



EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores

Daniel Cravacuore
Andrés Chacón

Autores

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

Daniel Cravacuore

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

Marcela Suárez

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



EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores

Daniel Cravacuore

Andrés Chacón

Autores

Abel Oroño

Ady Carrera Hernández

Andrés Chacón Romero

Camilo Vial Cossani

Catalina Ianni Segatto

Daniel Cravacuore

Edgar Quispe

Eduardo José Grin

Fernando Luiz Abrucio

Gloria Mariela Centurión

José Hernández Bonivento

Marcela Suárez

María del Pilar Ruiz

Orisel Hernández Aguilar

Rolando Alonzo Gutiérrez

Yolanda Cordero Nieves



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editores:

Daniel Cravacuore

Andrés Chacón

Autores:

Abel Oroño

Ady Carrera Hernández

Andrés Chacón Romero

Camilo Vial Cossani

Catalina Ianni Segatto

Daniel Cravacuore

Edgar Quispe

Eduardo José Grin

Fernando Luiz Abrucio

Gloria Mariela Centurión

José Hernández Bonivento

Marcela Suárez

María del Pilar Ruiz

Orisel Hernández Aguilar

Rolando Alonzo Gutiérrez

Yolanda Cordero Nieves

1^{ra} Edición, mayo 2016

500 ejemplares

ISBN: 978-956-9677-03-8

Diseño, diagramación, portada y corrección de estilo:

Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana

Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión

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

Impresión: Grafhika

Santiago de Chile, mayo 2016

EL ASOCIATIVISMO
INTERMUNICIPAL
EN AMÉRICA LATINA

ÍNDICE

pág.

CAPÍTULO 01 - INTRODUCCIÓN

GOBIERNOS LATINOAMERICANOS
EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Andrés Chacón Romero

_____ 07

CAPÍTULO 02

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Daniel Cravacuore

_____ 21

CAPÍTULO 03

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN ARGENTINA

Daniel Cravacuore

_____ 31

CAPÍTULO 04

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL

Eduardo José Grin

Catarina Ianni Segatto

Fernando Luiz Abrucio

_____ 65

CAPÍTULO 05

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN CHILE

Camilo Vial Cossani

_____ 105

CAPÍTULO 06

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN COLOMBIA

José Hernández Bonivento

_____ 134

pág.

CAPÍTULO 07

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CUBA

Orisel Hernández Aguilar

_____ 157

CAPÍTULO 08

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

Rolando Alonzo Gutiérrez

_____ 177

CAPÍTULO 09

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

Ady P. Carrera Hernández

_____ 203

CAPÍTULO 10

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN NICARAGUA

María del Pilar Ruiz

_____ 233

CAPÍTULO 11

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN PARAGUAY

Gloria Mariela Centurión

_____ 253

CAPÍTULO 12

ASOCIATIVISMO Y REDES DE GESTIÓN LOCAL EN PERÚ

Edgar Quispe Mamani

_____ 271

CAPÍTULO 13

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN PUERTO RICO

Yolanda Cordero Nieves

_____ 309

pág.

CAPÍTULO 14

FORMAS ASOCIATIVAS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN
URUGUAY

Abel Oroño

_____ 329

CAPÍTULO 15

OTROS CASOS NACIONALES
DE ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Marcela Suárez

_____ 361

CAPÍTULO 16

CONCLUSIÓN - EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN
LATINOAMÉRICA UNA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO

Andrés Chacón Romero

_____ 383

CAPÍTULO 17

LOS AUTORES

_____ 403

CAPÍTULO 01

INTRODUCCIÓN Gobiernos Latinoamericanos en la era de la Globalización

Andrés Chacón Romero
Asociación de Municipalidades de Chile

INTRODUCCIÓN

GOBIERNOS LATINOAMERICANOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Andrés Chacón Romero

Asociación de Municipalidades de Chile

Desde la caída de los gobiernos desarrollistas a fines de los años 70 del siglo pasado, pasando por la incorporación forzada al capitalismo globalizado y terminando en la readaptación democrática, los gobiernos latinoamericanos han sido forjados, en general, por una élite que ha tendido a favorecerse a sí misma entregando cuotas de poder relativas a la ciudadanía. Estas cuotas de poder no se han entregado por voluntad de estos grupos hegemónicos sino que, antes bien, se han producido por las demandas de los mismos ciudadanos que se pueden identificar como grupos dominados. En las últimas tres décadas estos fenómenos se han complejizado con la entrada de los países latinoamericanos al mundo globalizado y es ahí donde los grupos dominantes han logrado instalarse y proliferar.

Una de las primeras situaciones que se evidencia en el mundo globalizado es que los estados han perdido poder en virtud de favorecer las vicisitudes de los mercados. Se entiende que esta pérdida fue obrada desde el poder político cuyos integrantes son, comúnmente, miembros del poder económico de los países. Estos cambios pudieron evidenciarse en dos áreas complementarias: por un lado el Estado dejó de tener el rol de protector y garante del bienestar colectivo planificando cada vez menos su actuar. Por otro lado, mermó sus capacidades fiscalizadoras, dejando de regular las acciones de los sectores económicos y permitiendo

la especulación. Finalmente, los países comenzaron a deshacerse de las empresas públicas, vendiendo todo a los privados. Además, el aparato estatal se redujo estrepitosamente al externalizar muchos de sus servicios.

En este nuevo escenario, en el que los Estados sacrificaron su capacidad reguladora y su soberanía económica, se abrieron las fronteras importadoras al mundo, dañando, en muchos casos, las economías locales y disminuyendo la protección social. Los países debieron reestructurar sus economías y sus modos de vida, y los estados redefinir sus roles.

Después del primer golpe neoliberal, los estados comenzaron a generar políticas más proteccionistas, pero siempre supeditando las políticas públicas a los criterios de mercado. Un tema no menor y de gran relevancia fue que los líderes políticos que no respondían al mercado, comenzaron a perder autonomía. Los vínculos entre el aparato público, en todos sus niveles, y el sector privado, se incrementó.

Este proceso, que limitó la capacidad interventora de los estados, también impactó fuertemente en la cohesión social de los países, dañando con ello su estabilidad democrática. Y es que es preferible tener una política adaptada a la economía global que el peligro del aislamiento. Las políticas de ajuste al capitalismo generaron, además, una fuerte exclusión que aumentó la brecha entre ricos y pobres. La falta de proteccionismo estatal, sumada a la desarticulación social, hizo que los efectos del desempleo fuesen mucho más fuertes, sumiendo a las sociedades en la precariedad.

Por otro lado, se produce una suerte de desnacionalización, una alienación referente al sentido de país por parte de los ciudadanos que se encuentran cada vez más desinformados acerca de cuáles son sus derechos, pero con claridad respecto de sus deberes. El Estado traspassa sus obligaciones a la familia, corrompiendo aún más el tejido social. Viendo la necesidad de poder dar algo de apoyo, los estados entregan más responsabilidades a los gobiernos locales y provinciales, liberándose el gobierno central en la responsabilidad de actuar, pero no de decidir y administrar fondos. Entregan atribuciones a las instancias locales para que se hagan cargo de la protección social, pero se reservan el derecho de decidir si ayudar o no a dicha comunidad, si facilitar o no los fondos requeridos.

En esta lógica, el debilitamiento de la ciudadanía comienza a palpase cada vez más. No son comunidades las que demandan a los gobiernos locales, sino personas particulares o familias. La ciudadanía se diluye y el gobierno local pugna por mantener la integridad e identidad del colectivo que tiene a su cargo. Entonces, con limitaciones de distinto tipo, surge la figura del municipio como garante de estos requerimientos y como generador de identidad.

1. EL MUNICIPIO

La figura político-administrativa central dentro de las lógicas locales es el municipio. En este espacio, la ciudadanía ve reflejada la posibilidad de acceder a algún tipo de representación real en el espacio y la gestión política colectiva.

El municipio es el espacio donde se pueden atender las coyunturas locales, intentando, muchas veces, respetar los puntos de vista de los distintos actores. Este rol se ha visto incrementando en los últimos años en los que los municipios han incrementado sus competencias, pero, en varios casos, sin que esto se haya traducido en una inyección adecuada de recursos. Esto ha determinado que los municipios se encuentren constantemente sometidos al escrutinio social, no sólo por parte de la ciudadanía, sino que también de distintos agentes del país (agentes del Estado, prensa, academia, etc.). Por lo demás, los gobiernos locales siempre están supeditados a instancias centralistas, ya sea mediatas, como el gobierno nacional, o inmediatas, como el gobierno federal. En este contexto, los límites de acción de los municipios quedan, no pocas veces, supeditados a las políticas nacionales de turno o, peor aún, a la afinidad política que se tenga con las instancias superiores.

Así, la relación entre limitación de recursos y revisión pública constante ha hecho que los municipios tiendan a mirar dentro de sus reductos de manera horizontal antes que vertical. Lejos de ser agentes que impongan políticas públicas, juegan con los recursos y políticas emanadas desde el poder central para conseguir sus objetivos que, desde distintos mecanismos, recogen el sentir de las comunidades que administran. Ulteriormente, se ha producido una tendencia a descentralizar las competencias y a ajustar las cuentas fiscales a los requerimientos locales.

El protagonismo de los municipios en la vida cotidiana de las comunidades ha incrementado las expectativas que estas últimas tienen sobre aquellos. En este sentido es que el nuevo protagonismo municipal tiene dos caras, por un lado está la revitalización de la gestión local, mientras que, como contraparte, el municipio se evidencia como el centro de la fragmentación social, de las demandas ciudadanas, de las protestas, de las mediaciones fallidas entre comunidad y sector privado como ejemplo de la falta de recursos.

El municipio pasa entonces a exceder sus funciones y debe intervenir en los conflictos sociales, enfrentarse a la pobreza que es cada vez más heterogénea y al reclamo constante de la ciudadanía para que se respeten sus derechos.

En este escenario es que surge la figura de la descentralización, que puede terminar siendo un arma de doble filo. Por un lado, se entregan más responsabilidades a los municipios, mientras que, por otro, no se tiene certeza de que la entrega de responsabilidades vaya acompañada de un incremento adecuado de recursos.

Así, la distancia entre los gobiernos centrales o federales y la sociedad civil, incrementada por las lógicas globalizadoras neoliberales, ha provocado que las comunidades vean en el municipio al ente directo del Gobierno que debe resolver sus problemas. Esto ha provocado que muchos de los administradores de municipios enfocaran sus esfuerzos en resolver dichas demandas a través de iniciativas de participación ciudadana y gestiones desde el universo local, generando vínculos con distintos sectores.

Uno de los efectos de este funcionamiento es que los municipios no responden a una política nacional, centralizada y universalista, como ocurría con los gobiernos desarrollistas del siglo XX, sino que, antes bien, operan sobre la base de políticas focalizadas sin relación con el gobierno central, lo que, si bien es beneficioso, también genera dificultades relacionadas con la capacidad de los municipios para articularse con el concierto global.

Por otro lado, pese a lo que se ha dicho hasta el momento respecto de la participación ciudadana y el municipio, cabe destacar que el ejercicio descentralizador no garantiza la democratización del espacio administrativo local. A lo sumo puede indicar que hay un fortalecimiento de lo local en términos institucionales o cuando deben soportar las consecuencias negativas de una crisis emanada desde el gobierno central. No pocas veces son ciudades o lugares específicos los que reciben el impacto directo de una crisis nacional. El municipio se vuelve entonces el receptor de los reclamos ciudadanos, debiendo enfrentar directamente los conflictos de una crisis.

Se debe recordar que, además, muchos gobiernos locales suelen definirse desde la monoproducción o la entrega de servicios específicos, ganando identidad desde esa tribuna, pero quedando muy expuestos a los efectos negativos que la economía podría tener sobre su actividad.

Los municipios deben entonces resolver de la mejor manera los problemas que se les pueden presentar, intentando salvaguardar a las comunidades que administra, muchas veces quedando en una posición compleja en la que ni el gobierno central, desde sus políticas públicas, ni la sociedad civil, desde sus demandas, les dan tregua, volviéndose tanto

articuladores como negociadores entre una y otra esfera, siendo el penúltimo eslabón en una cadena de presiones que, en ocasiones, ni siquiera nace en el país, sino que proviene de los efectos de la economía global.

Los municipios deben entonces hacer más eficiente su gestión, adecuando las estructuras y procesos organizacionales, mostrando las limitaciones del modelo político tradicional y, en ocasiones, disponiendo del apoyo de la sociedad civil para participar en el desarrollo de estas iniciativas.

Si bien esto puede permitir la generación de nuevas capacidades en los municipios, también alerta sobre la posibilidad de que los municipios sean incapaces de poder cubrir los nuevos requerimientos, ya sea porque carecen del recurso humano adecuado, no pueden capacitar a sus empleados por razones diversas o no cuentan con recursos económicos para contratar a funcionarios adecuados. Uno de las debilidades más comunes de los municipios suele ser la incapacidad para formular e implementar programas sociales para dar respuesta a las demandas sociales o responder a las transformaciones en virtud de las demandas ciudadanas.

En este entendido, los municipios tienen que ser capaces de lograr una gestión social adecuada con miras a solucionar y hacer sustentables sus nuevas propuestas. Para esto no sólo basta con profesionalizar los servicios, también deben dedicarse a entender que ciertos beneficios y proceso se logran en función de articulaciones poco tradicionales.

Es en estos momentos que las amenazas deben verse como oportunidades y plantear un nuevo modelo de gestión local que considere que el gobierno local se encuentra emplazado en un territorio más extenso que sus propias fronteras político-administrativas y que los problemas que padece son extensivos a muchos otros municipios.

En este contexto es que el municipio debe cumplir con la labor de ser un garante a la vez que un apoyo para la creación, mantención y transformación de las identidades de las comunidades que administra. Una de las mejores iniciativas que puede impulsar un municipio es, sin duda, la generación de espacios de participación ciudadana adecuados a su realidad y con la clara misión de recoger aquellos aspectos que las identifican.

Los gobiernos locales también pueden generar identidad a partir de la integración territorial, de la articulación de gestiones conjuntas y desde las necesidades que puedan tener otros territorios. Es así como surge la figura del asociativismo.

2. EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Debe entenderse que el asociativismo es un fenómeno que, con los años, se ha hecho cada vez más frecuente en Latinoamérica, llegando incluso a desarrollarse leyes específicas para llegar a concretar su realización. La principal función de esta práctica era resolver problemas comunes que aquejaban a los municipios, sin embargo, dependiendo del país, también servía como un instrumento de articulación política para el Gobierno central. Con el tiempo, la práctica asociativa ha servido para enfrentar diferentes escenarios contemporáneos, como buscar el desarrollo económico conjunto en un mundo competitivo globalizado, el mejoramiento de la aplicación de las políticas públicas en el territorio o la unidad política para enfrentar más firmemente a otros actores, la planificación y articulación conjunta para enfrentar la falta de capacidades institucionales y el inframunicipalismo a la hora de prestar servicios públicos. Las fórmulas asociativas, por tanto, han sido diversas y, a través de ellas, los municipios han podido enfrentar una serie de problemas comunes que les afectan e, incluso, proyectarse en la realización de nuevas tareas en sus territorios o como asociaciones temáticas.

Todo esto muestra que el municipio ya no sólo administra, sino que también reúne a distintas fuerzas para que participen en la implementación de políticas y en la movilización de recursos para resolver las demandas y cumplir con las expectativas de su comunidad. Pese a la heterogeneidad existente, se proyectan así soluciones conjuntas, se entregan apoyos mutuos y se generan estrategias articuladas.

En el ámbito de la asociación intermunicipal, esto ha derivado en que los gobiernos locales gestionen acciones para apoyarse unos a otros, compartir experiencias, asesorarse técnicamente, juntarse para enfrentar problemas comunes de escala intercomunal, agruparse para negociar con gobiernos regionales y locales o con privados. El trabajo mancomunado hace más efectiva y eficiente la gestión y la resolución de problemáticas y conflictos.

Hoy en día los municipios son evaluados por su gestión en distintos niveles, y la herramienta del asociativismo permite mejorar los procedimientos de gestión, volviéndose una herramienta clave en la satisfacción de demandas ciudadanas, sobre todo si se considera la evaluación anterior en que se mencionó cuál es el estado actual del tejido social, que, a la postre, se encuentra muy debilitado. En este sentido, la forma en que se opere a través del asociativismo resulta fundamental. Tener

espacios de participación ciudadana puede ser clave para generar espacios de cohesión social no sólo a nivel local, sino también dentro de un territorio mayor, lo que, en el mediano y largo plazo, producirá una sociedad civil más fuerte y más articulada con las oficinas municipales, concordándose objetivos comunes.

Con la llegada del asociativismo, los municipios han experimentado cambios notorios, siendo uno de los principales la superación del estancamiento que el localismo generaba. Sin asociativismo, los municipios pueden volverse lentos en la gestión local, legal, financiera y política. Con la llegada del asociativismo se pudo generar un espacio diferente de relación en que los municipios pudieron, incluso, llevar sus demandas al Poder Legislativo para que se generaran cambios en sus funciones. Además, pudieron vincularse con otros municipios a nivel internacional, compartiendo experiencias y observando cómo otros lograron superar trabas. Esto ha permitido que los gobiernos locales y la figura de los alcaldes se fortalezcan, mostrando una unidad en la asociatividad desde la que pueden permitirse resolver conflictos sin siquiera, muchas veces, solicitar audiencia con algún funcionario del nivel central. Al momento de conversar con ellos, generalmente lo hacen llevando propuestas adecuadas a los temas tratados, velando siempre por la defensa de los intereses del municipio.

En Latinoamérica y el Caribe, el asociativismo municipal ha jugado un rol clave en el empoderamiento de los municipios en el concierto nacional y ha generado una serie de dinámicas que han permitido recuperar el tejido social perdido en la era de la globalización. También ha servido para manifestar demandas a nivel internacional y se han generado instancias específicas para el financiamiento y apoyo de iniciativas asociativas en la región, como la cooperación alemana a través de sus agencias DSE, GTZ y DED o las fundaciones políticas del mismo país, como la Freidrich Ebert y Konrad Adenauer. También se debe mencionar la cooperación canadiense a través de la Federación de Municipios de Canadá, la cooperación española, por medio de la Unión Iberoamericana de Municipios, y el apoyo estadounidense prestado por la Internacional City Manager Association.

Todas estas instancias han permitido que el asociativismo se vuelva un nodo de articulación importantísimo en la gestión local, temática y territorial, tanto a nivel nacional como internacional.

Ahora bien, uno de los peligros que se puede correr dentro del desarrollo de esta actividad es que los municipios repliquen ciertos modelos

y prácticas de clientelismo político en la lógica asociativa y se vean como espacios para pagar favores políticos sin cumplir, muchas veces, funciones específicas para el desarrollo y, en el peor de los casos, replicando funciones y generando un estancamiento en el devenir asociativo.

El presente libro mostrará una serie de experiencias municipales de distintos países y regiones, dando cuenta de cómo se movilizan los esfuerzos para generar prácticas asociativas, mostrando la evolución del asociativismo en distintos países y observando cómo se articulan con sus aparatos legales y con la comunidad, atendiendo a las necesidades y exigencias comunitarias.

3. LOS CAPÍTULOS DE ESTE VOLUMEN

A continuación se describirán brevemente los capítulos del libro, dando cuenta de su contenido.

El primer capítulo es una breve introducción de Daniel Cravacuore, director de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, presentando la definición del asociativismo intermunicipal, sus principales formas y sus principales modalidades de gestión.

