y las instancias comunitarias de participación.
- Continuar abriendo espacios de concertación, participación y control social.
- Promover, mediante espacios de coordinación interinstitucional, procesos orientados a garantizar la sostenibilidad desde el punto de vista técnico, económico y político.
- Procurar que el asociacionismo futuro sea organizado y establecido en función del territorio. Para ello, las mancomunidades deben ser fortalecidas como espacios regionales dentro de la administración pública nacional.

A las mancomunidades

- Evitar constituirse en figuras que sustituyan a los municipios; por el contrario, deben consolidarse como espacios de apoyo al desarrollo local y regional. De allí, que no debe comprometerse la autonomía municipal.
- Promover el establecimiento de un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación de manera que permita visualizar los avances e impacto de la gestión mancomunada en función del desarrollo local.

- Garantizar procesos de sostenibilidad de las mancomunidades desde múltiples perspectivas: política, financiera, administrativa, técnica, tecnológica, y social.
- Promover la sistematización de experiencias y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación que identifiquen los factores que han intervenido en el proceso mancomunado (y sus relaciones). Todo ello enfocado a documentar la experiencia vivida y fundamentar la importancia de las mancomunidades.
- Definir estrategias para monitorear el cumplimiento de los objetivos mancomunados y las expectativas de los asociados.
- Apoyar el fortalecimiento institucional mediante la modernización del municipio y de la misma mancomunidad.
- Identificar los puntos fuertes y débiles de cada municipio para elaborar propuestas de cooperación técnica, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno.
- Apoyar las reformas legales que mejoren el asociacionismo y faciliten la obtención de la personería jurídica.
- Idear estrategias orientadas a divulgar el quehacer de la mancomunidad. Al respecto, destacan las siguientes acciones: realizar cabildos abiertos, foros, eventos y reuniones abiertas de Asamblea General; implementar los Sistemas de Información Municipal (SIM) y los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF); elaborar boletines informativos y/o utilizar los medios de comunicación locales (radiofónicos o escritos) y; rotar las reuniones de Junta Directiva como medio para la socialización.
- Procurar la gestión directa de los recursos de la cooperación internacional por parte de las mancomunidades, con sus oportunos criterios de transparencia.

A la cooperación

- Iniciar esfuerzos de armonización y coordinación de apoyo a nivel de las mancomunidades, para no duplicar esfuerzos.
- Fortalecer el apoyo técnico en :
 - a. Elaboración de planes estratégicos.
 - b. Capacitación de las autoridades y funcionarios/as municipales.
 - c. Asesoría en la participación ciudadana y en su rol de promotor del desarrollo local.
 - d. Sistematización para replicar experiencias.
 - e. Experiencias prácticas que permitan generar una colaboración fácil entre municipios y mostrar los beneficios de la misma.

- Establecer medidas financieras de apoyo directo o indirecto: subvenciones, convenios, incentivos fiscales, créditos, siempre acompañados de un plan para fortalecer la gestión financiera de la mancomunidad y generar sostenibilidad. Para ello, es imprescindible que las agencias de la cooperación financiera internacional reconozcan a las mancomunidades como interlocutoras privilegiadas para programar y realizar iniciativas de desarrollo local y microregional.
- Apoyar la asistencia e intercambio de experiencias, sobretudo en el área de generación de recursos para asegurar la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, conocer más de cerca las experiencias de fondos en fideicomiso de FOCOFOMUR y de la Mancomunidad de Olancho, con el fin de buscar el medio para establecer este tipo de mecanismos financieros en otras mancomunidades.