Uno segundo, escrito por el mismo investigador argentino sobre el asociativismo en el país trasandino, analiza detalladamente el marco jurídico de desarrollo, las políticas nacionales y provinciales de fomento, las formas más habituales, los objetivos principales, la historia del arreglo institucional, el asociativismo a escala metropolitana, la modalidad de gestión y sus principales problemas, su financiamiento y el fenómeno transfronterizo.

Eduardo Grin y Fernando Abrucio, investigadores de la Fundación Getulio Vargas, presentan el análisis del asociativismo intermunicipal en Brasil, explicando la búsqueda que han tenido las municipalidades de ese país por mayor cooperación y coordinación intergubernamental, una situación que pasó a constituir un elemento importante de las políticas públicas brasileñas.

Sobre el asociativismo intermunicipal en Chile, Camilo Vial Cossani, secretario general del Instituto Chileno de Municipalidades de la Universidad Autónoma de Chile, indica que Chile se caracteriza por ser un país altamente centralizado y que el ámbito local es más bien débil debido a carencias financieras, técnicas y administrativas. Por ello es que este autor da cuenta del devenir de las asociaciones municipales con miras a conformarse como actores clave para intentar mitigar los niveles de centralización existentes en el país.

El capítulo documentado por José Hernández Bonavente, investigador del Instituto Chileno de Municipalidades de la Universidad Autónoma de Chile, sobre el asociativismo en Colombia muestra, primeramente, la historia de las normativas que permiten a los municipios asociarse para luego cerrar con las normativas actuales que implican distintas formas de asociativismo claramente normadas y con ejemplos concretos de acción desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011. También se analizan las falencias y problemas más frecuentes del arreglo institucional en Colombia.

El caso Cuba es presentado por Orisel Hernández Aguilar, investigadora de la Universidad de Pinar del Río, quien explica cómo funciona el mecanismo del gobierno local en el país en tanto que replica la estructura del gobierno central. Desde esta descripción explica la razón por la que no se puede hacer asociativismo desde los modelos estructurales de los gobiernos locales, aclarando, de todas maneras, que las posibilidades existen.

El capítulo de Rolando Alonzo Gutiérrez, investigador de FLACSO Sede Guatemala, respecto ese país, parte desde la estructura político-administrativa para luego caracterizar los distintos tipos de asociativismo municipal en los que destacan las mancomunidades de municipios, entregando una serie de datos territoriales anexos que permiten una comprensión cabal del fenómeno. Se enfatiza también en las limitantes del asociacionismo en Guatemala, mostrando características similares a los casos de otros países revisados en esta obra.

El caso de México, escrito por Ady Carrera Hernández, investigadora de El Colegio Mexiquense, muestra la evolución del asociativismo en este país a través de las leyes y las organizaciones posibles dentro de la legalidad vigente, recalando en más de un momento que el gobierno central ha puesto trabas a las lógicas autonomistas que pueden poseer las asociaciones. Es un constante “remar contra la corriente” que, antes que cansar a las asociaciones, les da un aliciente para seguir con sus tareas.

El asociativismo en la República de Nicaragua es escrito por María del Pilar Ruiz, consultora municipal en ese país, y muestra un estructurado trabajo que analiza la organización del Estado nicaragüense en distintos niveles, para luego centrarse en las competencias correspondientes a las municipalidades. Analiza la evolución del asociacionismo en el país para luego centrarse en el ordenamiento jurídico, el financiamiento y los tipos de asociacionismo. Finalmente, concluye observando que el fenómeno del asociacionismo en Nicaragua es de data relativamente reciente.

Marcela Suárez, maestranda de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, en la República Argentina, presenta el capítulo “Otros Casos Nacionales de Asociativismo Intermunicipal”. En él, muestra, de manera panorámica y general, el estado de avance del asociacionismo en países de Latinoamérica y el Caribe que no se encuentran reseñados específicamente en el libro. Se destacan varios casos interesantes, pero, sobre todo, el caso de Bolivia, cuya legislación fue pionera en el asociativismo en la década de 1940. Destacan también los casos de Centroamérica, donde los municipios entablan asociaciones con el sector privado.

El capítulo de Paraguay, escrito por Gloria Mariela Centurión, investigadora del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, muestra la evolución legislativa del país que fue dando forma al asociacionismo. La autora quiere mostrar cómo el asociacionismo es una herramienta para la descentralización, mostrando distintas experiencias de asociativismo en el país.

Para el estudio del asociativismo intermunicipal del Perú, Edgar Quispe, profesor del Universidad Nacional del Altiplano, presenta en primer término las características del sistema en el país andino para analizar posteriormente el proceso asociativo en sus distintas etapas. Muestra el marco jurídico que lo sustenta y las modalidades de la gestión.

El análisis de Puerto Rico de Yolanda Cordero Nieves, investigadora de la Universidad de Puerto Rico, resulta interesante pues, al ser un país vinculado administrativamente con Estados Unidos, tiene una forma de asociacionismo que debe responder a la estructura político-administrativa de este país, al igual que las lógicas de asociacionismo. Igualmente, se muestra la evolución histórica del asociacionismo junto con los marcos legales correspondientes. En virtud de esto, la autora elabora una conclusión adecuada a las fórmulas asociacionistas propias del país.

Con una descripción del espacio geográfico, Abel Oroño, Coordinador Municipal del Congreso de Intendentes, comienza a fijar los primeros lineamientos para hablar de asociacionismo en Uruguay. Enfatiza que la legislación vigente no es clara respecto de las posibilidades de asociación y evidencia traslapadas entre las iniciativas intermunicipales y los gobiernos departamentales, mostrando con ello que todavía se necesitan avances en la legislación.

4. AL CIERRE INTERMUNICIPAL

De esta forma se han revisado las circunstancias sociopolíticas en las que se desenvuelve el asociativismo latinoamericano y del Caribe. Cada una de las experiencias que se revisará en las siguientes páginas se enmarca en contextos específicos y con variaciones independientes, pero, a la vez, en su conjunto poseen una serie de elementos que son comunes a las lógicas asociativas en el contexto globalizado en el que nos encontramos. No queda más que dejarlos a ustedes para que recorran las páginas de este libro cotejando aquellas similitudes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, Daniel. 1997 Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.
- CRAVACUORE, Daniel. 2006. Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64.
- CRAVACUORE, Daniel, y CLEMENTE, Adriana. 2006. El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. En *Actas del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006*.
- CUNILL GRAU, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nueva sociedad, Venezuela.
- GARCÍA DELGADO, Daniel R. (Compiladores). 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- HABERMAS, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro*. Editorial Paidós, España.
- HERZER, Hilda, y PÍREZ, Pedro. 1993. *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CNUAH - HABITAT, Nairobi.
- MARGULIS, Mario. 1999. *La Cultura Popular*. Premiá Editoras de Libros S.A., México.

- MARGULIS, Mario. 1996. *Globalización y Cultura*. Revista sociedad N° 9, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Bs.As.
- PÍREZ, Pedro. 1991. *Municipio, necesidades sociales y política local*. GEL/IIED-AL, Buenos Aires.
- PÍREZ, Pedro. 1995. Actores sociales y gestión de la ciudad. *Red Nacional de Investigación Urbana*. Año 7 N°28, México.
- PÍREZ, Pedro, y GAMALLO, Gustavo. 1994. Basura privada, servicio público. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- QUINTERO, Rafael. 2008. *Asociativismo Municipal en América Latina*. Abya-Yala/FLACMA-DFID/GTZ, Quito.
- SUBDERE. 2008. *Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento*. SUBDERE/GTZ, Santiago.

CAPÍTULO 02

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Autónoma de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes

Universidad Autónoma de Chile

1. INTRODUCCIÓN

En la creciente desarticulación entre la capacidad del Estado para resolver las demandas de la sociedad local contemporánea; las competencias municipales regladas en las normas legales, que suelen ir bastante por detrás de los procesos actuales; y la histórica configuración político-administrativa del territorio, emerge la potencialidad del asociativismo intermunicipal.

Sobre este último punto, las jurisdicciones municipales que, eventualmente, fueron funcionales en el pasado para que el Estado local respondiera a las demandas de esa época, hoy resultan antiguas y hacen necesaria una reconfiguración que, habitualmente, no es deseada ni por los actores políticos cuya reproducción y sus ingresos dependen de la pertinencia a un territorio en particular, ni permitida por los marcos legales ni tolerada, muchas veces, por las percepciones y deseos de los actores sociales, manifiestos bajo el formato del localismo cultural.

En nuestro continente, buena parte del diseño territorial del sistema municipal data del siglo XIX, ajustándose a las infraestructuras, tecnologías disponibles y tareas que se suponían propias del Estado local en el primer siglo de vida institucional independiente. Hoy, la sociedad está más informada para demandar una calidad de vida globalizada y es más exigente para expresar sus peticiones. La propia definición de los problemas por resolver ha cambiado, demostrándose que el territorio debería ser más flexible y originar su intervención concibiendo que cada

necesidad social tiene una territorialidad propia. Ante esto, es necesario que el Estado local posea mayor conciencia, porque, frecuentemente, sus funcionarios se apegan a los estrictos límites de la jurisdicción político-administrativa en los que ejercen sus competencias y no reconocen la territorialidad más apropiada para la más eficaz y eficiente prestación de servicios públicos.

En síntesis, el asociativismo intermunicipal es la muestra de una búsqueda por resolver los problemas emergentes de jurisdicciones municipales anticuadas, que no responden a la configuración territorial de los procesos sociales contemporáneos. Algunos países han avanzado en el rediseño de su sistema municipal –Suecia, Dinamarca, Bélgica, por citar algunos ejemplos- pero, en nuestro continente, no ha sido una opción política viable. El arreglo institucional de nuestro interés asoma como un instrumento potente para construir territorios más apropiados para la gestión, aunque sin alterar el localismo de los actores políticos y sociales, aquellos que valoran la autonomía municipal –y sus propios privilegios– por sobre las ventajas de una reconfiguración territorial de la administración.

2. HACIA UNA DEFINICIÓN DE ASOCIATIVISMO

Podemos entender al asociativismo intermunicipal como el fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen.

La colega española María Cadaval lo define como: “Una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas” (Cadaval, 2004). Leticia Santín del Río nos indica que es “la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados” (Santín del Río, 2002). La también mexicana Ayup González lo identifica como “una forma jurídica que permite la coordinación de actividades en una misma metodología de trabajo, con presupuestos independientes en esencia y parcialmente compartidos” (Ayup González, s/f). En estas tres definiciones podemos ver una restricción respecto de la formalización institucional del fenómeno.

El colombiano Sergio Bustamante Pérez nos señala *que* “las asociaciones municipales son un tipo particular de colectividad territorial, que busca propiciar el trabajo mancomunado entre municipios circunvecinos, constituyéndose en un importante instrumento de cooperación entre estos entes públicos” (Bustamante, 2006). La investigadora brasileña Maria do Carmo Cruz nos indica –la traducción del portugués es nuestra– que

El consorcio intermunicipal es una alternativa encontrada por los municipios para trabajar de forma integrada. Es una asociación, unión o pacto celebrados entre los municipios, de manera temporal o permanente, para lograr las metas, obras, servicios y actividades de interés común. Esta asociación puede tomar la forma de un convenio o acuerdo y no presupone la adopción de una nueva entidad jurídica; o adquirir personalidad jurídica propia. La puesta en funcionamiento del consorcio intermunicipal se hace fundamentalmente a través de la provisión de los recursos materiales, humanos y financieros propios de cada municipio y de otros socios. El costo de la ejecución de los servicios debe ser presentado en el presupuesto anual de cada municipio (Do Carmo Cruz, 2005).

Con base en estas definiciones, podemos identificar los principales elementos constitutivos del asociativismo intermunicipal:

- La voluntad municipal para su creación, que lo aleja de procesos impuestos por otros niveles de gobierno. Debemos diferenciar claramente su dinámica *bottom-up* de otros arreglos que emergen de la acción de entidades nacionales o regionales, que organizan su proceso de intervención territorial con una dinámica *top-down*. Si bien, morfológicamente, pudieran asemejarse, su origen, dinámica y finalidad son distintos y suficientes para diferenciar ambos arreglos.
- La cooperación de gobiernos municipales, más allá de la participación colaborativa de otros actores públicos –estatales y no estatales– y privados, que pueden participar del arreglo interinstitucional con distintos niveles de involucramiento.
- La búsqueda de resolución de problemas y/o carencias comunes, propias o no de las competencias municipales regladas por las leyes.
- La maximización de las capacidades de los gobiernos locales. En este punto debe manifestarse que los gobiernos locales latinoamericanos

son débiles y la necesidad de hacer eficientes sus escasos recursos fiscales y humanos se hace presente para posibilitar la resolución de carencias estructurales.

Podríamos sumar a estos elementos constitutivos la formalización legal, aunque empíricamente se puede demostrar que algunas experiencias alcanzaron sustentabilidad temporal y una sólida articulación interjurisdiccional más allá de su regularización normativa. Nuestra perspectiva es que la formalización, más allá de ser un importante elemento que dota a las asociaciones de mayor estabilidad, no resulta un condicionante para este arreglo.

El origen de las asociaciones intermunicipales es diverso. La investigadora Ady Carrera Hernández, quien nos acompaña en este libro, nos presenta un práctico ordenamiento para clasificarlo: por interés de los propios gobiernos locales involucrados; por una política impulsada por gobiernos intermedios; por una política impulsada por el gobierno nacional; por una política impulsada por agencias internacionales; y por una combinación de las opciones anteriores (Carrera, 2005).

Los actores principales de una asociación intermunicipal son los gobiernos locales de una misma jurisdicción –un Estado, una región, una provincia- o de otras; también pueden participar de ella, con mayor o menor nivel de formalización, el gobierno nacional a través de sus organismos y agencias; los gobiernos intermedios; las agencias internacionales de cooperación; las organizaciones de la sociedad civil, de origen internacional, nacional, regional y/o local; y las empresas públicas, mixtas o privadas. En síntesis, una multiplicidad de actores institucionales que participan en variados papeles en las distintas iniciativas.

El asociativismo intermunicipal posee un conjunto de ventajas. La primera es la generación de economías de escala: habitualmente, la producción de un servicio resulta oneroso y hacerlo en escala permite disminuir su costo; la misma es visible en las asociaciones para la provisión de agua potable y de obras de saneamiento ambiental y para la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos, que de otra forma tendrían costos superiores e, inclusive, podría no justificarse económicamente su prestación. Una segunda es el incremento del poder de negociación de las autoridades municipales, tanto con entes públicos de nivel nacional y/o regional como con actores privados; el *lobby* y la cohesión de fuerza política son elementos de máxima importancia para la constitución de

los entes intermunicipales. Una tercera es la creación de una metodología de intervención e instrumentos innovadores para gestionar políticas, dado que el asociativismo impulsa el mutuo aprendizaje y la promoción de mejoras en la planificación y en la gestión de las políticas. Una cuarta, el impulso de capacidades de los actores territoriales, generando capacidades ignoradas hasta la actualidad y que originen nuevas alianzas y proyectos. Por último, la producción de información y ajustada a los problemas reales, permitiendo diagnósticos más sofisticados para entender las debilidades y oportunidades del territorio. Además de estos beneficios generales, existen otros particulares por estas asociaciones han sido creadas, que incluyen la solución de problemas específicos.

3. LAS FORMAS DE LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES

Encontramos varias modalidades. La primera, del tipo mancomunal—más allá de las distintas denominaciones que puede adquirir en los distintos países—, que describe un tipo particular de asociación mediante la cual se crea, formal o informalmente, una entidad local intermunicipal de la cual los gobiernos locales asociados desprenden ciertas atribuciones que les son propias con el objetivo de prestar un servicio conjunto que beneficie simultáneamente a todos sus miembros. Concretamente, hacemos referencia a la unión de municipalidades con el objetivo de solucionar un problema específico o brindar un servicio particular que sea de utilidad común. Se asocian con otras mancomunadamente para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.

Tradicionalmente, estas mancomunidades se construyen con el objeto de ejecutar políticas de desarrollo económico local; prevenir y extinguir incendios; resolver problemas de aprovisionamiento de aguas; ejecutar obras de alcantarillado y saneamiento; y organizar la gestión de residuos, incluido su recogida y tratamiento posterior. Las mancomunidades pueden tener un carácter temporal o indefinido, así como también ser constituidas para la realización de una o más actividades específicas. Habitualmente estas mancomunidades se desarrollan en gobiernos locales vecinos aunque, eventualmente, pueden estar constituidas por algunos que no se hallen territorialmente vinculados.

La segunda, del tipo comarcal, está integrada por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local en sus múltiples dimensiones. A diferencia de las primeras, implican un nivel

de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal para múltiples órdenes de la administración. Bajo esta modalidad, suele realizarse la preparación de proyectos, la gestión colectiva de recursos, el desarrollo de proyectos socio-productivos y la asistencia técnica y el asesoramiento a emprendedores locales, pero su propio límite son los aspectos de la labor municipal que deseen coordinarse. Un elemento constitutivo de las comarcas es su continuidad territorial.

Una dimensión territorial particular que pueden encontrar las asociaciones intermunicipales es la transfronteriza. Ambos tipos, las mancomunidades y las comarcas, pueden expresarse entre municipalidades de dos o más países y ser un instrumento adecuado para revertir la inercia histórica de alejamiento, marginación y separación de las áreas fronterizas. Dada la eventual inexistencia de marcos jurídicos que puedan contenerlas, debemos definirlas a partir del reconocimiento de una relación colectiva que se desarrolla en una frontera, con un estatus que, sin ser oficial, es reconocido públicamente.

Otra dimensión especial de las asociaciones intermunicipales son las que se verifican en la escala metropolitana. La búsqueda de una mayor correspondencia entre el territorio funcional y el de gestión pasó a ingresar en la agenda pública, con el fin de hacer más gobernable los grandes sistemas urbanos que, funcionalmente integrados, no contaban con mecanismos ni instituciones que lo gestionaran. Una primera respuesta, bastante temprana, fue avanzar en reformas institucionales que originaban nuevos diseños político-administrativos, como la creación de *regiones metropolitanas*, como fue el caso de Brasil, Chile o Colombia. Sin embargo, en pocos países estuvieron presentes las condiciones para estas reformas, y el asociativismo intermunicipal fue identificado como un mecanismo posible que permitiera alcanzar resultados equivalentes sin alterar las leyes.

Un tipo particular de asociaciones intermunicipales son las redes de ciudades que suelen expresarse como instrumentos para la creación de economías de escala, ejercicio de lobby político, intercambio de conocimiento y aprendizaje de experiencias. Se caracterizan porque todos los gobiernos actúan en un plano de igualdad jurídica, sin diferencias por tamaño demográfico ni tipo institucional, por lo que la articulación se desarrolla sin jerarquías. Se expresan en un ámbito de intervención territorial definido —una provincia, un país, un conjunto de países— más allá de que los gobiernos locales articulados no posean continuidad territorial. Definen una agenda de acción que guiará su labor. Suelen

poseer una estructura organizacional mínima y un cuerpo de dirección políticamente representativo.

Habitualmente, estas redes se organizan en torno a una actividad predominante en el territorio, una política que desea promoverse, una característica común de las municipalidades asociadas o de valores políticos, sociales o culturales en común que se desean promover. El elemento organizador condiciona la agenda de la red y la forma que adquirirá su intervención.