A la AMHON

- Crear una unidad técnica de atención y apoyo exclusivo para las mancomunidades en la sede principal de AMHON.
- Establecer mecanismos de concienciación y sensibilización sobre el papel de las mancomunidades y sus aportes al desarrollo y problemática hacia diferentes sectores y grupos: Gobierno Central y el Congreso, ONGs, Cooperantes, Empresa privada , otros
- Apoyar y asesorar en el proceso de constitución de las mancomunidades y concertar con el gobierno el proceso de legalización de las mancomunidades (personería jurídica), de forma que sea simplificado y sin costo alguno.
- Buscar mecanismos de canalización de recursos hacia las mancomunidades con base en evaluaciones periódicas de las mancomunidades, mediante un sistema de evaluación y monitoreo manejado por las unidades técnicas.
- Promover y apoyar el intercambio de experiencias entre mancomunidades, tanto a nivel nacional como internacional.
- Aunar esfuerzos con las mancomunidades para promover posiciones conjuntas sobre el proceso de descentralización.

Al gobierno central

- Definir claramente una estrategia o agenda nacional de descentralización que implique el reconocimiento y apoyo al rol de las mancomunidades.
- Dar prioridad a proyectos mancomunados para la planificación de acciones y/o el traslado de fondos).
- Seguir las prioridades establecidas por los municipios para la asignación de fondos y las inversiones en el territorio.

- Trasladar fondos directos a las mancomunidades o a sus municipios socios, para preinversión e inversión intermunicipal.
- Estimular procesos de formación de recursos humanos a nivel local.
- Facilitar la aprobación de la personería jurídica a las mancomunidades. Para ello, la Secretaría de Gobernación y Justicia y la AMHON deberían concertar un estatuto modelo, así como la forma de aplicar el sistema de condiciones normativas para la legalización de las asociaciones.
- Estimular y financiar procesos de planificación estratégica y planes de desarrollo de las mancomunidades y de sus municipios miembros.
- Revisar la necesidad, papel y representatividad de los Consejos de Desarrollo Departamental.
- Favorecer el diálogo y la comunicación entre las mancomunidades y las instituciones del Estado que operan en el territorio.

Bibliografía

- INSTITUTO DE INVESTIGACION URBANA Y TERRITORIAL (Rut), SERIE: SÍNTESIS LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y EL FENÓMENO ASOCIATIVO MUNICIPAL EN ESPAÑA, N° 23, ANA OLMEDO GAYA, OCTUBRE 2003.
- AMHON - PRODEMHN, GUÍA DE TRABAJO PARA MANCOMUNIDADES EN HONDURAS, PRIMERA EDICION. DICIEMBRE, 2002.
- AMHON - PRODEMHN, EL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN HONDURAS, ESTADO SITUACIONAL, PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE 2002.
- AMHON - PRODEMHN, EL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN HONDURAS, ESTADO SITUACIONAL, SEGUNDA EDICIÓN DICIEMBRE 2004.
- SISTEMATIZACION DE EXPERIENCIAS EXITOSAS, AMHON. PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL USAID, HONDURAS. NOVIEMBRE DE 2004.
- PLAN ESTRATÉGICO MANCORSARIC.
- PERSONERÍA JURÍDICA MANCORSARIC.
- INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE COPÁN RUINAS, SANTA RITA, CABAÑAS Y SAN JERÓNIMO (MANCORSARIC), FEBRERO 2002.
- ESTATUTOS AMUPROLAGO.
- PLAN ESTRATÉGICO AMUPROLAGO, JUNIO 2002.
- ESTATUTOS DEL CRA.
- CONSEJO REGIONAL AMBIENTAL, CREACION Y EVOLUCION, 2003.
- PLAN ESTRATÉGICO CRA 2002 – 2015.
- MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES, CONSEJO INTERMUNICIPAL HIGUITO, DICIEMBRE 2003.
- PLAN DE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA SUBCUENCA HIGUITO (I FASE), DICIEMBRE 2004.
- BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS MUNICIPIOS MIEMBROS DEL CONSEJO INTERMUNICIPAL HIGUITO Y DETERMINACIÓN DEL TIPO DE ASISTENCIA REQUERIDA, CONSEJO INTERMUNICIPAL HIGUITO, AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPON (JICA).

- ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE HONDURAS (AMHON), PROYECTO INTEGRAL PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (PRIDEMUN II). MEMORIA Taller de Mancomunidades, 7, 8 y 9 de DICIEMBRE DE 2005.
- GUÍA DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD TÉCNICA INTERMUNICIPAL, UTI, AMHON, AGENCIA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA, PRODEMUN, PRIDEMUN, OCTUBRE, 2004.
- PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL AMHON, PERÍODO 2003 – 2006.
- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO, MARIBEL SUAZO, 2006, AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN- MUNICIPALIDAD DE SAN JERÓNIMO – COPÁN.
- SISTEMATIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD MANCORSARIC, EDICIÓN DIGITAL.
- LEY DE MUNICIPALIDADES, REPÚBLICA DE HONDURAS, ABRIL 2002.

Personas entrevistadas

- Mauricio Arias, Presidente MANCORSARIC /COPAN RUINAS.
- Zoila Arita, Secretaria MANCORSARIC /COPAN RUINAS.
- Pablo Salcido, Subdirector Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas, USAID.
- Pablo Bahr, Programa de transparencia y Gobernabilidad, USAID.
- Lucía Miranda, AECI-PRODEMUN
- Ing. Jorge Betancourt, Director UTI AMUPROLAGO/LAGO DE YOJOA
- Darío Bayde, Jefe Unidad de Desarrollo Comunitario AMUPROLAGO/Santa Bárbara
- Sergio Gutiérrez, Asistente Técnico CONSEJO REGIONAL DEL AMBIENTE (CRA)/ TRINIDAD, S.B.
- Karla Fuentes Asistente Administrativo CONSEJO REGIONAL DEL AMBIENTE (CRA) / TRINIDAD, S.B.
- Sonia Nelson / Proyecto PRIDEMUN / AMHON
- Leonidas Alemán, Coordinador de la MANCORSARIC.
- Jorge Calix, Consultor JICA, PNUD.
- Melida Nativi, Asistente de Fortalecimiento Municipal / FHIS.
- Fredy Arita, Alcalde de San Jerónimo, de MANCORSARIC.

ANEXO I

MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS DE HONDURAS (Marzo-2006)

Mancomunidades con UTI Completa

<i>N</i>	<i>Nombre de la mancomunidad</i>	<i>Municipios que la integran</i>
1	Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA)	Atlántida Esparta, Arizona, La Masica, San Francisco, El Porvenir (5 Municipios)
2	Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras (MAMUGAH).	Colón: Santa Fe, Santa Rosa de Aguán, Iriona, Limón, Balfate, Gracias a Dios: Juan Francisco Bulnes - (7 Municipios)
3	Mancomunidad de Municipios de Colón (MAMUCOL).	Colón: Sonaguera, Saba, Tocoa, Bonito Oriental y Trujillo (5 Municipios)
4	Mancomunidad de Municipios del Caribe de Honduras (MANCAHO)	Islas de la Bahía. Guanaja, Utila. Atlántida: La Ceiba, Trujillo y Tela Cortés: Omoa (6 Municipios)
5	Mancomunidad de Municipios del Suroeste de Comayagua y La Paz (MANSUCOPA)	Comayagua: Lejamaní, Ajuterique, Villa de San Antonio, San Sebastián, Humuya, Lamaní. La Paz: Cane, La Paz (8 Municipios)
6	Mancomunidad de Municipios del Norte de Copán (Mancomunidad CHORTI)	Copán. El Paraíso, Florida, San Antonio, San Nicolás, Nueva Arcadia, Santa Rita, Copan Ruinas, Cabañas, San Jerónimo, La Jigua. (10 Municipios)
7	Mancomunidad de Municipios del Sur de Copán (CIPROMOCH). * Estos municipios integran la mancomunidad del Río Higuito	Copán: La Unión, San Pedro de Copan, Corquin, Talgua, Belén Gualcho y Cucuyagua (6 municipios).
8	Mancomunidad de Municipios de la Ruta Lenca (MAMCORSARIC) *Estos municipios forman parte de otra mancomunidad (Chorti)	Copán: Copan Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo (4 municipios).
9	Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de la Paz (MANLESIP)	La Paz: Cabañas, Opatoro, Santa Ana, Santa Elena, Yarula (5 municipios)
10	Consejo Intermunicipal Río Higuito (CIPROMCH)	Copan: La Unión, San Pedro de Copan, Corquin, Cucuyagua, Santa Rosa, San Agustín, Dulce Nombre, San José, San Juan de Opoa, Trinidad, Veracruz, Concepción, Dolores, Lempira: Talgua ; Ocotepeque: Belén Gualcho, (15 municipios)