4. LA GESTIÓN DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

La gestión de las asociaciones responde básicamente a dos modelos: el primero, de gerencia autónoma, implica la delegación, por parte de los gobiernos locales, de la labor de articulación intermunicipal en un funcionario contratado especialmente y que acompaña al Consejo Directivo integrado por los alcaldes. Este coordinador o gerente puede ser acompañado por un grupo de colaboradores que se dediquen con exclusividad a la gestión intermunicipal, por lo que los gobiernos locales integrantes deben garantizar los recursos necesarios para el sostenimiento de esta estructura administrativa. El segundo modelo, de *coordinación delegada*, implica que un funcionario de uno de las municipalidades integrantes realiza la labor intermunicipal. Si bien resulta más eficiente, puede generar un efecto nocivo sobre el proceso de articulación, pues el mismo funcionario debe responder simultáneamente a sus dos responsabilidades, las que pueden estar coyunturalmente en oposición. En ambos casos, la designación del gerente o coordinador puede ser permanente o temporal, ajustada a los plazos estatutarios.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSTAMANTE, S. (2006). “Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios”. Bogotá, Colombia: GTZ-FCM.
- CADAVAL, M. (2004). “Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública”. Documento no. 19. Instituto de Estudios Fiscales. España.

- CARRERA, A. (2005). La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. En: “X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Santiago, Chile.
- DO CARMO CRUZ, M. (2005). Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. En: “X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Santiago, Chile.
- PÍREZ, P. (2001). “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, En: VÁZQUEZ, A. Y MADDOERY, O. (Comp.). Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- SANTÍN DEL RÍO, L. (2002); “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Leticia Santín (coord.). Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México D.F.: SEDESOL, INDESOL, FLACSO.

CAPÍTULO 03

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN ARGENTINA

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Autónoma de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN ARGENTINA

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes

Universidad Autónoma de Chile

1. EL SISTEMA MUNICIPAL ARGENTINO

La República Argentina posee una superficie de 2 780 403 km² y una población de 40 117 096 habitantes.¹

El Estado está compuesto por veintitrés provincias y una ciudad autónoma. Cada una tiene un poder ejecutivo provincial –con el título de gobernador–, un poder legislativo –que puede ser bicameral o unicameral– y un poder judicial. Ellas definen el régimen municipal en un capítulo específico de sus constituciones provinciales, reglamentado en una *Ley de las Municipalidades* que configura el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales.

En diecinueve provincias, las municipalidades –habitualmente, las de mayor población– tienen la facultad de sancionar su Carta Orgánica, una normativa propia que ordena las cláusulas que rigen los poderes Ejecutivo y Legislativo, establece las normas sobre el presupuesto y regula la junta electoral y otras esferas del gobierno municipal. Su aprobación se realiza siguiendo los procedimientos habituales de una norma constitucional, siendo redactada por una convención local de acuerdo a los principios generales de la constitución provincial.

1. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Cada provincia puede definir la diferenciación de sus gobiernos locales, existiendo algunas que no lo hacen, mientras que otras definen hasta cinco tipos distintos. El país tiene, de acuerdo a los últimos datos relevados, un total de 2391 gobiernos locales, de los cuales 1129 son municipalidades y 1262 son gobiernos locales sin jerarquía municipal. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comunas, juntas rurales, comisiones municipales, juntas de gobierno y delegaciones de fomento, que no representan un tipo particular sino meras denominaciones que asignan las distintas constituciones provinciales: una comuna puede tener atributos que en otra provincia sólo están reservados a una municipalidad. (Cravacuore, 2007).

Considerando la caracterización poblacional del sistema, resulta notable su heterogeneidad: tres municipalidades gobiernan sobre más de un millón de habitantes –las municipalidades de Rosario, en la provincia de Santa Fe; de Córdoba, en la provincia homónima; y de La Matanza, en la provincia de Buenos Aires–. A su vez, existen gobiernos locales con menos de diez habitantes. Más de la mitad de las comunas tienen menos de 5000 habitantes, mostrando el inframunicipalismo característico del sistema (Iturburu, 2001). Los gobiernos locales de más de 250 000 habitantes son apenas treinta (Cosentino, 2012). En síntesis, en términos poblacionales, el sistema tiene un conjunto de grandes municipalidades –los veinticuatro municipios de la Región Metropolitana sumaban, en 2010, el 32% del total de población del país–, las ciudades capitales de las provincias más populosas y unas pocas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires que concentran la mayor proporción de población del país y un gran número de pequeños gobiernos locales de pocos habitantes.

Existen veintitrés áreas metropolitanas, con población heterogénea: la mayor, la de Buenos Aires, con 13 588 171 habitantes, y la menor, desarrollada en torno a la ciudad de Villa Carlos Paz, en la provincia de Córdoba, con 69 840 habitantes, sin reconocimiento institucional.

Respecto de su jurisdicción territorial, algunos gobiernos locales la extienden sólo por una localidad –llamada *ejido urbano*–, mientras que otros –los de *ejido colindante*– ejercen su gobierno sobre varias localidades y un área rural. Una situación intermedia corresponde a los gobiernos locales que, extendiendo su autoridad sobre un área urbana, cuentan con una zona rural de crecimiento futuro.

Las competencias concurrentes entre el gobierno nacional, provincial y municipal son la construcción de obras de infraestructura, atención de la población en situación de pobreza e indigencia, defensa del consumi-

dor, promoción del desarrollo económico, fomento del deporte, atención primaria de la salud, reglamentación de terminales de carga y pasajeros, regulación del transporte automotor, promoción turística y gestión del patrimonio cultural y natural. Por otro lado, existe un conjunto de competencias compartidas entre los gobiernos provinciales y las municipalidades, como la provisión de servicios públicos, la administración de redes de agua y cloacas y la atención de la salud. Por último, existe un conjunto de competencias municipales exclusivas, que históricamente se limitaron a tres grandes campos de intervención: la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano; la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito urbano; y la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales. Estos campos son los consagrados en el régimen municipal, que han cumplido con mayor o menor eficacia todos los gobiernos locales argentinos. Sin embargo, hace un cuarto de siglo, una parte de ellos –aquellos dotados de mayores capacidades institucionales– asumieron progresivamente un conjunto de nuevas responsabilidades, como el cuidado del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la promoción social y la educación no formal. Difícilmente encontramos gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas responsabilidades, lo que responde a las restricciones y limitantes de los gobiernos locales y, adicionalmente, a que sus sociedades no reclaman lo mismo ni al mismo tiempo. En el país, las demandas ciudadanas tienen un peso relevante en la conformación de las agendas locales.

El poder ejecutivo local es ejercido por un alcalde con el título de intendente, elegido por simple mayoría del sufragio popular, para un período de cuatro años, existiendo la posibilidad de reelección por un período adicional, aunque en algunas provincias es indefinida. El poder legislativo es ejercido por un Honorable Concejo Deliberante con un número variable de miembros de acuerdo a lo prescripto por las leyes o cartas orgánicas; usualmente, los concejales no poseen restricciones para su reelección tras su mandato de cuatro años. Los gobiernos locales no municipales suelen tener una estructura colegiada, cuyo presidente ejerce las atribuciones típicas de los alcaldes.

Históricamente, el gasto municipal argentino ha sido bajo. Si bien el mismo se duplicó como porcentaje del gasto público total entre 1986 y 2000, desde entonces se ha estabilizado en el 8%. Este porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos por la Nación y las provincias, dando cuenta de la debilidad fiscal de los gobiernos locales argentinos.

2. EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

Este arreglo institucional resulta infrecuente en la gestión local argentina. Históricamente, fue propuesto para hacer más eficaz la dinámica metropolitana –en especial, en la Región Metropolitana de Buenos Aires–, pero, en las últimas décadas, se puso énfasis en su potencial aplicación para otros gobiernos locales. Parmigiani de Barbará (2005) ha señalado:

Puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los 90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de “organismos intermunicipales”, criterio luego adoptado por otras provincias.

El asociativismo intermunicipal en Argentina muestra grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, objetivos y metas, mecanismos de financiamiento y grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil. Su surgimiento se encuentra ligado, fundamentalmente, a los procesos de Reforma del Estado y de desconcentración competencial que transformaron de hecho las agendas municipales desde la década de 1990. Si evaluamos sus orígenes en función de las categorías clásicas –por interés de los propios municipios; política impulsada por gobiernos intermedios; política impulsada por el gobierno nacional; política impulsada por agencias internacionales–, creemos que, en Argentina, las experiencias responden, principalmente, a la voluntad de los gobiernos locales de establecer acuerdos de cooperación para temas puntuales en una dinámica *bottom up*.

Cuatro de cada diez intermunicipalidades argentinas han ejecutado como principal competencia la promoción del desarrollo económico local; en menor medida, el impulso del turismo, el lobby, el juzgamiento intermunicipal de faltas, la construcción y mantenimiento de gasoductos y el mantenimiento de carreteras.

2.1 El marco jurídico del asociativismo intermunicipal

Cuando este arreglo institucional comenzó a ser visible en la década del 1990, el debate político y jurídico hizo hincapié en la imposibilidad de constitución de entes intermunicipales de no mediar una voluntad expresa del constituyente o del legislador provincial, definiendo una perspectiva restrictiva del asociativismo. En oposición, algunos expertos sostuvieron, desde posiciones municipalistas, que, en virtud del principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 123 de la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales, existía una potestad implícita para la libre asociación:

Los actuales instrumentos de regulación jurídica son suficientes para acompañar el proceso intermunicipal. Los “problemas jurídicos” son de dos órdenes: a corto y mediano plazo en el nivel empírico se constata un mal uso o bien un importante desconocimiento de las herramientas jurídicas adecuadas. A largo plazo el nivel teórico sí habrá de realizar ajustes, pero que no se crearán desde la nada sino a partir de una exigencia del nivel empírico (Marchiaro, 2005, p. 1).

Dado que el régimen municipal es reglado por las provincias, la Nación no tiene capacidad reguladora. En la Honorable Cámara de Diputados se presentaron dos proyectos legislativos, en 2003 y 2008, pero no llegaron al recinto para su debate pues avanzaban sobre la autonomía municipal y sobre las propias competencias nacionales.

Sólo algunas constituciones provinciales contemplan la intermunicipalidad. En las de Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán no se encuentran referencias normativas al respecto, aunque esto no es un impedimento para su desarrollo. En oposición, un conjunto de constituciones la promueven en distintos

grados: las de Jujuy², Salta³, San Juan⁴, Santiago del Estero⁵ y Tierra del Fuego⁶ autorizan a los gobiernos locales a firmar convenios con otros para la satisfacción de intereses en conjunto. La Constitución de la Provincia de Chubut⁷ define que sus gobiernos locales pueden rubricar convenios con otros para la cooperación técnica o financiera, así como las de Catamarca⁸ y Chaco⁹ lo hacen para la construcción de obras o la prestación

2. “Son atribuciones y deberes de las municipalidades (...) 10. Realizar otras obras directamente o por contratación, por consorcios y cooperativas”. Artículo 190° de la Constitución de la Provincia de Jujuy.

3. “Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y leyes municipales (...) 19. Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, en la esfera de competencia”. Artículo 170° de la Constitución de la Provincia de Salta (1986).

4. “Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) 9. Realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso, con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia”. Artículo 251° de la Constitución de la Provincia de San Juan (1986).

5. “Los municipios podrán celebrar convenios con la Provincia y con otros municipios de ésta y de otras provincias, con fines de interés común, como así también con la Nación, con conocimiento de la Legislatura”. Artículo 217° de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (2002).

6. “La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias (...) 12. Concertar con otros municipios, con las provincias o con la Nación, todo tipo de convenios ínter-jurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local (...) 17. Mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos dentro de la órbita de sus respectivas competencias y convenir con el Congreso Provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones”. Artículo 173° de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991).

7. “Los municipios (...) pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales e internacionales y municipios de otras provincias”. Artículo 237° de la Constitución de la Provincia de Chubut (1994).

8. “Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) 4. Realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otros municipios, para la construcción de obras y prestaciones de servicios públicos y comunes”. Artículo 252° de la Constitución de la Provincia de Catamarca (1988).

9. “Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan”. Artículo 201° de la Constitución de la Provincia de Chaco (1994).

de servicios comunes. En la provincia de Buenos Aires, su Constitución permite a los municipios constituir consorcios para la construcción de usinas eléctricas¹⁰, y en La Rioja¹¹ se autoriza el asociativismo intermunicipal para el desarrollo microrregional, aunque limitándolo a seis entes regionales creados por el constituyente.

La Constitución de la Provincia de Río Negro¹² autoriza a construir organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestaciones de servicios comunes, al igual que la de la provincia de Córdoba¹³ y Neuquén¹⁴. La Constitución de la provincia de Entre Ríos presenta una redacción algo confusa, aunque amplia¹⁵, y la de Corrientes una que otorga mayores facilidades por la variedad de situaciones institucionales comprometidas: en su artículo 227 expresa:

10. “Son atribuciones inherentes al Régimen Municipal, las siguientes: (...) 8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”. Artículo 192° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).

11. “Las Cartas Orgánicas deberán asegurar (...) 5. El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”. Artículo 157 de la Constitución de la Provincia de La Rioja (2002).

12. “El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) 10. Forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”. Artículo 229° de la Constitución de la Provincia de Río Negro (1988).

13. “Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de actividad común de su competencia” Artículo 190° de la Constitución de la Provincia de Córdoba (1987).

14. Artículo 273 de la Constitución de la Provincia de Neuquén (2006): “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas:(...) Celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”.

15. Tres artículos de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (2008) se expresan sobre el tema: el artículo 240, en su inciso 24, incluye entre las competencias municipales “Concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura”; también el artículo 254: “La Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, que no podrá alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida en esta Constitución”; y el 255: “El acuerdo intermunicipal, intercomunal o interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el departamento...”.

Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector y organismos internacionales.

Más escasa es la legislación específica: sólo pueden encontrarse en las provincias de Chaco¹⁶, Buenos Aires¹⁷ y Río Negro¹⁸. En Neuquén se presentó un proyecto legislativo en 2009, pero el mismo fue rechazado por la Cámara de Diputados de la provincia.¹⁹ Otras formas de asociativismo intermunicipal, como las comarcas transfronterizas o las redes de ciudades, no han sido contempladas por la legislación nacional o provincial.

2.2 Políticas de promoción del asociativismo intermunicipal

La Nación ha tenido políticas errantes de apoyo a la intermunicipalidad. Entre 1997 y 1999, la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica promovió el “Programa de Microrregiones Patagónicas” en la provincia de Chubut (Lemoine y Sarabia, 2001) y buscó

16. El artículo 27° de la ley provincial nro. 5174, sancionada en 2002, define las *uniones regionales de municipios* como organismos integrados voluntariamente por dos o más municipalidades para coordinar y concertar políticas y acciones destinadas a promover el desarrollo de la región de la que forman parte.

17. La vitalidad del proceso bonaerense obligó a la sanción de la ley provincial nro. 12 288, que buscó clarificar la constitución legal y los aspectos administrativo y financieros de los consorcios intermunicipales. Sin embargo, las dificultades que presentaba, reconocidas tanto por las autoridades municipales cuanto por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, fomentaron la redacción de una nueva, la ley nro. 13 580. Entre sus principales avances se cuentan la posibilidad de contar con un órgano de fiscalización provincial, la capacidad de tomar créditos, la asociación con sectores privados, la posibilidad de otorgar préstamos, realizar compras conjuntas y la aptitud de constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria (Cravacuore, 2011a).

18. La ley provincial nro. 4437 de “Microrregiones”, sancionada el 31 de julio de 2009.

19. El proyecto de ley nro. 6378, presentado en 2009 por el diputado Luis Contardi, propuso una ley regulatoria de las asociaciones intermunicipales. El argumento principal de su rechazo por la mayoría legislativa consideró que “su implementación puede derivar en una ‘intromisión’ sobre la autonomía municipal por crear una estructura intermedia entre el gobierno provincial y las administraciones comunales”, agregando que “los municipios pueden juntarse sin necesidad de contar con una normativa”.

extender esta metodología a contextos de baja densidad de población (Etchebehere et al., 1998).

Entrado este siglo, la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, dentro del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, promovió diez iniciativas, aunque dicho apoyo se extinguió durante la crisis política de fines de 2001. Identificando su potencialidad, en 2002 se desarrolló el estudio “Microrregiones Argentinas” (IFAM, 2003), aunque el mismo no condujo a una política específica. Entre 2007 y 2011, la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación estimuló el tema mediante apoyo técnico y seminarios a los gobiernos locales que lo solicitaron, pero con el cambio de autoridades esas acciones se extinguieron (Cravacuore, 2015).

Las provincias argentinas han adoptado cuatro estrategias:

- Algunas promovieron el asociativismo originado en sus gobiernos locales: reconocieron el interés existente en municipalidades y/o entes en formación, los acompañaron en la búsqueda de una legislación afín o en el desarrollo de normas específicas; financiaron, total o parcialmente, la estructura naciente; apoyaron su planificación estratégica y la capacitación de recursos humanos. Ejemplos fueron las provincias de Buenos Aires, en la década de 1990, y de Río Negro durante la primera década del siglo.
- Otras han sido inductoras del asociativismo: desarrollaron el mecanismo desde organismos técnicos, planteando una jurisdicción territorial; sancionaron normas específicas; financiaron, total o parcialmente, sus nacientes estructuras, así como su planificación. Este proceso no puede ser confundido con acciones de regionalización con una dinámica *top down*, pues la decisión provincial es promover la toma de decisiones por las municipalidades. En esta dirección deberíamos reconocer la acción de la provincia del Chaco durante la primera década del siglo.
- Un tercer grupo ha sido el de provincias activas en el control de la intermunicipalidad: la construcción institucional autónoma buscó ser desactivada y la opción fue desarrollar estrategias alternativas de regionalización. El financiamiento fue un elemento clave para

hacerlo. En el primer quinquenio de la década del 2000 la provincia de Córdoba tuvo este tipo de intervención.²⁰

- Por último, aquellas que no han tenido una política específica y se han desentendido de este arreglo interinstitucional.

El papel de la cooperación internacional en la intermunicipalidad ha sido limitado. La principal ayuda ha venido de la República Francesa. El país galo posee 2145 mancomunidades de municipios, comunidades de aglomeración y metrópolis, y en Argentina decidió extender la comunicación de sus logros mediante acciones de asistencia técnica –en menor medida, financiera– de asociaciones intermunicipales de las provincias de Buenos Aires, Misiones, Jujuy, Salta y San Luis. En menor medida se cuenta la cooperación italiana y de la Unión Europea, en dos casos cada una, y española en un único caso (Cravacuore, 2015).

2.3 La configuración del asociativismo intermunicipal

En Argentina encontramos dos modelos básicos: el primero, la *mancomunidad*, vocablo no usual en el país, que describe una entidad local intermunicipal, formal o informal, de la cual los asociados desprenden ciertas atribuciones que les son propias con el objetivo de prestar un servicio conjunto que los beneficie simultáneamente. Los gobiernos locales se asocian con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, con carácter temporal o indefinido, así como para la realización de una o más actividades específicas. No resulta el tipo predominante en el país.

20. El primer intento fue la regionalización provincial para el cobro de impuestos (2000), denominado comúnmente *Pacto de Saneamiento Fiscal* (Ley nro. 8864). El mismo buscó, entre otras consideraciones, dotar de escala una estrategia de tercerización del cobro de impuestos en gobiernos locales de menos de 30 000 habitantes. Como incentivo, ofrecía la asistencia fiscal a los municipios y comunas que tenían deudas con el fisco provincial. El oficialismo trató de institucionalizar esta regionalización en la Convención Constituyente de 2001, pero el rechazo generado hizo peligrar otras reformas y fue desestimada. El gobierno provincial insistió con la ley provincial nro. 9206, denominada *Ley Orgánica de Regionalización*, que originó 26 *comunidades regionales* para transferirles el poder de policía en las áreas provinciales no incluidas en jurisdicción municipal. Actualmente no se encuentran en funcionamiento.