11	Zona Metropolitana del Valle de Sula (ZMVS)	Cortés: San Pedro Sula, San Fco. De Yojoa, La Lima, Villanueva, Choloma, Omoa, San Manuel, Santa Cruz, Pimienta, Potrerillos, Puerto. Cortés, San Antonio. Santa Bárbara: Petoa, Quimistán. Yoro: El Negrito, Santa Rita, El Progreso. (17 Municipios)
12	Mancomunidad de Municipios del Sur de El Paraíso (MANSURPA)	El Paraíso. Guinope, Oropoli, San Antonio de Flores, San Lucas, Soledad, Texiguat, Yuscarán, Vado Ancho, Liure, Yauyupe (10 municipios).
13	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Alta del Río Choluteca o Yeguaré	Fco. Morazán: Maraita, Tatumbla, San Antonio de Oriente, Villa de San Francisco, Valle de Ángeles El Paraíso: Guinope, Yuscaran, Moroceli. Yauyupe, Oropoli, San Lucas. (11 municipios).
14	Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá (AMFI)	Intibucá: San Marcos de la Sierra, Concepción, Camasca, Colomoncagua, San Antonio, Magdalena, Santa Lucia (7 municipios).
15	Consejo Intermunicipal (CAFEG)	Lempira: Erandique, Santa Cruz, San Andrés, San Francisco, Gualcince, Piraera, Candelaria, (7 municipios)
16	Mancomunidad de Municipios MOCALEMPA	Lempira: Mapulaca, Virginia, La Virtud (3 municipios).
17	Mancomunidad de Municipios del Valle de Sensenti	Ocatepeque. San Marcos, San Francisco del Valle, Mercedes, (3 municipios)
18	Mancomunidad de Municipios del Norte de Olancho (MAMNO)	Olancho: Salamá, Silca, Jano, Guata, El Rosario, Yocón, La Unión, Mangulile, Esquipulas del Norte, Concordia, Guayape y Campamento (12 municipios).
19	Consejo Regional del Ambiental (CRA)	San Luis, San Marcos, Petoa, San José de Colinas, Concepción del Norte, Trinidad, Chinda. (7 municipios).
20	Mancomunidad de Municipios del Valle de Quimistán (MAVAQUI)	Santa Bárbara. Azacualpa, Macuelizo, Nueva Frontera, Quimistán (4 municipios).
21	Mancomunidad de Municipios de la Región Sur de Santa Bárbara (MUNASBAR)	Ceguaca, Concepción del Sur, San Francisco de Juera, Santa Rita y San Pedro de Zacapa (5 municipios).
22	Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa (AMUPROLAGO)	Cortés (5): Santa Cruz de Yojoa, San Francisco, San Antonio de Cortes, Pimienta, San Manuel. Santa Bárbara (5): San Pedro de

		Zacapa, Santa Bárbara, Ilama, Las Vegas, Gualala; Comayagua (4): Siguatepeque, Meambar, Taulabe, San José de Comayagua (Total: 14 Municipios)
23	Asociación de Municipio de Valle Municipios atendidos en el marco de la mancomunidades del departamento	Alianza, Caridad, Aramecina, Langué, San Francisco de Coray , Goascoran, Nacaome, San Lorenzo, Amapala
24	Mancomunidad de Municipios Turísticos del Sur de Valle (NASMAR)	Valle: San Lorenzo, Amapala, Nacaome y Marcovia.
25	Convenio Intermunicipal de la Cuenca del Río Tulián. Municipios atendidos en el marco de la ZMVS	Cortés: Puerto Cortés, Omoa y Choloma

NIVEL II (Mancomunidades con UTI Incompleta)