El segundo, de la *microrregión* –equivalente a una comarca–, integrado por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local en sus variadas dimensiones. A diferencia del tipo anterior, implica un mayor nivel de coordinación interjurisdiccional, dado que supone crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración. Esta modalidad ha dedicado sus esfuerzos a la preparación de proyectos, la gestión colectiva de recursos, el desarrollo de proyectos socio-productivos y a la asistencia técnica y el asesoramiento a emprendedores locales.

Un tipo particular de asociaciones intermunicipales son las *redes de ciudades* para el intercambio de experiencias, el aprendizaje o el ejercicio del poder de lobby frente a otros actores, habitualmente gubernamentales. Doce redes de ciudades de alcance nacional se han creado en el último cuarto de siglo, aunque sólo cinco siguen funcionando a la fecha. (Cravacuore, 2015).

En el país no existen registros nacionales o provinciales de mancomunidades, microrregiones o redes de ciudades, ni tampoco para otras dimensiones de la vida municipal. Igualmente, se haría dificultoso su mantenimiento porque es frecuente que asociaciones creadas en el pasado queden en estado latente, sin un funcionamiento regular.

El relevamiento más completo, de reciente factura, da cuenta de 231 iniciativas intermunicipales creadas a partir de 1990: 113 mancomunidades, 115 microrregiones y 3 redes de ciudades de alcance provincial (Cravacuore, 2015).

El asociativismo se originó en Córdoba al fin de la década de 1980, dando lugar a gran cantidad de iniciativas. Esta provincia posee 427 gobiernos locales y un acentuado inframunicipalismo. La intermunicipalidad fue entendida como la mejor estrategia para la superación de sus efectos. Un relevamiento realizado en 1999 daba cuenta de 62 iniciativas (Tecco y Bressan, 2000). Casi simultáneamente, en la provincia de Buenos Aires, comenzaron a desarrollarse 13 consorcios intermunicipales bajo el modelo comarcal. Sus objetivos deben considerarse dentro del momento histórico: la preocupación por la promoción del empleo ocupaba la centralidad de la agenda municipal y la promoción conjunta del desarrollo económico fue el tema convocante de esos consorcios.

A comienzos del siglo se habían creado 88 iniciativas en todo el país, incrementadas a 128 dos años después; ese bienio fue el de mayor desarrollo de nuevas intermunicipalidades. Durante la crisis política de 2001/2 se detuvo la creación de otras, pero en el cuatrienio siguiente se crearían tres decenas más. En estas nuevas experiencias se contaron

varias iniciativas de tratamiento y disposición final conjunta de residuos sólidos urbanos como respuesta a políticas nacionales con financiamiento internacional que buscaban hacer más eficiente y eficaz el uso de las instalaciones. En los últimos ocho años la creación de nuevas iniciativas se desarrolló con menos ímpetu y también se incrementó la baja de intermunicipalidades preexistentes.

Históricamente, el asociativismo no puede asociarse a un tipo de gobierno local en particular, aunque los más poblados no han formado parte principal del proceso. La intermunicipalidad metropolitana tuvo como caso pionero, entre 1969 y 1976, a la *Prefectura del Gran Rosario*, creada por ley provincial 6551/69 –en base a un convenio intermunicipal de 1967– como ente responsable de la planificación en el área metropolitana de esta ciudad santafecina. Su Asamblea de Intendentes funcionó hasta que el proceso fue interrumpido en 1976.

En solo trece de las veintitrés áreas metropolitanas del país reconocemos 19 iniciativas intermunicipales: ocho de ellas han estado orientadas a la gestión metropolitana integral y las restantes a promover políticas específicas en común. Solo ocho de ellas se encuentran actualmente en funcionamiento (Cravacuore, 2015).

2.4 La gestión de las asociaciones intermunicipales

En Argentina todas las asociaciones se encuentran integrados bajo el principio de igualdad entre partes: no existe el voto ponderado en los miembros del Consejo de Dirección en virtud de la representación del tamaño demográfico o presupuestario.

Respecto de su modalidad de gestión, las asociaciones intermunicipales han respondido básicamente a dos modelos descritos por Cravacuore (2006) como de *gerencia autónoma* y de *coordinación delegada*. El primero implica el encargo, por parte de los gobiernos locales, de la coordinación en un funcionario contratado para acompañar al Consejo de Dirección integrado por los intendentes. Este coordinador -o gerente- puede ser acompañado por un grupo de colaboradores que se dediquen con exclusividad a la gestión del ente, siendo necesario garantizar los recursos para el sostenimiento de esta estructura administrativa. El segundo modelo, más eficiente en términos presupuestarios, supone que uno o más funcionarios de los gobiernos integrantes reciben el encargo de la tarea de articulación interjurisdiccional, ejerciendo una doble responsabilidad

institucional. Un estudio reciente da cuenta que ambas modalidades son utilizadas en proporciones casi equivalentes. (Cravacuore, 2015).

El financiamiento de las asociaciones intermunicipales responde a dos tipos: el regular, que puede originarse en ingresos tributarios como presupuestarios, y los no regulares, mediante subsidios internacionales, nacionales y provinciales. Dentro de los primeros, solo la provincia de Buenos Aires, en su ley nro. 12 247, contempló que sus municipalidades podían cobrar una tasa específica para el sostenimiento de los entes en los que participara. Sin embargo, ninguna lo hizo. Sobre los recursos presupuestarios, suelen ser bajo el formato de una cuota anual –pagadera en una o varias mensualidades– cuyo valor es definido por el Consejo de Administración al inicio de cada año o bien como un porcentaje fijo del presupuesto municipal. Esto es regulado por cada estatuto.

Los subsidios nacionales han sido canalizados por programas nacionales de desarrollo económico o social en una treintena de casos. Al menos dos instituciones gubernamentales evaluaron la posibilidad de transferir fondos con regularidad –los ministerios de Desarrollo Social y de Economía de la Nación–, aunque la rotación de funcionarios conspiró contra ello.

Las provincias han sido algo más activas: la provincia de Buenos Aires tuvo, en la segunda mitad de la década de 1990, una política sostenida de transferencia de recursos hacia sus consorcios; algo equivalente hicieron en la década del 2000 las provincias del Chaco y de Río Negro. Respecto de la cooperación internacional, el financiamiento se limitó a las asistencias señaladas y un pequeño aporte realizado en 2008 por la Oficina de Argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para desarrollar planes estratégicos de desarrollo productivo.

Respecto del nivel de institucionalización de las iniciativas, es bajo: el convenio inicial es el único instrumento rubricado en la mitad de los casos documentados e inclusive un número importante ha optado por no firmar ningún documento (Cravacuore, 2015).

Entre los principales problemas de las asociaciones intermunicipales en Argentina, se cuentan:

- La falta de experiencia asociativa de los gobiernos, dado el carácter localista de las administraciones municipales, dificultando la coordinación interjurisdiccional.

- La existencia de políticas poco favorables para el asociativismo intermunicipal en tanto que la aparición de este arreglo altera las relaciones políticas preexistentes. La acumulación de poder por los alcaldes supone una ruptura de las relaciones radiales que suelen establecer los ministerios provinciales y nacionales, así como las labores de intermediación política que ejercen los legisladores provinciales y nacionales.
- La dependencia del liderazgo político, en dos dimensiones contrapuestas: muchas asociaciones intermunicipales nacieron por impulso de un intendente y su reemplazo por alternancia puede significar la pérdida del dinamismo; en oposición, en otras experiencias, la permanencia indefinida de un alcalde agotó la dinámica intermunicipal;
- La influencia de las cuestiones políticas partidarias. La pertenencia a un mismo espacio suele ser la base de la construcción de confianza entre los líderes locales y su alteración suele debilitar la dinámica intermunicipal.
- La debilidad de la inserción del asociacionismo en las agendas locales –por lo que la intermunicipalidad suele estar por fuera de ellas, aún en las experiencias comarcales– y la falta de apropiación por los actores estratégicos locales, transformando las experiencias en labores exclusivas del sector público.

Entre las dificultades de gestión, se detallan:

- La falta de sostenimiento presupuestario de las iniciativas –por los insuficientes recursos comprometidos– y su dependencia de los aportes extra-territoriales.
- Los problemas en la gestión cotidiana.
- La fragilidad de la planificación, tanto en la definición de sus objetivos –internos y externos, explícitos e implícitos–, como de sus metas.
- Las insuficiencias de la normativa vigente, especialmente en materia de control de cuentas de entes intermunicipales.
- La usual debilidad en el diseño de una metodología de funcionamiento regida bajo los principios de regularidad de las acciones intermunicipales, que finalizan en la inactividad de facto.

Deberíamos agregar a estas dificultades otros problemas comunes, como el exceso de optimismo en los orígenes del proceso asociativo –la mayor parte de las iniciativas finalizan durante su elaboración e implementación–; la imposibilidad de cesión definitiva de competencias municipales a favor de las asociaciones –algo que dota a las mismas de una alta inestabilidad pues su existencia queda supeditada exclusivamente a la decisión política de las autoridades municipales–; la falta de reconocimiento de la adecuada escala territorial para desenvolver el proceso; y la superposición entre la usual dinámica sectorial de las reparticiones provinciales/nacionales y la lógica territorial de las asociaciones intermunicipales.

2.5 El asociativismo intermunicipal transfronterizo

Lo transfronterizo está motivado, y también condicionado, por la contigüidad geográfica, por los problemas comunes de las áreas deprimidas y, en muchos casos, por compartir una historia, una identidad y un sentido de pertenencia. Por ello no resulta extraño que su origen obedezca, en principio, a objetivos predominantemente funcionales, derivados de las condiciones de vecindad, como la facilitación del movimiento circulatorio –la ampliación de los horarios de las oficinas migratorias o el mejoramiento de los caminos que conducen a ellas– y el tráfico aduanero –la flexibilización del Tráfico Vecinal Fronterizo²¹–, pese a que se trata de procesos ejecutados por agencias nacionales sin intervención alguna de los gobiernos locales.

En el país no existieron políticas nacionales o provinciales de fomento del asociativismo transfronterizo. Las escasas iniciativas han gozado, eventualmente, de algún apoyo circunstancial, pero no como parte de una política sostenida. El único fenómeno de integración subnacional promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto es el de los *Comités de Integración*,²² que buscan promover

21. Es el régimen aduanero que permite el intercambio de mercancías destinadas al uso o consumo doméstico entre las poblaciones fronterizas, libre de formalidades y del pago de impuestos.

22. Son foros de encuentro y colaboración pública-privada de las provincias argentinas y regiones chilenas que promueven la integración en el nivel subnacional. Fueron creados por el Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera, rubricado en 1997. Desde 2005 se reúnen los comités

la integración de los gobiernos nacionales y sus agencias territoriales, de las regiones chilenas y las provincias argentinas, y que cuentan con alguna participación de municipalidades de ambos países.²³

En cuanto a las temáticas de las experiencias identificadas, la educación y la salud han sido los temas impulsores de la colaboración; en menor medida, la defensa civil ante catástrofes naturales y el desarrollo de actividades deportivas juveniles.

Entre las 9 experiencias formalizadas que merecen destacarse (Cra- vacuore, 2015), se cuentan el *Convenio Internacional Sobre Salud*²⁴ y la *Feria Internacional del Trueque*²⁵ en la frontera argentino-chilena, y el *Consortio Internacional de Frontera*²⁶ en el límite entre Argentina y Brasil. Simultáneamente, existen acciones de cooperación no formalizadas, pero que no alcanzan su institucionalización.

de integración del Norte Grande, ATACALAR, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, de Los Lagos, de Integración Austral y, desde 2011, el de Las Leñas.

23. El comité más dinámico es ATACALAR, integrado por la chilena Región de Atacama y las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, Córdoba, Tucumán, Santa Fe y Santiago del Estero en Argentina. En su VIII Encuentro, en 2005, se reunieron por primera vez alcaldes de ambos países. Un año más tarde se firmó un acta con el objeto de manifestar la intención de constituir un foro permanente, y en el XI Encuentro se propuso crear el Foro de Autoridades Políticas Locales. Sin embargo, no ha habido nuevas reuniones.

24. Es un convenio que permite a los habitantes de las comunas chilenas de Palena y Futaleufú atenderse en el Hospital Zonal del municipio argentino de Esquel, tanto en la atención programática como de internaciones y urgencias. El costo de la atención es afrontado por el gobierno chileno mediante recursos del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

25. Está integrada por la Comisión Municipal de Catua, en la provincia de Jujuy, Argentina, y la Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama de la República de Chile. Inicialmente nació para favorecer el comercio entre ambas localidades utilizando las figuras del trueque y del “tráfico vecinal fronterizo”, apelando a la revalorización de lazos ancestrales de intercambio de productos, tanto agropecuarios como artesanales.

26. Esta experiencia está integrada por los municipios de Bom Jesus do Sul, Barracão y Dionísio Cerqueira (Brasil), que invitaron en 2009 a la municipalidad misionera de Bernardo de Irigoyen –cabe recordar que la ciudad argentina forma una única aglomeración física junto a Barracão y Dionísio Cerqueira–. El Consorcio es reconocido en la República Federativa de Brasil como persona jurídica, posibilitándolos a realizar gestiones ante distintos niveles gubernamentales y de esa manera acceder a la obtención de recursos económicos, situación que no ocurre con el municipio argentino.

2.6 Las redes de ciudades

Un tercer tipo de asociaciones son *las redes de ciudades*, integradas por gobiernos locales no colindantes que actúan en un plano de igualdad jurídica, sin diferencias por tamaño demográfico ni tipo institucional, en un ámbito particular de labor. El intercambio de experiencias y el ejercicio del lobby ante otros niveles gubernamentales suelen ser las características principales.

Las primeras datan en el país de la década de 1990. La primera fue la *Red Argentina de Municipios Autosustentables (R.A.M.A.)*, creada en 1996 por municipalidades de las provincias de Mendoza y Córdoba con el fin de intercambiar conocimientos en diferentes temas de gestión: planeamiento estratégico; vivienda económica; asociativismo intermunicipal; sistemas de información; capacitación; presupuesto por programas; reforma tributaria municipal; participación ciudadana; articulación municipal con programas nacionales e internacionales; y sistemas de seguridad y prevención vecinal. Funcionó hasta 2005. Luego, en 1998, nació la *Red Argentina de Municipios “Mariano Moreno”*, compuesta por 485 gobiernos locales cuyos alcaldes formaban parte del Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales.²⁷ Se estructuró alrededor de un portal web que brindaba información, comunicación y servicios, proveyendo novedades, informaciones y experiencias. Entre 1998 y 2003 funcionó la *Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables (CO.MUN.A.S.)*, agrupando a los gobiernos locales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe que desarrollaban iniciativas de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos.

La crisis política del 2001/2 impulsó el origen de nuevas redes. En 2003, de la *Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables*, para promover prácticas sustentables en la gestión del turismo. La red desarrolló una ingente tarea de educación, construcción de capacidades y comunicación social, recopilación de casos testigos, talleres y encuentros; organizó dieciséis encuentros nacionales, el último en 2008. Cinco años más tarde, como su continuación, nació la *Red Federal de Turismo*, con idéntico propósito, que funciona hasta hoy.

También funciona activamente la *Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC)*, conformada en 2010 para impulsar políticas

27. La Unión Cívica Radical es el segundo partido político argentino por su fuerza electoral.

de asistencia técnica y capacitación ambiental. La integran 65 gobiernos locales de todo el país. Otra es la *Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP)*, nacida en 2008 con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación y la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, integrada actualmente por 57 municipalidades. Comparte con otras redes la búsqueda del intercambio de experiencias.

Otras redes que funcionaron fueron la *Red Argentina de Municipios con Gestión en Turismo Religioso (RAMTUR)*, que contó con 41 socios (Méndez, 2011); la *Red de Municipios Mineros y Ladrilleros*, integrada por 17 municipalidades; y la *Red de Intendentes Costeros del Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas*, integrada por diez municipalidades de la costa atlántica localizadas en un franja de 3000 kilómetros.

Entre las redes internacionales de ciudades, las municipalidades argentinas han sido activas en varias. En *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)* y la *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)*, la participación se ha visto mediada por la labor en la Federación Argentina de Municipios y, habitualmente, pocas municipalidades lo han hecho.

En otras redes, la participación es activa. En la *Red de Mercociudades*, fundada en 1995 con el objetivo de favorecer la participación municipal en el proceso de integración regional del MERCOSUR, participan 107 gobiernos locales nacionales entre los 286 asociados, que incluyen gobiernos locales de Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela. También participan en otras como la *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras*²⁸, el *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*²⁹, la *Alianza Mundial de las Ciudades Unidas contra la Pobreza*³⁰, *Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI)*³¹ y *Sister Cities*.³²

28. La integran 15 municipalidades argentinas entre las 470 de todo el mundo.

29. Es una red iberoamericana integrada en mayo de 2004 por 141 socios, entre ellos 6 argentinos.

30. La Municipalidad de Rosario (Santa Fe) la integra, junto a otras 113 del resto del mundo.

31. Dos municipalidades argentinas la constituyen.

32. La integran diecinueve municipalidades argentinas.

2.7 Los estudios del asociativismo intermunicipal

En Argentina, es uno de los temas que mayor interés ha despertado entre aquellos dedicados al estudio del gobierno local en Argentina. Inclusive, uno de los primeros libros colectivos de esta comunidad científica fue integralmente dedicado a la temática (INAP 2001). Entre los artículos que analizan este arreglo institucional desde la perspectiva teórica, se cuentan los de Cingolani (1997), Iturburu (2001) y Pérez (2001); Arroyo (2001), Lemoine y Sarabia (2001); y Altschuler (2003), artículos propositivos. Fagúndez (2007) llevó a cabo un estado de la cuestión y Cravacuore (2006, 2011 y 2015) analizó resultados de investigaciones académicas a nivel nacional.

Encontramos variedad de trabajos al nivel provincial. Para Córdoba, existe una gran cantidad: Bressan (2000), Tecco y Bressan (2001), Becerra (2001), Díaz de Landa y su equipo (2000, 2002, 2003 y 2004), Cáceres (2005 y 2006), Cingolani (1997 y 2001), Mazzalay (2001 y 2011), Mazzalay, Camps y Sarmiento (2006); Martí y Mensa González (2005); Parmigiani de Barbará (2001, 2002, 2003 y 2005), Graglia y sus colaboradores (2005, 2006a, 2006b), Montes (2008) y Rosotto (2007). Sobre la provincia de Buenos Aires, la más poblada del país, también existe un número importante de estudios: los de Cravacuore y su equipo (1997, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2004a, 2004b, 2005 y 2011), Gorenstein (1997), Nafría (1997), Naclerio y Bonaparte (1998) y Posada (S/F). Los de De Lisio (1997 y 2001), Caminotti (2003), Choconi (2003), Elgue (2002 y 2005), Lafourcade (2011 y 2013). Las evaluaciones de Braun y Maurice (2005), Vellenich (2005), Moret (2005) y Foglia (2005); y el caso desarrollado por Lostra (2005) y Romero y Auriccio (2007).

Para otras provincias argentinas resultan menos frecuentes. Para la provincia de Catamarca, Coria (2007a y 2007b); Corrientes, Veglia (S/F); Chaco, Rey (2001) y Attias (2002); Entre Ríos, González, Checura y Altschuler (2009) y Diorio y Luggren (s/f); López et al. (2005) para Jujuy; Completa (2010a, 2010b y 2011), Álvarez Mancini y Fernández Pérez (2006) y Mansur (2005) para Mendoza; Bargas (2009) y Flores (2009) sobre Neuquén; Peinetti (2001) y Bompadre (2005) sobre La Pampa; Pianovi (2009) y Garzón Maceda (2010) para Misiones; Guberman (2000) sobre la provincia de Santa Fe; Colucci de Castro (2012) y las presentaciones de Herrera (2002 y 2005) sobre Santiago del Estero. Todos estos trabajos resultan de valor aunque, ciertamente, no permiten completar un panorama global del fenómeno en nuestro país. La mayoría son estudios de

caso, partiendo del interés en sí mismo, y se limitan a señalar aspectos reconocibles o signos característicos.

En el campo del derecho, un aporte relevante ha hecho Marchiaro (2000, 2006a y 2006b), así como las contribuciones de Ávalos (2013), Barrera Buteler (2000 y 2001), Drnas de Clément (2000), Giuliani (2006), Hernández (2003), Losa (1993) y Soria (1999 y 2005). Desde el nivel gubernamental, solo encontramos una sistematización, realizada por el Instituto Federal de Asuntos Municipales, sobre los entes intermunicipales existentes en la época (2003).

3. LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES

La Federación Argentina de Municipios fue creada en 1991, cuando un grupo de municipalidades de gran población decidió autoconvocarse y organizarse para conformar una asociación que representara a todos los gobiernos locales del país. La ley nro. 24 807, sancionada por el Congreso Nacional el 23 de abril de 1997, le dio definitivo reconocimiento jurídico como única representación municipalista reconocida por el Estado.

La institución es un organismo público no estatal que representa a la totalidad de gobiernos locales argentinos, aunque el número de asociados –luego de completar los procedimientos formales– y de cotizantes –que abonan su cuota anual– es sustancialmente menor. Para mediados de la década pasada fueron algo más de medio millar, pero el debilitamiento originado en la falta de proyectos y en una excesiva asociación con las políticas nacionales han determinado que la participación real sea sustancialmente menor.

Entre sus objetivos estatutarios se cuentan la defensa de la autonomía municipal, la promoción de mejoras en la administración comunal y el perfeccionamiento de la administración pública municipal y sus políticas a través de actividades de formación y capacitación de recursos humanos.

En el pasado, estructuró dos políticas: el *Programa de Actualización en Gestión Local*, junto con la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, que permitieron capacitar, entre 2002 y 2007, a más de cinco mil funcionarios; y el *Centro de Calidad y Modernización de la Gestión Municipal* (CECAM), un centro de consultoría orientado a la incorporación de las normas de calidad ISO en la gestión municipal. Otra política de interés fue el *Servicio de Asesoramiento Técnico a los Municipios*, destinado a asesorar a los gobiernos locales en el despliegue

de la infraestructura de antenas de telefonía móvil. Estas políticas se encuentran inactivas. La principal acción es la firma de convenios con instituciones públicas, generalmente para la organización de eventos destinados a la difusión de políticas nacionales. Si la Federación ha logrado un notable éxito es en su inserción en la *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*.

La Federación se estructuró desde su nacimiento en torno a la existencia de tercios: el *Bloque Federal de Intendentes Justicialistas*; el *Foro de Intendentes y Concejales Radicales*; y un bloque de intendentes vecinales constituido *ad hoc*, en el que convivían desde alcaldes de centro derecha hasta de centro izquierda. La presidencia se renovaba anualmente entre los tres bloques y los otros dos ejercían sendas vicepresidencias. Dicha rotación se suspendió en 2004, cuando, por una modificación estatutaria, la Asamblea pasó a votar bienalmente al presidente, reelecto hasta el presente.

BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS, M. G. (2010). Relaciones intermunicipales e integración regional en el federalismo argentino. *XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Tucumán, Argentina.
- ALTSCHULER, B. (2003). *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina*. Mimeo.
- ÁLVAREZ M., A., FERNÁNDEZ P., B. (2006). El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza. *Provincia* (16), 11-32.
- ARROYO, D. (2001). Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- ATTÍAS, A. M. (2002). La gestión asociada de municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las micro regiones en la Provincia del Chaco. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Bernal, Argentina.

- BARBOZA, M. C., SALINAS, M. E. (2000). Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- BARGAS, C. (2009). *Herramientas para la Institucionalización del Asociativismo Intermunicipal en Neuquén*. Neuquén, Argentina: Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén.
- BARRERA B., G. (2000). Organismos Intermunicipales. Suplemento de Derecho Administrativo y Constitucional. *Revista Foro de Córdoba*, (2).
- BARRERA B., G. (2001). Capacidad institucional de los entes intermunicipales. *III Seminario de la REDMUNI*. Rosario, Argentina.
- BECERRA, V. (2001). Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR). *El asociativismo intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- BOMPADRE, R. (2005). Convenio intermunicipal para el control de faltas y contravenciones. *Seminario: La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Juzgado Regional de Faltas.
- BRAUN C., MAURICE, N. (2006). *La intercomunalidad: CODENO-BA, un logro argentino*. Paris, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- BRESSAN, J. (1999). Agrupamientos institucionales y socioterritoriales en un contexto de descentralización y globalización. La cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba, Argentina. *Actas V Seminario Internacional de la RII*. Toluca, México.
- BUSALACCHI, M. (2007). Cooperación Intermunicipal y Políticas Socioprodutivas para el Desarrollo Local. *Medio Ambiente y Urbanización*, 66 (1), 139-144.
- CÁCERES, P. (2005). La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales. Alcances y limitaciones. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba, Argentina.

- CÁCERES, P. (2006). *La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba. Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*. Córdoba Argentina: Konrad Adenauer Stiftung - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- CAMINOTTI, M. (2003). Regionalización y gestión del desarrollo local en la provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú, Mar y Campo. *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos* (pp. 33 a 58). Buenos Aires, Argentina: Editorial Dunken.
- CINGOLANI, M. (1997). El asociativismo intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba. *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO - Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba.
- CINGOLANI, M. (2001). *El asociativismo intermunicipal después de la descentralización en la provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones. Cooperación intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- COLUCCI DE CASTRO, A. L. (2011). Territorio y redes de articulación intermunicipal en la provincia de Santiago del Estero. *XI International Network of Territorial Intelligence Conference*. La Plata, Argentina.
- COMPLETA, E. (2010b). Fomento institucional / estatal para el asociativismo intermunicipal. El caso de la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Provincia de Sevilla (España). *Foro Regional REDMUNI 2010 Cuyo*. Mendoza, Argentina.
- COMPLETA, E. (2011). Restricciones al Asociacionismo Municipal en Argentina y España. En: GANTUS, D. *II Jornadas de Investigación en Ciencia Política*. Paraná, Argentina: Universidad Nacional de Entre Ríos.
- COMPLETA, E. (2011a). Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Las Microrregiones como respuesta adaptativa de los Municipios en la Región de Nuevo Cuyo. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 223-237.

- CORIA, L. (2007a). Desarrollo local e intermunicipalidad: notas sobre la cuestión regional y microregional en la provincia de Catamarca. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (82).
- CORIA, L. G. (2007b). El rol de las autoridades locales para el desarrollo sostenible: la experiencia de los municipios de la microregión Andalgalá Pomán (Argentina). *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, (1), 7.
- COSENTINO, A. (25 al 27 de junio de 2012). “Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno”. Reglas, mecanismos y gestión del endeudamiento público subnacional en Argentina. En: *II Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal de Países Americanos*. San Francisco de Campeche, México.
- CRAVACUORE, D. (1997). El Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense: una experiencia en la formación de consorcios de municipios. *Primeras Jornadas sobre Estado, Política y Administración*. Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2000). Consideraciones para una eficaz cooperación intermunicipal. *Revista Contactar. La Revista de los Municipios* (7), 40 - 41.
- CRAVACUORE, D. (2001a). Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense. *La cooperación intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2001b). La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades. *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
- CRAVACUORE, D. (2005). Análisis de la Intermunicipalidad en la Argentina. Seminario: *La Intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(64), 3.

- CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2011a). El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993-2007). *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- CRAVACUORE, D. (2011b). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. *VI Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración*. Resistencia, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2015). *El asociativismo intermunicipal en Argentina*. Documento interno de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE, D. et al. (2004). La articulación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. *Fragmentos Sociales. La vida urbana en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- CRAVACUORE, D. et al. (2004b). La gestión de la articulación intermunicipal. *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE, D., y CLEMENTE, A. (2006). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- CHECURA, P., GONZÁLEZ, M., ALTSCHULER, B. (2009). La experiencia de la Micro Región del Sur de Entre Ríos creando una nueva cultura empresaria en los actores público - privados de municipios pequeños y medianos argentinos. *Revista Pueblos y Fronteras Digital* (6), 1-29.
- CHOCONI, S. (2003). Algunas ideas críticas sobre el desarrollo local: el caso de los consorcios productivos en la provincia de Buenos Aires - Argentina. Problemas de Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 34 (135), X-XII.
- DE LISIO, C. (1997). Consorcios productivos intermunicipales: el desafío regional. Mimeo.

- DE LISIO, C. (2001). Consorcios productivos intermunicipales. Un mapa provincial innovador. *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública - Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- DÍAZ DE LANDA, M. (2003). Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial. *V Seminario Nacional de la REDMUNI*. Mendoza, Argentina.
- DÍAZ DE LANDA, M. et alii (2002). La regionalización en Córdoba como estrategia de gobernabilidad de sistemas locales en materia fiscal. *IV Seminario Nacional de la REDMUNI*. Córdoba, Argentina.
- DÍAZ DE LANDA, M., PARMIGIANI DE BÁRBARA, M. C. (2004). Cooperación intermunicipal inducida para el desarrollo regional-local: el Pacto de Saneamiento Fiscal en la Provincia de Córdoba. *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*.
- DIAZ DE LANDA, M., y CINGOLANI, M. (2000). Oportunidades y restricciones a la cooperación intermunicipal en los servicios descentralizados. El caso del sistema de salud en Córdoba, Argentina. *V Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo, República Dominicana.
- DIORIO, F., y LUGGREN, L. (S/F). Asociativismo intermunicipal como estrategia de desarrollo del turismo. Estudio de caso: *Microrregión "Tierra de Palmares", provincia de Entre Ríos (Argentina)*. Argentina: Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2000). *Principales impulsores de regionalización intraprovincial*. Córdoba, Argentina: Marcos Lerner Editora.
- ELGUE, M. (2005). Territorios organizados y desarrollo local asociativo. Mimeo
- ELGUE, M. y HADAD, V. (2002). Consorcios productivos bonaerenses: descentralización territorial y cooperación intermunicipal. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (30).
- FAGÚNDEZ, P. (2007). Redes intermunicipales metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas. *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- FLORES, M. (2009). *El Asociativismo Municipal dentro del MERCOSUR. Estudio de casos*. Neuquén (Argentina): Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén.
- FOGLIA, O. (2005). El Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. No hay territorios sin futuro, sólo hay territorios sin proyecto. Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- GARZÓN M., J. (2010). Los Recursos del Estado como Eje del Desarrollo Municipal en Misiones. *Visión de Futuro*, 14 (2).
- GIULIANI, D. (2006). *De Mancomunidades, agrupaciones y consorcios. Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*. Córdoba, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- GORENSTEIN, S. (1997). *Evolución y perspectivas de los consorcios productivos bonaerenses. Consorcios Productivos Intermunicipales: el desafío regional*. La Plata, Argentina: Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos.
- GRAGLIA, E. (2005). MERLO, I. KUNZ, D. (2006). Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007): balance y recomendaciones. *IX Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Morón, Argentina.
- GRAGLIA, E. (2006a). Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba. *Diálogo Político*, XXIII (1).
- GRAGLIA, E., RIORDA, M. (comp.) (2006b). *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- GUBERMAN, L. (2000). Perspectivas de cooperación intermunicipal para el desarrollo económico del noreste santafesino. Una propuesta educativo-productiva. *II Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Quilmes, Argentina.

- HERNÁNDEZ, A. M. (2003). *Relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. Derecho Municipal*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- HERRERA, J. (2002). Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional. Santiago del Estero - Tucumán - Catamarca. *Seminario Internacional: Ciudades en el Siglo XXI. Nuevos desafíos, nuevos protagonistas*. Buenos Aires, Argentina.
 - HERRERA, J. (2005). El contexto cultural y la gestión intermunicipal. El Caso A.MU.DE.R. Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- IFAM (2003). *Microrregiones argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Federal de Asuntos Municipales.
- INAP, (2001). *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- ITURBURU, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- LAFOURCADE, P. (2011). Hacia una microregión fiscal en el centro de la Provincia de Buenos Aires. *Investigación y Docencia* (44).
- LAFOURCADE, P. PAZOS, C. (2013). La microregión fiscal como herramienta de descentralización para el desarrollo humano, la integración y el crecimiento armónico de la Nación. XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tucumán, Argentina.
- LEMOINE, G., y SARABIA, L. (2001). Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional. *Revista Electrónica Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, (18).
- LÓPEZ, J., GONZÁLEZ, R., MARTÍNEZ, J. (2005). El proceso de conformación de la intermunicipalidad Amog Pacha. Logros y Desafíos. Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

- LOSA, N. O. (1993), Autonomía Municipal y Asociacionismo Municipal. *Revista de Estudios Municipales* (9), 98-109.
- LOSTRA, L. (2005). Pampas del Salado. ¿Un proyecto regional? *VII Seminario Nacional de la REDMUNI*. Los Polvorines, Argentina.
- MANCINI, A., PÉREZ, B. (2006). El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza. *Provincia*, (16), 11-32.
- MANSUR, R. (2005). El Consorcio público de gestión intermunicipal de la zona Este (COINZE). Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- MARCHIARO, E. (2000). *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de política, microrregión y sistémica jurídica*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- MARCHIARO, E. (2005). El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. Ponencia presentada en el Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación - Embajada de Francia en Argentina - Federación Argentina de Municipios - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- MARCHIARO, E. (2006a). El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22 (64), 27-35.
- MARCHIARO, E. (2006b). *El derecho municipal como derecho posmoderno. Casos, método y principios jurídicos*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- MARTÍ, R., MENSA G., A. (2005). Ley 9206. Ley de Regionalización. Comunidades Regionales: ¿Una posibilidad real de desarrollo? ¿Herramienta útil de gestión? *VII Seminario Nacional de la REDMUNI*. Los Polvorines, Argentina.
- MAZZALAY, V. (2001). Cooperación Intermunicipal para el Desarrollo: Análisis del caso de la Región Central de Córdoba. *Informe Final Beca Agencia*. Córdoba: Ciencia.

- MAZZALAY, V. (2011). Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453-472.
- MENDEZ, S. (6, 7 y 8 de julio de 2011). Red Argentina De Municipios Con Gestión En Turismo Religioso. *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia, Argentina.
- MONTES, M. (2008). Regionalización y gestión intermunicipal en Córdoba, Argentina (2005-2008): un balance provisorio. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- MORET, N. et al. (2005). La gestión local para el desarrollo: La experiencia del CODENOBA. *VII Seminario Nacional de la REDMUNI*. Los Polvorines, Argentina.
- NACLERIO, A. y BONAPARTE, R. (1998). Los consorcios productivos de la Provincia de Buenos Aires: estructura económica y asociatividad productiva. *Informe de Coyuntura* (76).
- NAFRIA, G. (1997). El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO - CBC - UCC.
- PARMIGIANI DE BABARÁ, M. C. (2001). Los procesos de institucionalización regional como estrategia de reforma del Estado. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2002). La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2003). El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis. *En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, Panamá.

- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2005). Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.
- PEINETTI, H. (2001). Consorcio Provincial para la Basura: Asociación Intermunicipal para el Manejo de los Residuos en La Pampa. *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- PIANOVÍ, M. (2009). *Microrregión Misiones: gestión asociada intermunicipal como estrategia de desarrollo local*. Posadas, Argentina: Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Humano.
- PÍREZ, P. (2001). *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- PÍREZ, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. *La Gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas*. Los Polvorines, Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto Nacional de Administración Pública.
- POSADA, M. (S/F). Desarrollo rural y desarrollo local. Los primeros pasos de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires. Mimeo.
- REY, W. (2001). *La Microregión del Sudoeste Chaqueño*. Resistencia, Argentina: Universidad Nacional del Nordeste.
- ROMERO, W., AURICCIO, A. (2007). ¿Qué es el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur? *Seminario Nacional “El nuevo rol del municipio: Planeamiento estratégico, asociativismo e innovación para el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina.
- ROSOTTO, R. (2007). *La descentralización regional como factor de desarrollo: proyecto de fortalecimiento institucional para la coordinación del desarrollo en la micro-región del Corredor Agroalimentario de la Ruta 158. Provincia de Córdoba - Argentina* (tesis de maestría). Madrid, España: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

- SORIA, D. (1999). El ente coordinador del transporte metropolitano. *Revista del Régimen de la Administración Pública* (249).
- SORIA, D. (2005). Urbanismo, autonomía local e intermunicipalidad. Seminario: *La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- TECCO, C. y BRESSAN, J. (2001). Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba durante el período 1988-1998. *Cooperación intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- TECCO, C. y BRESSAN, J.C. (11 y 12 de mayo de 2000). Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba durante el período 1988-1998. Ponencia presentada en: *II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de Gestión en Gobiernos Locales (REDMUNI)*. Quilmes, Argentina.
- VEGLIA, J. (S/F). *Procesos de Asociacionismo Intermunicipal desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible. El Caso de la Provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
- VELLENICH, J. (2005). *Asociativismo intermunicipal: una estrategia de desarrollo turístico* (tesis de grado). Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

CAPÍTULO 04

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL

**Eduardo José Grin
Catarina Ianni Segatto
Fernando Luiz Abrucio**
Fundación Getulio Vargas

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL³³

Eduardo José Grin

Catarina Ianni Segatto

Fernando Luiz Abrucio

Fundación Getulio Vargas

1. INTRODUCCIÓN

La federación brasileña se caracteriza por una combinación de coordinación federativa, derivada sobre todo del Gobierno Federal, con autonomía de los gobiernos sub-nacionales, reforzada por el reconocimiento de los municipios como entes federados, algo inusual en los países federativos. Para entender el fenómeno del asociativismo territorial en Brasil es necesario, en primer lugar, comprender el significado del federalismo en Brasil.

La combinación de autonomía e interdependencia en Brasil, marca de las federaciones (Elazar, 1987), refleja las peculiaridades del país. El modelo federativo brasileño deriva, en primer lugar, de la existencia de diversidades y heterogeneidades de diversos tipos que harían muy difícil tener un gobierno central que no dividiera, en cierta medida, los poderes con las entidades sub-nacionales. Hay en Brasil heterogeneidades de corte sociocultural y sociopolítico a nivel regional, generando en varias partes del país una demanda de respeto a las tradiciones culturales y al sentimiento de auto-gobierno local (con más fuerza en el nivel de los go-

33. Traducido por Martina Bergues.

biernos estaduais); geográficas, vinculadas con la extensión territorial, a la disparidad en la densidad demográfica y a la diversidad de ecosistemas existentes; socioeconómicas, relacionadas con las desigualdades entre las cinco macrorregiones (Norte, Noreste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur) y entre los propios estados; y, finalmente, heterogeneidades de carácter institucional, ya que existe una gran diferencia en las capacidades estatales entre los niveles de gobierno, algo que ocurre en un contexto de descentralización de poder, recursos y, en particular, de implementación de políticas públicas.