No.	Nombre de la mancomunidad	Municipios que la integran
1	Asociación de Municipios de Gracias a Dios (AMUGAD) o MAMUMH(Mancomunidad de Municipios de la Mosquitia Hondureña	Gracias a Dios: Puerto Lempira, Brus Laguna, Ahuas, Juan Francisco Bulnes, Villeda Morales, Wampusirpi (6 municipios)
2	Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca	Choluteca: San Isidro, San Antonio de Flores , San José, Pespire (4 municipios)
3	Mancomunidad de Municipios de la Botija y Guanacaure (MAMBOCAURE)	Choluteca: El Corpus, Concepción de Maria, San Marcos de Colón, Namasigue, Duyure, El Triunfo, Santa Ana de Yusguare, Apacilagua y Oroquina. (9 municipios)
4	Mancomunidad de Municipios del Norte de El Paraíso (MANORPA)	El Paraíso: Alauca, Danli, El Paraíso, Jacaleapa, Moroceli, Potrerillos, San Matías, Teupasenti, Trojes, Olancho: Froylán Turcios/Patuca (10 municipios).
5	Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán (MANOOFM)	Francisco Morazán Marale, El Porvenir, Orica, Guaimaca, Talanga, San Ignacio, Cedros, Vallecillo, Santa Lucia y San Juan de Flores (10 municipios)
6	Mancomunidad de Municipios del Centro Sur de Francisco Morazán (MACSUR)	Francisco Morazán: Santa Ana, San Buenaventura, Ojojona, La Venta, Nueva Armenia, Sabanagrande, Lepaterique (7 municipios)
7	Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz (MAMCEPAZ)	La Paz: Márcala, Santiago de Puringla, San Pedro de Tutule, San José, Chinacla, Santa Maria, y Cane. (6 municipios).
8	Mancomunidad de Municipios del Sur de La Paz (MAMSURPAZ)	La Paz Guajiquiro, Aguantequerique, Lauterique, Mercedes de Oriente, San

		Juan, San Antonio del Norte. (6 municipios).
9	Mancomunidad de Municipios Lencas del Centro de Lempira (COLOSUCA)	Lempira: La Campa, Gracias, San Manuel, San Sebastián, San Marcos de Caiquín, Belén (6 municipios).
10	Mancomunidad de Municipios del Suroeste de Lempira (SOL)	Lempira: Tomalá, Tambla, Valladolid, Cololaca, Guarita, y San Juan Guarita (6 municipios)
11	Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (AMVAS)	Ocotepeque: Sinuapa, Dolores Merendón, Fraternidad, Santa Fe, San Jorge y Concepción. (7municipios).
12	Mancomunidad de Municipios GUI SAYOTE	Ocotepeque: La Labor, Lucerna, Dolores Merendón, Fraternidad, Sensenti (5 municipios)
13	Mancomunidad de Municipios del Sur de Santa Bárbara (CODEMUSSBA)	Santa Bárbara: Ceguaca, Concepción del Sur, San Francisco de Ojuera, Santa Rita, San Pedro de Zacapa. (5 municipios)
14	Mancomunidad de Municipios del Oeste de Santa Bárbara (MONCASAB)	Santa Bárbara: Protección y Naranjito (2 municipios).
15	Mancomunidad de Municipios Fronterizos de Valle (MAFRON)	Valle: Alianza, Caridad, Aramecina, Langue, San Francisco de Coray (5 municipios).
16	Mancomunidad de Municipios del Río Aguan y Cuyamapa (MAMUNCRAC)	Yoro: El Negrito, Victoria, Arenal, Sulaco, Yorito, Jocón, Morazán, Santa Rita, Olanchito y Yoro (9 municipios).

*La mayoría de estas mancomunidades están conformadas por un promotor. Algunas, también, tienen un administrador. Son muy pocas las que cuentan con un ingeniero civil.