La construcción del federalismo brasileño tuvo que crear formas de lidiar con sus heterogeneidades y diversidades. Dependió de decisiones político-institucionales que han buscado, a lo largo de la historia, establecer un modelo que garantizara la unidad en la diversidad, en las palabras de Michel Burgess (1993). Esto llevó a crear instituciones y políticas gubernamentales que garantizaran la autonomía de los gobiernos y que trataran de reducir las desigualdades socioeconómicas e institucionales existentes. La Constitución Federal de 1988 consolidó esta visión federativa, construyendo un federalismo democrático con más instrumentos de cooperación y coordinación entre las partes. La trayectoria inicial de este marco institucional fue complicada, pero a partir de 1995, en gran parte de las políticas públicas, fue posible establecer directrices nacionales para la articulación entre los niveles de gobierno (Abrucio, 2005).

El fortalecimiento de la coordinación federativa también dio lugar a una mayor cooperación entre las entidades sub-nacionales, incluyendo el asociativismo entre municipios. Aunque ya existían experiencias exitosas de este tipo desde la década de 1960, ellas eran de pequeña escala. Hubo entonces, en las dos últimas décadas, una diseminación de estas experiencias a partir de la institucionalización de algunos mecanismos de cooperación, como la aprobación de la Ley de Consorcios Públicos (2005) y su inducción por medio de transferencia de recursos financieros.

El presente capítulo busca sistematizar la literatura sobre la cooperación intermunicipal. La primera parte comprende una descripción de la organización política y administrativa de Brasil, incluyendo los recientes cambios en las relaciones intergubernamentales. La segunda, discute los diferentes tipos de cooperación intergubernamental y, por lo tanto, sus trayectorias, características principales, avances y desafíos.

2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE BRASIL

En 2014, Brasil superó los 202 millones de habitantes. La República Federativa del Brasil está formada por 26 estados, más el Distrito Federal, sede de la capital (Brasilia), y 5570 municipios y/o ciudades (la unidad más pequeña de la división política y administrativa). La Constitución Brasileña de 1988 establece tres diferentes instancias gubernamentales: ejecutiva, legislativa y judicial. Como la mayoría de los países latinoamericanos, Brasil tiene un sistema político presidencialista. El presidente realiza las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente y el vicepresidente son elegidos por voto popular para un máximo de dos mandatos consecutivos de cuatro años cada uno. La presidencia está compuesta por ministerios, agencias gubernamentales, autarquías, fundaciones, empresas públicas y otros organismos de control.

El Congreso Nacional es bicameral, compuesto por el Senado Federal, con 81 miembros (tres por cada estado y Distrito Federal), popularmente elegidos para mandatos de ocho años, y por la Cámara de Diputados, con 513 miembros elegidos popularmente para períodos de cuatro años. El Congreso utiliza un sistema de comisiones: hay seis comisiones del Senado y veinte de la Cámara. El poder judicial está compuesto por órganos federales y estatales. Solamente los nombramientos para los tribunales superiores son de carácter político y sujetos a la aprobación del Poder Legislativo. La edad mínima y máxima para el ejercicio de los tribunales superiores es 35 y 65 años, respectivamente, con jubilación obligatoria a los 75 años. La presidencia de cada tribunal es rotativa y tiene dos años de duración. El presidente del Tribunal de Justicia es elegido entre los miembros que están en la línea de sucesión teniendo en cuenta su tiempo de servicio.

El Estado brasileño es federativo desde 1891, con solo una interrupción entre 1937 y 1945, y la Constitución de 1988 afirma que estados y municipios son administrativa y políticamente autónomos. Según Marta Arretche (1999):

La autoridad política de los gobernadores y alcaldes no deriva del gobierno central, pero del voto popular directo [...]. En resumen, en el Brasil post-1988, la autoridad política de cada nivel de gobierno es soberana e independiente de las demás. A diferencia de otros países, los municipios brasileños fueron declarados entidades federativas

autónomas, lo que implica que un alcalde es autoridad soberana en su circunscripción.³⁴

Con la nueva Constitución del país promulgada en 1988, el federalismo brasileño pasó a ser organizado en bases cada vez más descentralizadas, por lo que los gobiernos sub-nacionales asumieron más responsabilidades, sobre todo en cuanto a políticas públicas de carácter social. Este proceso, vale la pena mencionar, comenzó aún en el proceso de transición del autoritarismo a la democracia, cuando ocurrieron las primeras elecciones para gobernador de Estado antes del cambio a nivel nacional (Abrucio, 1998). La descentralización del poder, en este contexto, fue un arma importante para la redemocratización, generando demandas tanto por elecciones como por el aumento de recursos y autonomía a los estados y municipios.

En Brasil hay tres niveles de gobierno: la Unión (gobierno nacional), los estados y los municipios. De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Federal, la organización política y administrativa de la federación comprende la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios, todos ellos autónomos. La autonomía municipal en Brasil es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar sus servicios, hacer sus propias leyes y autoadministrarse. En cuanto a la estructura federativa, la nueva carta constitucional firmó un modelo de federalismo cimentado en la descentralización política y administrativa. En el artículo nro. 18, la Constitución de Brasil determina los municipios como entidades autónomas, no subordinadas a ninguna autoridad estatal o federal. Además, determina que pueden hacer sus propias leyes, siguiendo el ordenamiento jurídico del país. La Constitución Federal define las fundaciones políticas, jurídicas y administrativas para la gestión municipal descentralizada, en particular en las áreas de salud, educación y asistencia social.

No existe un tratamiento especial para cualquier ciudad, pues todas son igualmente consideradas entidades autónomas, de conformidad con las prescripciones de la Constitución Federal. Hasta 1985, vigoraba un régimen diferenciado para las capitales, ciudades fronterizas, estancias hidrominerales y ciudades que eran consideradas áreas de seguridad nacional, ya que todas tenían sus alcaldes nombrados por el gobernador del estado.

34. Traducción de los autores.

Según Almeida (2005), la Constitución ha definido competencias comunes para la Unión, estados y municipios en materia de salud, asistencia social, educación, cultura, vivienda y saneamiento, medio ambiente, protección del patrimonio histórico, alivio de la pobreza e integración social de los sectores desfavorecidos y educación vial (artículo 23). También se definieron competencias legislativas competidoras³⁵ para los gobiernos federal y estatales sobre una amplia gama de áreas: protección del medio ambiente y de los recursos naturales; conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico; educación, cultura y deportes; cortes de reclamos menores; salud y previdencia social; asistencia jurídica y defensoría pública; protección de los niños, los adolescentes y las personas con discapacidad y organización de la policía civil (artículo 24).

Los cambios introducidos por la Constitución Federal de 1988 fueron guiados por la preocupación con la coordinación federativa. Sin embargo, en sus primeros años de implementación, la descentralización fue caracterizada por un modelo no cooperativo de relaciones intergubernamentales, prevaleciendo un “juego de empuje” a partir de la transferencia de los cargos por parte del Gobierno Federal a los gobiernos sub-nacionales y de comportamientos no cooperativos entre estados y municipios (Abrucio, 2005). En definitiva, en ese momento la autonomía de los entes federativos no ocurría simultáneamente a su articulación.

A partir de 1995, durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), las relaciones intergubernamentales fueron reequilibradas, con los cambios en el área fiscal y en el campo de las políticas públicas. El Gobierno Federal comenzó a actuar más como coordinador, sobre todo en las políticas sociales, visando reducir desigualdades y desequilibrios regionales (Segatto, 2015). Fueron aprobados reglamentos, directrices nacionales y mecanismos de redistribución de recursos y la construcción de sistemas vinculados a la asistencia social, educación y salud que, además de la coordinación federal, incluyen la compartida de competencias entre los entes y la existencia de foros de negociación federativa (Franzese, 2010). Dada la responsabilidad asumida por los municipios en Brasil, sus gastos crecieron. En 2011 el gasto público municipal equivalía a 5,2% del PIB, lo que representaba aproximadamente US\$ 135 mil millones. En términos per cápita esto significaba alrededor de US \$ 705,00.

35. En el ámbito de la legislación competidora, la competencia de la Unión se limitará a establecer normas generales.

2.1 El papel de los municipios en la Federación brasileña

En Brasil existen 5570 municipios, dispersos por los 26 estados del país. El Distrito Federal es una de las 27 unidades federativas estatales, pero, a diferencia de los otros estados, tiene una sola ciudad (Brasilia) y 31 ciudades-satélite con administradores nombrados por el gobernador (no son elegidos como los alcaldes). No existen áreas metropolitanas con estatutos específicos de gobierno, pues este tipo de aglomeraciones son construidas voluntariamente por ciudades. Sin embargo, por el artículo 25 de la Constitución Federal, los Estados pueden, mediante ley complementaria, establecer regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común.

Acorde al Estatuto de la Metrópolis, aún está pendiente la aprobación de leyes complementarias estatales para definir los municipios que conforman la unidad territorial urbana; los campos funcionales o funciones públicas de interés común que justifican la creación de la unidad territorial urbana; la conformación de la estructura de gobernanza inter-federativa, incluyendo la organización administrativa y el sistema integrado de asignación de recursos y de rendición de cuentas; y los medios de control social de la organización, planificación y ejecución de las funciones públicas de interés común. Bajo este estatuto, la gobernanza inter-federativa de las regiones metropolitanas y de las aglomeraciones urbanas debe ser formada por: a) instancia ejecutiva compuesta por representantes del Poder Ejecutivo de las entidades federativas integrantes de las unidades territoriales; b) instancia colegiada de deliberación con representantes de la sociedad civil; c) organización pública con funciones técnicas y de asesoramiento; d) sistema integrado de asignación de recursos y de rendición de cuentas.

Según Losada (2008), con la apertura democrática, consolidada con la nueva Constitución Federal de 1988, el municipio reforzó su posición como componente de la estructura federativa. La autonomía política municipal fue garantizada constitucionalmente por la elección directa del alcalde y los concejales (*vereadores*), por el poder de auto-organizarse a través de sus Leyes Orgánicas Municipales, la capacidad de regulación y ejecución de los servicios públicos bajo su propiedad y la competencia para legislar sobre materias que le están reservadas exclusivamente y de forma complementaria.

En el ámbito de las atribuciones es evidente la importancia del municipio en Brasil, pues amplios poderes son conferidos por la Constitución Federal en su artículo 30: legislar sobre asuntos de interés local; complementar la legislación federal y estadual en lo que corresponda; instituir y recaudar impuestos de su competencia, así como aplicar sus ingresos; crear, organizar y suprimir distritos, observadas las leyes estatales; organizar y providenciar, ya sea directamente o mediante un régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluido el transporte colectivo; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación infantil y las escuelas primarias y servicios de salud pública; promover ordenamiento territorial mediante la planificación y control del uso, de la división y de la ocupación del suelo urbano, y promover la protección del patrimonio histórico-cultural local. Además, mediante ley municipal, aprobar su plan plurianual, sus directrices para el presupuesto y su presupuesto anual (artículo 165 de la CF) y ejecutar la política de desarrollo urbano y garantizar el bienestar de sus habitantes (artículo 182 de la CF).

3. EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL

En Brasil, el asociativismo territorial tiene orígenes en la década de 1960, principalmente en la región sur del país. En ella, hubo dos fenómenos interesantes: el florecimiento de asociaciones municipales en los tres estados del sur y la creación, en 1961, del Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (*Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul*), una organización que representaba los tres estados. Otro ejemplo de asociaciones intermunicipales ocurrió en Bauru (SP), con el Consorcio de Promoción Social (Cruz, 2001), pero fue en los estados del sur que se creó una marca de cooperación en el ámbito local. Con el régimen militar y su enorme centralización, este fenómeno se debilitó. Hubo la creación de las Regiones Metropolitanas en 1973, de manera centralizada, en la medida en que no había autonomía de los gobiernos sub-nacionales. Una excepción a esto fue la creación del Consorcio para el Desarrollo Integrado del Valle de Paraíba (*Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba*), en el Estado de São Paulo. La tendencia asociativa se fortaleció en la década de 1980 con el trabajo de las asociaciones de municipalidades a través, por ejemplo, de la creación de Comités de Cuenca (*Comitês de Bacias*) en algunos estados. Además, hubo incentivos para el estableci-

miento e implementación de consorcios de desarrollo microrregional y también de los vinculados a la producción de alimentos (Cruz, 2001).

La Constitución de 1988 tuvo una serie de incentivos para construir un paradigma más cooperativo y entrelazado de Federación, pero también tenía mecanismos que favorecían una descentralización más autárquica y compartimentada entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, el municipalismo era a menudo un obstáculo para la cooperación. En contra de esta corriente, mayoritaria en la década de 1990, se pusieron experiencias como la Ley Orgánica de Salud, que tenía un carácter descentralizador para el gobierno municipal pero que, sin embargo, ya previa legalmente la existencia de cooperación intermunicipal. Y eso permitió una explosión de consorcios de salud en todo el país, fomentado por la coalición sanitarista y algunos gobiernos estaduais, como el de Minas Gerais (Łaczynski, 2012). También fue muy importante la creación del Consorcio Intermunicipal del Gran ABC (1990), que es la experiencia más amplia e influyente de asociativismo territorial en Brasil, generando un gran debate político sobre las nuevas formas de gobernanza en el federalismo brasileño (Abrucio y Soares, 2001). Estas dos experiencias fueron la clave del modelo para otras que ganaron impulso a partir de finales de la década de 1990 y, con más fuerza, en el comienzo del siglo XXI.

La trayectoria de la cooperación intergubernamental en Brasil se caracterizó por la creación de numerosas formas de asociativismo entre municipios. Ellas son: consorcios públicos y privados, asociaciones de municipios, consejos de secretarios estaduais y municipales, consejos de alcaldes, arreglos productivos locales, comités de cuencas hidrográficas, coordinaciones o agencias metropolitanas, regiones integradas de desarrollo, arreglos de desarrollo de la educación o territorios de cooperación, territorios de la ciudadanía, foros federativos y otros (Abrucio y Sano, 2013). En cada una de estas formas hay políticas y/o estímulos legales de las tres esferas de gobierno para proporcionar apoyo a formas de asociativismo territorial, como se verá.

Tabla 1 - Número de municipios consorciados por sector

Arreglo asociativo	Número	Iniciativa para establecimiento del marco legal o fomento
1. Consorcios		
1.1. Intermunicipales	2903	Municipios
1.2. Consorcios públicos con Estados	1421	De las dos esferas
1.3. Consorcios públicos con la Unión	964	De las tres esferas
2. Articulación societal		
2.1. Convenio de colaboración con el sector privado	1920	Municipio/sector privado
2.2. Apoyo del sector privado o de comunidad	1203	Municipio/sector privado/sociedad civil
3. Regiones metropolitanas		
3.1. Creadas por la Ley Complementar 14/1973	9	Gobierno Federal
3.2. Creadas después de la Constitución de 1988	27	Gobiernos Estadales
4. Regiones integradas de desarrollo	3	Gobierno Federal
5. Arreglos de desarrollo de la educación	100	Municipios
6. Comités de cuencas hidrográficas	173	Gobiernos estatales
7. Asociaciones de municipalidades	262	Municipios
8. Territorios de la ciudadanía	120	Gobierno Federal
9. Arreglos productivos locales	957	De las tres esferas
Total	10.062	

Fuente: IBGE-Munic (2011) y Abrucio y Sano (2013)

Estas formas de asociativismo territorial varían en el contenido de la cooperación, la forma en que se organizan, sus trayectorias y grados de institucionalización. Los consorcios, por ejemplo, son utilizados en diferentes políticas públicas para implementarlas, resolver problemas comunes y ofrecer servicios públicos, mientras que los comités de cuencas hidrográficas son específicos para la gestión de las cuencas. Ellos varían en el número de municipios, así como algunos cuentan con la participación de los gobiernos estatales, el gobierno federal y organizaciones

de la sociedad civil. Además, algunos de ellos se caracterizan por una trayectoria más larga, son formales y más institucionalizados, mientras que otros son aún recientes y poco institucionalizados. A partir de eso, la literatura sobre las principales formas de asociativismo intermunicipal fue sistematizada, incluyendo la descripción de sus trayectorias, características, logros y principales desafíos.

3.1 Consorcios intermunicipales

Los consorcios son entendidos como “[...] instrumentos de cooperación entre gobiernos municipales ubicados en una determinada región o micro-región” (Cruz, 2001, p. 200). En concreto, son “[...] organizaciones resultantes de la disposición de los actores políticos relevantes de diferentes municipios (alcaldes) que deciden cooperar entre sí para resolver problemas relacionados con un tema o con un sector específico” (Caldas, 2007, p. 55). Están formados por municipios, pero pueden contar con la participación de otros entes. Son muy comunes en la resolución de problemas que trascienden los límites de un municipio, tales como el medio ambiente, y que envuelven la falta de recursos y capacidad institucional para la oferta de la política, como la salud.

La posibilidad de constituir consorcios públicos está definida en la Constitución Federal, en el artículo 241, que dice corresponder a la Unión, estados, Distrito Federal y municipios disciplinar a través de ley a los consorcios públicos y los convenios de cooperación entre los entes federados, autorizando la gestión conjunta de los servicios públicos, así como la transferencia total o parcial de cargas, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos. Las asociaciones intermunicipales en Brasil pueden adoptar tres formas: consorcios de derecho privado, consorcios de derecho público y acuerdos consorciales o pactos intermunicipales de naturaleza voluntaria.

La cooperación entre municipios brasileños a través de los consorcios se caracteriza por una larga trayectoria. Como se ha señalado, había experiencias de ese tipo antes de la redemocratización, algunas de las cuales surgieron en el Estado de São Paulo en los años 1960 y 1970, en la región de Bauru y del Valle del Paraíba. En el inicio de la década de 1980, otras fueron inducidas a través de asistencia técnica y financiera por el Gobierno de Montoro (Cruz, 2001; Caldas, 2007). Además, ya había experiencias de asociativismo en la Región Sur, como es el caso de

la asociación entre municipios creada en la región del Medio Oeste de Santa Catarina en la década de 1960 (Abrucio, Filippim y Dieguez, 2013).

Después de la Constitución Federal de 1988, la propia descentralización de las políticas sociales influyó en la difusión del asociativismo entre municipios brasileros. Las debilidades institucionales y la falta de recursos han llevado a algunos gobiernos locales a cooperar para garantizar la implementación de las políticas. Sin embargo, hasta 1995 el cuadro general era de poca cooperación intergubernamental y había un vacío legal en relación a este tema.

Algunos cambios institucionales favorecieron la propagación de la cooperación intermunicipal. En 1998, la Enmienda Constitucional nro. 19 comenzó el proceso de institucionalización del asociativismo intermunicipal a través de la idea de consorcio público, que debería ser regulado por Ley Complementaria. Según Laczynski (2012), antes de eso, los consorcios intermunicipales se formalizaban con personalidad jurídica de derecho privado. La enmienda hace mención a los consorcios con personalidad jurídica de derecho público. Para Caldas (2000), tras la modificación de la enmienda hubo una proliferación de consorcios. Eran 12 consorcios en 1994 y 143 en 1998.

Solo en 2005 se aprobó la ley de Consorcios Públicos (nro. 1107/2005) que los reglamentó. Ellos pasaron a establecerse como asociación pública o entidad jurídica de derecho privado, compuesta por municipios. En el caso de la asociación pública, el consorcio se constituye como personalidad jurídica de derecho público, integrando la administración indirecta de los entes federados consorciados. La ley trajo dos cambios importantes a los consorcios públicos. Primero, deben cumplir las normas de derecho público para licitación, celebración de contratos, rendición de cuentas y admisión de personal (Laczynski, 2012). En segundo lugar, la creación de los consorcios debe ser aprobada por las respectivas cámaras municipales, las que deben llevar a cabo su fiscalización. Esto fue especialmente importante para aumentar la transparencia del uso de los recursos públicos y fortalecerlos institucionalmente. Sin embargo, la Ley no prevé la participación de la sociedad civil de forma más institucionalizada.

Con la aprobación de la Ley Federal nro. 11 107, se creó un marco legal para apoyar esta forma de asociación, que marcó el comienzo de un nuevo escenario para la cooperación intergubernamental. Por el artículo 6, el consorcio público adquirirá personalidad jurídica: a) de derecho público, si constituye asociación pública, por medio de la validez de las leyes de ratificación de la carta de intención; b) de derecho privado, mediante el

cumplimiento de los requisitos de la ley civil. Así, el consorcio público con personalidad jurídica de derecho público integra la administración indirecta de todas las entidades de la Federación consorciadas.

La ley permite que los consorcios existentes se adapten a lo que se preconiza, generando más seguridad para los municipios miembros, además de proporcionar beneficios comunes a los asociados. Para constituir un consorcio público intermunicipal como persona jurídica, la ley permite a este nuevo ente: firmar convenios, contratos y acuerdos; recibir apoyo, contribuciones y subvenciones sociales o económicas de entidades y órganos gubernamentales; promover expropiaciones; ser contratado por la administración directa o indirecta de los entes federativos consorciados con la exención de licitación; establecer contrato de programa para la prestación de servicios públicos; establecer los términos de las asociaciones para la prestación de servicios públicos; establecer contratos de gestión para la prestación de los servicios públicos; adquirir o administrar bienes para el uso compartido de los municipios consorciados; providenciar servicios públicos a la administración directa o indirecta de los entes consorciados; emitir documentos de facturación y ejercer actividades de recaudación de tarifas y otros precios públicos para la provisión de servicios o por el uso u otorga de uso de bienes públicos; otorgar concesión, permiso o autorización de obras o servicios públicos (Nicoletti, 2014).

Además, la Constitución Federal confiere autonomía política y administrativa para que los municipios definan voluntariamente asociaciones con otros gobiernos locales, teniendo en cuenta que Brasil es una Federación trina formada por la Unión, estados y ciudades. En este caso, las ciudades que deciden pactar esa asociación dependen de la aprobación de la Cámara de Concejales (*vereadores*), ya que el parlamento de cada ciudad miembro debe aprobar su participación en esta entidad que asume una forma jurídica propia, si la decisión es formalizar esta asociación (en este caso, se aplica la ley de consorcios públicos). Por otro lado, si las ciudades optan por crear formas de colaboración informal, esta es una decisión que involucra solo a los gobiernos, sin necesidad de aprobación del parlamento local. No es establecida una persona jurídica independiente y no es necesaria la aplicación de los dispositivos de la Ley 11 107.

Los sistemas nacionales de algunas políticas públicas incluyeron, en su estructuración, a los consorcios como mecanismos de provisión de servicios públicos y transferencia de fondos federales para la inducción de su creación por los municipios. Este es el caso de la salud y de recur-

osos hídricos y sólidos, por ejemplo. El tipo más común de asociativismo intermunicipal en Brasil es el consorcio. Esto es evidente en la Tabla 2, que muestra que la salud es el área en la que hay un mayor número de consorcios entre municipios.

Tabla 2 - **Número de consorcios municipales por sector**

Sector	Número de municipios consorciados
Salud	2288
Medio ambiente	741
Turismo	456
Desarrollo urbano	432
Saneamiento básico	426
Educación	280
Cultura	248
Habitación	241
Asistencia/desarrollo social	223
Transporte	201
Empleo y trabajo	143

Fuente: IBGE-Munic (2011).

Además de la salud, los consorcios son comunes en las áreas de desarrollo urbano y medio ambiente, en especial para la adquisición y/o uso de equipos y manejo de residuos sólidos. Como se ve, son áreas en las que, como en la salud, hay inducción del Gobierno Federal para la creación de consorcios. Algunos estados también han alentado e inducido la formación de consorcios, como ocurrió en Minas Gerais y Ceará (Segatto y Abrucio, 2011). En lo que se refiere a consorcios entre municipios y estados, los consorcios de salud también asumen una posición destacada, pero son superados por el sector de habitación.

Tabla 3 - **Número de consorcios públicos entre municipios y estados**

Sector	Número de consorcios públicos con el Estado
Habitación	615
Salud	584
Educación	554
Asistencia/desarrollo social	281
Medio ambiente	262
Cultura	250
Saneamiento básico	246
Desarrollo urbano	231
Transporte	203
Turismo	189
Empleo y trabajo	178

Fuente: IBGE-Munic (2011).

Otra posibilidad son los consorcios públicos con la Unión que requieren la participación de los estados. Este es el caso del Ministerio del Medio Ambiente que ha apoyado a los estados y municipios en la formación de consorcios en el ámbito de la recolección y destinación de residuos sólidos como una alternativa para evitar la proliferación de los vertederos (*lixões*), como se puede notar en la tabla siguiente. La formación de esos consorcios debe incluir la participación del gobierno estadual para que los municipios puedan recibir fondos federales para las actividades.

Tabla 4 - **Número de consorcios públicos entre municipios y la Unión**

Sector	Número de consorcios públicos con la Unión
Habitación	504
Educación	413
Salud	319
Asistencia/desarrollo social	200
Cultura	146
Desarrollo urbano	139
Turismo	114
Transporte	109

Saneamiento básico	108
Empleo y trabajo	101
Medio ambiente	94

Fuente: IBGE-Munic (2011).

Una tercera posibilidad son los arreglos societales: convenios de colaboración con el sector privado y empresas, como se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5 - Número de convenios entre municipios e empresas privadas

Sector	Convenios de colaboración con el sector privado
Salud	1018
Educación	712
Asistencia/desarrollo social	518
Empleo y trabajo	374
Cultura	342
Medio ambiente	328
Habitación	323
Turismo	271
Transporte	186
Saneamiento básico	157
Desarrollo urbano	145

Fuente: IBGE-Munic (2011).

En la modalidad anterior tres áreas se destacan: salud, educación y asistencia social y desarrollo social. Las colaboraciones en educación están en consonancia con el mayor interés de las empresas por la inversión social privada en el tema. En el caso del apoyo del sector privado y de las comunidades, la situación está ilustrada en la próxima tabla, mostrándose en ella que en las áreas de educación y cultura hay una mayor participación de la sociedad y del sector privado.

Tabla 6 - **Número de convenios entre municipios y empresas privadas**

Sector	Número de colaboraciones con el sector privado y comunidad
Educación	440
Cultura	440
Asistencia/desarrollo social	352
Medio ambiente	327
Salud	305
Turismo	268
Empleo y trabajo	258
Habitación	245
Desarrollo urbano	121
Transporte	77
Saneamiento básico	76

Fuente: IBGE-Munic (2011).

La experiencia de consorcios está más vinculada a políticas sectoriales, una vez que los municipios tienen problemas comunes y carecen de recursos y capacidad institucional suficientes para implementarlas. Todavía hay una gran dificultad en la coordinación intra-gubernamental. La falta de recursos y capacidad institucional es especialmente importante para los municipios pequeños, ya que la descentralización de las políticas se llevó a cabo de manera desigual en el país a causa de la propia desigualdad socioeconómica existente. Sin embargo, hay consorcios que comprenden un conjunto de políticas, como los consorcios de desarrollo. Es muy común la migración de un tipo a otro con el fortalecimiento de la cooperación.

Varios autores plantean algunos desafíos para el éxito y la estabilidad de los consorcios (cf. Dieguez, 2011 y Abrucio y Sano, 2013), tales como los conflictos entre los representantes municipales y líderes del consorcio, la definición de los espacios de toma de decisiones, la capacidad de gestión de instituciones que implementan las políticas consorciadas, la discontinuidad política, la definición de los actores cooperados y la *accountability* del instrumento de asociativismo territorial frente a electores que son de más de un municipio.

3.2 Regiones metropolitanas

Las regiones metropolitanas fueron creadas por la Ley Complementaria nro. 14 de 1973, resultado de un consenso técnico-militar y de la actuación de asociaciones profesionales con interés en temas urbanos (Spink, Teixeira y Clemente, 2009). Según Abrucio y Soares (2001), esto “refuerza la idea de que, en lugar de anticipar, la Unión trató de prohibir las entidades sub-nacionales de actuar en este ámbito” (p. 99). En ese momento, la elección fue modelo de desarrollo económico centralizado con planificación integrada, implementación y evaluación de los servicios comunes, tales como agua, alcantarillado y transporte, que no tuvieron en cuenta la cooperación intermunicipal como elemento central de este tipo de cooperación (Spink, Teixeira y Clemente, 2009).

La Constitución Federal de 1988 descentralizó el poder de creación de las regiones metropolitanas de la Unión para los estados, pero permitió que los municipios solicitaran su ingreso. A partir de esto, hubo una multiplicación de ese arreglo territorial, por lo que ahora hay 68 regiones metropolitanas en todo el país, aunque la mayoría no se caracteriza por una enorme conurbación.

Las regiones metropolitanas son multi-jurisdiccionales y en apenas siete fueron identificadas estructuras específicas, institucionalizadas y activas. Ellas están respaldadas por agencias de desarrollo o autarquías, fondos metropolitanos y consejos (Spink, Teixeira y Clemente, 2009). Según Klink (2003, 2008), hubo una continuación del patrón institucional de las regiones metropolitanas creadas durante el régimen militar, que se caracterizan por una estructura similar. En general, ellas son responsables del pacto, planificación, implementación y evaluación de políticas como: transporte, saneamiento y medio ambiente. Reciben fondos de los municipios y del estado, transferencias del Gobierno Federal y convenios con organizaciones nacionales e internacionales. Cuentan con la participación de los municipios, del Estado y, en algunos casos, de la sociedad civil y del poder legislativo. Algunas regiones metropolitanas, en función de su trayectoria de cooperación, resultaron en la creación de consorcios, como el Consorcio de Transportes de la Gran Recife, creado en 2008.

3.3 Arreglos productivos locales y otras formas cooperativas de desarrollo regional

Los arreglos productivos locales visan promover el desarrollo económico regional. Según Costa (2010), fueron muy apreciados en Brasil “[...] como un espacio social, económico e históricamente construido a través de una aglomeración de empresas (o productores) similares y/o fuertemente interrelacionados, o interdependientes, que interactúan en una escala espacial local definida y limitada por medio de flujos de bienes y servicios” (pp. 126-127). La concentración regional les permite tomar ventaja de las economías externas, la identidad sociocultural, la confianza mutua de los agentes del aglomerado, las organizaciones de apoyo para la prestación de servicios, factores locales favorables, el capital social y la capacidad de gobernanza de la comunidad (Costa, 2010).

En este sentido, se trata no solo de cooperación entre empresas en algunos sectores, sino de cooperación entre los municipios, los gobiernos estatales y la Unión. Es de destacar, sin embargo, que ha ocurrido un mayor fortalecimiento de la participación del Gobierno Federal y los gobiernos estatales en el fomento y apoyo a los arreglos productivos de que de los propios municipios (Abrucio, Sydow y Sano, 2010). En 2007 había 958, de los cuales 59% eran del sector primario, 5% del sector terciario y 36% del sector secundario (Costa, 2010).

Además de los arreglos productivos, coexisten otros tipos de arreglos relacionados con el desarrollo económico en Brasil. Ellos son: Regiones Integradas de Desarrollo (RIDE), Territorios Rurales y Territorios de Ciudadanía. Las primeras envuelven la participación del Gobierno Federal, estados y municipios en una red de cooperación para promover el dinamismo económico de los territorios de bajo desarrollo. Los segundos fueron creados por el Gobierno Federal para el desarrollo económico de determinadas zonas rurales y, muchos de ellos, se han convertido en 120 territorios de ciudadanía, que integraron el desarrollo social y económico. Además, articularon los estados, los municipios y la sociedad civil en sus acciones (Abrucio, Sydow y Sano, 2010).

Las RIDE tienen como foco articular y armonizar las acciones administrativas de los tres niveles de gobierno para promover proyectos destinados a la dinamización económica de los territorios de bajo desarrollo. Cada RIDE cuenta con un Consejo de Administración de la Región Integrada de Desarrollo (COARIDE) para acciones de coordinación y decisión conjunta con la participación de representantes de los tres niveles de gobierno.

Hay tres RIDE en Brasil. Este tipo de arreglos depende de la inducción legislativa federal (leyes y decretos reglamentarios).

3.4 Comités de cuencas hidrográficas

Estos comités integran la gestión de los recursos hídricos en el país. Las relaciones intergubernamentales se presentan necesariamente en esta política, pues la característica fundamental de los recursos hídricos se relaciona con el hecho de que trascienden las fronteras articulando, de esa forma, varios municipios y, en algunos casos, diferentes estados. Por otra parte, se trata de una política compartida entre las entidades en Brasil. La participación de los municipios está relacionada con su responsabilidad constitucional respecto de la política de saneamiento, uso, ocupación y conservación del suelo y del medio ambiente, mientras que los estados y la Unión son responsables de la gestión de los recursos hídricos (Fundação Getulio Vargas, 2013).

Los comités surgieron en la década de 1970, incluso antes de la creación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos, previsto en la Constitución Federal de 1988 y establecido en 1997. Algunos estados también habían creado sus propios sistemas a principios de 1990, como Ceará y São Paulo. Los sistemas estaduais ya habían predicho la gestión descentralizada y participativa de la cuenca hidrográfica (entonces entendida como la unidad territorial de la política), la creación de consejos estaduais, el desarrollo de planes estaduais, la creación de comités de cuencas y de fondos propios. Sin embargo, la composición y competencias de los comités variaban ampliamente entre los estados (Fundação Getulio Vargas, 2013).

En 2013 había 166 comités estaduais y nueve interestatales bajo el control de la Unión, totalizando, de este modo, 173. Es de destacar que hay una concentración de comités en las regiones sur y sureste y que siete estados aún no tenían comités (Abers y Jorge, 2005; Abrucio, 2013). Abers y George (2005) muestran que hubo un aumento en el número de comités con la institucionalización del Sistema Nacional de Recursos Hídricos, en 1997. Algunos de ellos reconocen que fueron diseñados para cumplir la legislación de las políticas, pero otros surgieron en función de la adecuación a contratos de organismos internacionales, en particular del BID y el Banco Mundial. Las autoras también señalan que la motivación para la creación de la mayoría de ellos fue de los gobiernos estaduais, sin embargo algunos de ellos fueron creados por iniciativa de los gobiernos locales y otros de las organizaciones de la sociedad civil.

Los comités están integrados por representantes de los órganos municipales y estatales que tienen competencias como secretarías (departamentos) de medio ambiente y órganos responsables por el tratamiento y fornecimiento del agua, usuarios, organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno Federal, cuando la cuenca hidrográfica es del dominio de la Unión. Los comités operan en la preparación, planificación, ejecución y control de los planes de cuenca; discusión sobre el uso múltiple del agua; resolución de conflictos; concesión y cobro del uso del agua (lo que no ocurre con eficacia); clasificación de los cuerpos de agua; desarrollo de acciones para la mejora del medio ambiente; educación ambiental en proyectos de los gobiernos estatales y federal; y la promoción de asociaciones locales (Abers y Jorge, 2005; Abrucio, 2013).

3.5 Asociaciones y foros gubernamentales

Las asociaciones y foros gubernamentales se refieren a los consejos y foros que reúnen a los secretarios municipales de algunas áreas y a los alcaldes. Abrucio, Sano y Sydow (2010) señalan que hay tres tipos de asociaciones de municipalidades: (i) corte nacional, compuesta por la Asociación Brasileña de Municipios, Confederación Nacional de Municipios y Frente Nacional de Alcaldes; (ii) sectorial, que generalmente tiene representación nacional y estadual, como la Unión Nacional de Directores Municipales de Educación, el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud y la Asociación Brasileña de Secretarios de Finanzas de las Capitales; y (iii) estatal, representada por las asociaciones de municipios de un estado en particular. Las asociaciones estatales tienen más fuerza en la región sur del país, en la que no solo hay un gran número de organizaciones, sino, sobre todo, históricamente tienen un gran poder de movilización e influencia sobre las políticas públicas en una dimensión sin precedentes para el resto del país (Abrucio, Sano y Sydow, 2010).

Las asociaciones tienen por objetivo promover, por un lado, la cooperación horizontal, a través de la articulación entre ellos, la resolución de conflictos y el intercambio de experiencias; y, por otro, la cooperación vertical, ya que estas organizaciones representan los intereses de los municipios con respecto a los otros entes. Es importante señalar que estas asociaciones juegan un papel clave en el fomento de la cooperación intermunicipal, especialmente en la creación de consorcios y de Arreglos de Desarrollo de la Educación.

Hoy en día los foros gubernamentales más importantes son los consejos estatales de políticas públicas, que constituyen una forma de cooperación interestatal centrada en la defensa de los intereses de los estados frente a la Unión, así como una herramienta de difusión de buenas prácticas administrativas entre los gobiernos estatales en diversos sectores gubernamentales. Este tipo de asociativismo actualmente reúne 18 consejos (Abrucio y Sano, 2011).

3.6 Arreglos de desarrollo de la educación o territorios de cooperación

En la política educativa, se formaron diferentes tipos de arreglos territoriales, desde los consorcios hasta arreglos más informales. Muchos de los arreglos existentes no se constituyeron como consorcios, porque se formaron antes de la Ley de Consorcios Públicos o porque se formaron con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, la idea de un desarrollo regional en la educación apareció en el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), promulgado en 2007. Ramos y Abrucio (2012) afirman que:

El PDE fue concebido como una herramienta para abordar estructuralmente estas desigualdades en términos de oportunidades educativas, que deben ser abordadas desde el concepto de arreglo educativo: “reducir las desigualdades sociales y regionales en la Educación requiere pensarlas en el plano del país” (p. 13).

Como resultado de ello, el Consejo Nacional de Educación emitió en 2012 un dictamen sobre los arreglos de desarrollo de la educación. El dictamen establece que los acuerdos son una forma de cooperación horizontal y se constituyen en una gestión en red. Los municipios con proximidad geográfica y similitudes sociales y económicas cooperan para superar problemas y dificultades comunes. La formación de los arreglos, según el Consejo, permite el fortalecimiento del régimen de cooperación entre municipios y el Gobierno Federal, estados y municipios, y reduce las desigualdades regionales en materia de educación.

Los ADE, a pesar de la fuerte característica intermunicipal, deben agregar la participación del Estado y de la Unión, incluyendo o no la

participación de instituciones privadas y no gubernamentales, tales como empresas y diversas organizaciones, que toman el objetivo común de contribuir de una manera transversal y articulada para el desarrollo de la educación en determinado territorio que ultrapasa las fronteras de un único municipio, sin que para eso haya transferencia de recursos públicos a dichas instituciones y organismos privados (Conselho Nacional de Educação, 2012).