NIVEL III (Mancomunidades que no tienen UTI)

N	Nombre de la mancomunidad	Municipios que la integran
1	Mancomunidad de Municipios del Sur de Francisco Morazán (AMFMS)	Francisco Morazán: Curarén, Reitoca, Alubarén, San Miguelito, La Libertad, (5 Municipios)
2	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río San Juan u Occidente de Intibuca (MANCURISJ)	Intibucá: San Miguelito, San Juan, Dolores. (3 Municipios)
3	Mancomunidad de Municipios del Centro de Intibucá	Intibucá: La Esperanza, Intibucá, Yamaranguila, San Francisco de Opalaca (4 municipios):
4	Mancomunidad de Municipios del Norte de Intibucá.	Intibucá. Masaguara, Jesús de Otoro, San Isidro (3 municipios)
5	Asociación de Municipios de Intibucá . *Todos los municipios son atendidos en el marco de las mancomunidades internas del departamento	Todos los 17 municipios de Intibucá.
6	Mancomunidad de Municipios del Norte de Lempira (MAMUNOL)	Lempira: Las Flores, La Unión, La Iguala, San Rafael, Lepaera (5 municipios)
7	Mancomunidad de Municipios ERAPUCA	Ocotepeque: La Encarnación, San Fernando, San Jorge. (3 municipios)
8	Asociación de Municipios de Olancho (AMO) Aunque tiene una UTI incompleta, se trata de una asociación departamental, con objetivos distintos a una mancomunidad. Todos los municipios son atendidos dentro del marco de las mancomunidades en el departamento.	Todos los municipios (23 municipios)
9	Mancomunidad de los Municipios de los Mártires de la Sierra de Agalta (MAMSA)	Olancho: San Esteban, Froylán Turcios/Patuca, Gualaco, Manto, Guarizama, San Francisco de la Paz, Catacamas, Dulce Nombre de Culmi, Santa María del Real (10 municipios)
10	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Cajón (AMUCC)	Comayagua (20): Minas de Oro, Esquías, San Luis, San José del Potrero, Ojo de Agua, San Jerónimo, La Trinidad, El Rosario, Lejamani, Ajuterique, Lamani, Humuya, San Sebastián, Taulabe, Siguatepeque, Meambar, Comayagua, Las Lajas, San José, Villa de San Antonio. La Paz (9): San Pedro de Tutule Cane, La Paz, Opatoro, Santa María, Santiago de Puringla, Santa Ana, Guajiquiro, Lauterique; Francisco Morazán (8): Talanga, Cedros, Vallecillo, El Porvenir, San

		Ignacio, Orica, Villa de San Francisco, Marale; Cortes (1): Santa Cruz de Yojoa; Yoro(3): Victoria, Yorito, Morazán (42 municipios)
11	Mancomunidad de Municipios para la Protección de la Biosfera del Río Plátano (MAMUBIRP) Posiblemente, esta mancomunidad tiene la UTI incompleta	Gracias a Dios (4): Ahuas, Juan Francisco Bulnes (Wualumugu), Wampulsirpi, Brus Laguna. Olancho (1): Dulce Nombre de Culmi Colón (1): Iriona (6 municipios).
12	Protección Montaña Puca	Lempira: Gracia, Lepaera, La Iguala, Las Flores. (4 municipios).
13	Protección Montaña Verde *Atendidos dentro de otras mancomunidades de Lempira	Lempira: Gracias, San Rafael, La Iguala, San Francisco de Opalaca; Santa Bárbara: San Francisco de Ojuera. (5 municipios).
14	Protección de Cordillera de Mico Quemado (Yoro).	Yoro, Santa Rita y El Negrito (3 municipios Yoro).

FUENTE: FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL – FHIS, DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, Marzo 2006, Completada Septiembre – 2006.

Mancomunidades con UTI _____ 40
 Mancomunidades con UTI completa _____ 25
 Mancomunidades con UTI incompleta _____ 16
 Mancomunidades que no tienen UTI _____ 14

Total mancomunidades _____ 55 (las mancomunidades resaltadas en amarillo no son atendidas en este momento por el FHIS bajo la figura de la organización que representan, pero si en el marco de la integración de los municipios en otras mancomunidades.

Municipios no mancomunados: Jutiapa, Juticalpa y Distrito Central.