El primer arreglo fue establecido en 2009, articulando los municipios del Recôncavo Bahiano, el Ministerio de Educación, la Secretaria de Educación del Estado de Bahía, la seccional bahiana de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME), el Consejo Estadual de Educación del Estado, el Instituto Votorantim, el Todos para la Educación y la Universidad del Recôncavo Bahiano. También en 2009, otros tres arreglos se han establecido en Maranhão, São Paulo y Pernambuco, con 15, 17 y 23 municipios, respectivamente. Los experimentos se han diseminado y, a principios de 2012, había 11 en 100 municipios de nueve estados (Ramos y Abrucio, 2012; Cruz, 2014).

Las experiencias de arreglos educacionales surgieron debido al fomento de organizaciones no gubernamentales, principalmente institutos y fundaciones empresariales. Estas organizaciones proporcionan asesoramiento técnico y pedagógico a los municipios de una manera regional a fin de aumentar la capacidad institucional de las secretarías municipales de educación. En general, estas organizaciones no repasan fondos para los arreglos, pero los apoyan a través de sus propias asesorías.

Los problemas comunes están relacionados con la mala calidad de la educación de esos municipios. Es de destacar que, además, hay arreglos formados en función de ciertos emprendimientos económicos, como la construcción de represas e hidroeléctricas. Este es el caso del Arreglo del Río Tocantins y del Arreglo del Xingu, por ejemplo (Segatto y Abrucio, 2012; Perez, Panico y Gongora, 2012). En cuanto a su composición, en la mayoría de los casos se trata de ciudades pequeñas que se distribuyen en casi todas las regiones del país, excepto la región del centro-oeste. A pesar de estas similitudes, varían mucho en el número de municipios participantes –hay casos de cinco municipios, como el Arreglo de Sergipe, y otros de 36, como el ADE del noroeste del Estado de São Paulo (Segatto y Abrucio, 2012; Perez, Panico y Gongora, 2012).

En 2010, un grupo de trabajo fue creado para discutir la institucionalización de los arreglos a partir de una ley específica. Este grupo determinó

que los arreglos pasasen a ser llamados ‘territorios de cooperación’, en la medida en que esta sería una denominación con mayor amplitud y consistencia para construir un Sistema Nacional de Educación (Cruz, 2014). Sin embargo, los arreglos o territorios aún no han sido regulados, por lo tanto carecen de una institucionalización y no hay mecanismos de inducción claros para su creación.

Por lo tanto, las principales debilidades de los arreglos se refieren a su institucionalización. De una manera similar a los consorcios, los arreglos y territorios dependen de los líderes y de las organizaciones que los apoyan. Además, hay una alta rotación de representantes de municipios, lo que dificulta su continuidad. Otra debilidad se refiere a la relación del arreglo con los otros niveles de gobierno. Hay poca participación y apoyo de las secretarías Estadales de educación, lo que puede ser explicado por la ausencia en muchos estados de políticas de colaboración con los municipios. Además, ha habido poco apoyo del Ministerio de Educación, pues no hay inducción y apoyo financiero a los arreglos ni regulaciones para su mayor institucionalización (Segatto & Abrucio, 2012; Cruz, 2014).

3.7 Asociaciones municipales transfronterizas

Según Phillipim (2013, 10), el gobierno brasileño, a través del Ministerio de la Integración Nacional, ha promovido la articulación de los agentes institucionales que operan en la Franja Fronteriza para promover el desarrollo regional a través de la cooperación entre municipios, regiones y estados limítrofes. Existe un Comité Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF), creado en septiembre de 2010, que reúne a más de 20 órganos federales que tienen políticas para la franja de frontera. En los estados se crearon 11 núcleos que componen el modelo de gobernanza del CDIF, ya que por su extensión territorial Brasil tiene fronteras con 10 países de América del Sur. Cada una de estas zonas tiene sus propias peculiaridades en cuanto a las demandas que requieren la intervención del Estado Federal y de los gobiernos subnacionales. La región fronteriza de Brasil comprende una banda de 150 km de ancho a lo largo de los 15 719 km de frontera del país. En total, son 588 municipios, con cerca de 10 millones de personas (www.mi.gov.br).

El Ministerio de Integración Regional (2010, 83), el mecanismo de integración más antiguo de Brasil y sus vecinos, fue creado en 1963 con la firma del acuerdo con la República Oriental del Uruguay que creó la

Comisión de Lagoa Mirim. El crecimiento de la interacción del país con sus vecinos determinó que, para satisfacer las demandas de ciertas comunidades fronterizas y facilitar la coordinación entre las autoridades fronterizas, el Ministerio de Relaciones Exteriores promoviera, en coordinación con las cancillerías de los países vecinos, la creación de Comités de Frontera. Estos comités son generalmente presididos por los respectivos cónsules y su propósito es servir como un foro para que las autoridades y las comunidades locales puedan discutir problemas comunes y buscar soluciones. Actualmente hay seis comités constituidos con Uruguay, tres con Argentina, tres con Paraguay, tres con Bolivia y una Comisión de Vecindad con Colombia en Leticia-Tabatinga. Con Venezuela y con Guyana existen comités de frontera que abarcan la totalidad de la frontera y no un determinado punto. Cada comité tiene sus propias normas y su desempeño refleja, en general, las limitaciones y los problemas locales.

Con Bolivia, desde 2011, tres comités operan en las áreas de seguridad y defensa y proyectos de infraestructura, con la construcción de dos puentes binacionales. Con Colombia existe la Comisión de Vecindad e Integración, establecida en 1993, que reúne a vicescancilleres de ambos países. En 2008 se firmó un acuerdo de creación de una Zona de Régimen Especial Fronterizo entre las ciudades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), para facilitar el comercio entre ellas. Aparte, hay cooperación en los ámbitos de las infraestructuras, cuestiones consulares y derechos humanos. Con Guyana, en 2009, se creó el acuerdo del régimen de fronteras y de transporte para las ciudades de Bonfim (Brasil) y Lethem (Guyana), tratando de simplificar la importación de mercancías como medios de vida de los residentes de ambas ciudades y regular el transporte en la región (Ministério das Relações Exteriores, 2013).

Existen asociaciones intermunicipales de carácter transfronterizo con Argentina y Uruguay. Según Rótulo et al. (2014), los gobiernos de Brasil y Uruguay han puesto en marcha, en 2002, la llamada Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (NACDF). El objetivo principal es la mejora del desarrollo regional en las zonas fronterizas, incluyendo diversas políticas públicas sectoriales en las áreas de salud, medio ambiente, educación y saneamiento. También se busca la resolución de necesidades básicas de las poblaciones de las ciudades fronterizas. El diseño institucional de la NACDF preveía a) un sistema organizado para garantizar el funcionamiento y la eficacia en la producción de decisiones acerca de los servicios y las políticas públicas; b) el diseño y la implementación de dos tipos de acciones: los acuerdos bilaterales firmados

por ambos gobiernos y una amplia gama de proyectos en diversas políticas sectoriales. Este acuerdo cuenta con el apoyo de los gobiernos de ambos países, a través de sus ministerios de relaciones exteriores, y está materializado en una Comisión General de Coordinación Uruguay-Brasil. Esta comisión coordina el trabajo de siete grupos de salud, educación y formación, acciones policiales y judiciales, medio ambiente, políticas sociales, control fronterizo integrado y un comité dedicado a una obra conjunta entre los dos países.

Con Argentina existe, desde el año 2005, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, con 19 municipios fronterizos. Un ejemplo de la cooperación entre ciudades de dos países contempla las localidades de los estados de Santa Catarina y Paraná en Brasil, y la provincia de Misiones en Argentina. Es un punto de triple frontera donde se desarrolla la cooperación a través de un Centro de Atención Psicosocial (CAPS) que abarca las ciudades de Dionisio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão (Paraná) y Bernardo Irigoyen (Fillipim, 2013). Con Argentina existen, además, otros dos comités de integración fronteriza (Uruguaiana-Paso de Los Libres, Foz de Iguazú-Puerto Iguazú) que operan a través de reuniones regulares para escuchar las demandas de las comunidades locales. Estos comités datan de 2012 (Ministério das Relações Exteriores, 2013).

Existe, además, el Consejo de Desarrollo de los Municipios Limítrofes del Lago de Itaipú que abarca lugares de Brasil y Paraguay. Según Souza (2010, p. 11), esta iniciativa se suma a la Comisión de Frontera (Guairá/Salto del Guairá) que fue establecida en 1991 con el objetivo principal de promover la integración entre las ciudades de la frontera entre Brasil y Paraguay y llevar a cabo acciones que contribuyan al desarrollo de la región. Se han creado subcomités para agilizar el proceso de sectorización de ideas y soluciones, con técnicos responsables por cada área. Periódicamente estos técnicos se reúnen para encontrar caminos para los problemas del sector. Debido al trabajo de los subcomités, muchas acciones positivas se han llevado a cabo en el área de Turismo, Desarrollo e Integración Social, Área de Control Integrado y Seguridad. Los componen concejales, presidentes de la Cámara y alcaldes de las ciudades de Guaira (Brasil) y Salto del Guairá (Paraguay). Además de estas comisiones, hay dos más: Ciudad del Este y Foz de Iguacu, y Pedro Juan Caballero y Ponta Porã.

3.8 Las asociaciones nacionales de municipios en Brasil

En Brasil existen tres asociaciones nacionales que representan a los municipios: la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), el Frente Nacional de Alcaldes (FNP) y la Confederación Nacional de Municipios (CNM).

Según se informa en su página web (www.cnm.org.br), la Confederación Nacional de Municipios (CNM) fue creada el 8 de febrero de 1980 y tiene su sede en Brasilia. El objetivo principal es consolidar el movimiento de representación de municipalidades, fortalecer la autonomía de los municipios y transformar nuestra organización en un referente mundial en la representación municipal de iniciativas políticas y técnicas encaminadas a la excelencia en la gestión y a la calidad de vida de la población. El trabajo de la Confederación Nacional de Municipios se centra en la representación política e institucional de los municipios junto al Gobierno Federal y al Congreso Nacional y el fortalecimiento de la gestión municipal.

En el ámbito de la representación política e institucional, la CNM participa en diversos consejos, comités y órganos de discusión y seguimiento de las políticas públicas junto al Gobierno Federal. En el Congreso Nacional, la CNM monitorea sistemáticamente la agenda de votación, interviniendo en el proceso legislativo de aquellos asuntos que afectan a los municipios y haciendo articulación política con los miembros parlamentares a través de la participación en audiencias públicas, reuniones y movilizaciones. Las acciones encaminadas a fortalecer la gestión municipal se desarrollan a partir de la producción de investigaciones y estudios técnicos en varias áreas de actuación de los municipios, de orientación técnica y jurídica y desarrollo de herramientas tecnológicas orientadas a la modernización de la gestión y la inclusión digital de los municipios. La CNM también opera en el ámbito internacional. La CNM opera con un liderazgo nacional y representación de sus secciones estatales y regionales. En este aspecto, representa a los municipios brasileños en diversas organizaciones y asociaciones internacionales, como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (www.cnm.org.br).

La Asociación Nacional de Municipios (ABM) se estableció en 1946, y es una organización de la sociedad civil a nivel nacional, con sede y foro en Brasilia, que trabaja en un régimen de estrecha cooperación con municipios e instituciones similares, como entidades estatales,

federales e internacionales. Entre los objetivos de la ABM, mencionados en sus estatutos, vale la pena señalar: a) formular a grandes rasgos las pautas del movimiento de representación de municipalidades en el país, abogando por las iniciativas destinadas a la descentralización administrativa y económica, con el fin de dotar a los municipios de recursos financieros, técnicos y administrativos, proponiendo periódicamente soluciones específicas para los problemas de la realidad nacional, vinculados a la recuperación y desarrollo de los municipios; b) promover el mejoramiento de la administración municipal; c) promover estudios para ser remitidos a las autoridades competentes, sugiriendo medidas que se estimen pertinentes y necesarias a fin de planificar las medidas de descentralización postuladas por la doctrina municipal para el bienestar y el progreso de las colectividades. La ABM opera con un liderazgo nacional y la representación de sus secciones estatales y regionales (www.abm.org.br).

Fundado en 1989, el Frente Nacional de Alcaldes (FNP) es una organización de municipalidades suprapartidaria que agrupa a más de 250 municipios brasileños, grupo afiliado que incluye la participación de 26 capitales brasileñas y más de 100 ciudades de porte mediano y pequeño. El FNP es el único representante de los municipios brasileños dirigidos exclusivamente por los alcaldes en ejercicio efectivo de su mandato. La entidad está organizada por el Directorio Ejecutivo, vicepresidencias temáticas, franja de población, estatales y un consejo fiscal. Para ello, el FNP aprobó, dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, medidas colectivas en su defensa. El FNP también tiene como objetivo promover la participación activa de las entidades locales en temas urbanos y el diálogo amplio y democrático con los tres poderes en los niveles estadual y federal, así como con organizaciones de la sociedad civil (www.fnp.or.br).

El FNP desarrolla varios proyectos con socios nacionales e internacionales. La coordinación internacional del Frente Nacional de Alcaldes (FNP) es el sector que se ocupa de los asuntos relativos a la promoción y difusión de las oportunidades de cooperación internacional descentralizada entre los municipios brasileños. Además, el órgano de coordinación internacional ha trabajado durante años para identificar, crear y difundir mecanismos para fortalecer las áreas internacionales en los municipios, las actividades internacionales descentralizadas tradicionales en los municipios y articular una mayor participación de las ciudades brasileñas en redes internacionales. El sector Internacional del FNP también

busca brindar apoyo a los alcaldes que viajan al extranjero con el fin de representar a la entidad, organizar misiones internacionales para que las ciudades brasileñas puedan conocer in situ las experiencias exitosas de políticas públicas y apoyar las acciones de ciudades fronterizas de Brasil en busca de una atención especial del Gobierno Federal, a través de políticas públicas específicas que tengan en cuenta sus características propias (www.fnp.or.br). Según la propia organización, la FNP está afiliada y anima a los municipios a actuar en las acciones de la Red Regional de Municipios (Mercociudades) y de la Red Mundial de Municipios (CGLU). Siendo la FNP una institución administrada por alcaldes en ejercicio de su mandato, la entidad no se siente representada regionalmente por la FLACMA.

También hay asociaciones sectoriales que reúnen a los secretarios municipales de diferentes políticas. Como ejemplos se pueden citar: la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime), el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems) y la Asociación Brasileña de Secretarías Municipales de Finanzas (ABRASF). Estas asociaciones suelen tener representación en cada Estado, como la Undime o Consasems.

Incluso con esta amplitud de cobertura territorial y sectorial, la investigación sobre las asociaciones de municipalidades en Brasil es un tema de poco interés académico. Hay pocos estudios que analicen cómo se organizan estas asociaciones, sus actividades de lobby, representación municipal, asesoramiento técnico y la relación con los gobiernos locales, estatales y federales. En Brasil, no menos importante es la relación de estas entidades con el poder legislativo en el ámbito estadual estatal y con el Congreso Nacional, debido a que en estas casas se votan muchas leyes de interés para los municipios. Esta sigue siendo un área de investigación para ser explorada por las áreas de la ciencia política, administración pública y políticas públicas.

3.8 Un balance sobre las formas de asociativismo territorial

De forma general, todas las formas de asociativismo territorial tienen cierta inducción legal o política que puede ser operada por una o más de las tres esferas de gobierno. Además, en algunos casos no se excluye la posibilidad de recibir otros tipos de apoyo de la sociedad civil o de organizaciones internacionales. Un ejemplo son los ADE en el campo

de la Educación, apoyados por fundaciones empresariales privadas u organismos como la UNESCO. Los territorios de ciudadanía reciben colaboración de la Cooperación Andina de Fomento en el área técnica y financiera de sus proyectos. Todos los consorcios, dado que están respaldados por la ley como una figura jurídica propia, pueden constituir redes de apoyo con organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional, con sujeción a los mismos requisitos legales aplicables a las ciudades. Estos son ejemplos de incentivos que existen en la legislación que rige la administración pública en Brasil para que las diversas formas de asociativismo territorial encuentren fuentes alternativas de fondos. En estos términos, a las asociaciones territoriales no se les prohíbe captar fondos. Por ejemplo, algunos comités de cuencas hidrográficas buscaron fondos del Banco Mundial y de organismos de desarrollo de otros países.

Teniendo en cuenta las diversas formas de asociativismo territorial, se ve que sus objetivos pueden ser variados. Los consorcios (intermunicipales, con el Estado o con la Unión) tratan de aprovechar los recursos en sus áreas de actuación, realizar economías a escala en la región cubierta, difundir mejores prácticas y generar aprendizajes comunes. Además, buscan desarrollar planes de desarrollo regional y propuestas para hacer frente a problemas comunes, como los vertederos (*lixões*). Los territorios de la ciudadanía intentan diseñar e implementar acciones integradas en zonas con altos indicadores de vulnerabilidad socio-económica y se guían por la prestación de servicios públicos esenciales federales. Una lógica similar se aplica a los arreglos productivos locales, pero más específicamente a lo que se refiere al desarrollo territorial para generar dinamismo económico a partir de las vocaciones regionales existentes o anheladas. Las asociaciones de municipalidades se caracterizan por una acción más enfocada en el *advocacy* de los municipios con los gobiernos federal y estadual, así como la difusión de buenas prácticas entre los gobiernos locales.

Se puede observar que el asociativismo, por la amplia gama de experiencias existentes, no es una característica exclusiva de ninguna región del país, política sectorial o tamaño de las ciudades. Según una investigación realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)/Investigación de informaciones básicas municipales (perfil de los municipios brasileños), estas experiencias se difunden por todo el país. Más que el tamaño de la ciudad, lo que importa son las condiciones locales favorables para formar un arreglo de cooperación regional, la voluntad de actuar colectivamente en torno a una agenda común y estímulos exis-

tentes, ya sea por los gobiernos locales o de otras entidades federales. En este sentido, no hay ningún aspecto de relieve regional, ya que no sólo las localidades más desarrolladas están asociadas. Este es un fenómeno que existe en todas las regiones, aunque las capacidades estatales locales no sean insignificantes para poder preparar buenos proyectos.

Todas las formas de asociativismo territorial se financian con el apoyo financiero total de las ciudades miembros (como en el caso de los consorcios intermunicipales y ADE). Pero en los casos de ADE por lo general estos valores se complementan con recursos de fundaciones privadas corporativas. Puede haber financiación con aporte del gobierno federal (como en el caso de los territorios de ciudadanía), con división de financiación entre la entidad municipal y el gobierno estatal (como en los comités de cuencas hidrográficas y consorcios entre municipios y estados), con una cuota mensual por tamaño de la población y presupuesto local (en el caso de las asociaciones municipales), con división proporcional de los recursos entre la Unión y las ciudades (como en los consorcios entre estas dos entidades y en las RIDE). No hay una sola manera de financiar las diversas formas de asociativismo territorial.

Las formas organizativas e institucionales que los diversos tipos de asociaciones territoriales asumen no están condicionadas por un solo dibujo. Los consorcios intermunicipales tienden a organizarse a través de una contribución financiera de cada ciudad que es proporcional a su número de habitantes y/o capacidad presupuestaria. A medida que la formalización de los consorcios requiere la creación de una figura jurídica propia con sede, estatuto y estructura administrativa, el pago se realiza por medio de una contribución proporcional al peso de cada ciudad. Sin embargo, muchos consorcios, si no la mayoría, no llegan a esta etapa de formalización y/o son arreglos sectoriales informales, como se vio en las tablas. En estos términos, no hay preocupación con criterios cuantitativos de representación, porque lo que importa es la representación municipal y/o sectorial en este foro.

En función de la variedad de formas territoriales de asociación, no hay un único modelo de gestión, sino un menú de posibilidades institucionales. Por ejemplo, las asociaciones de municipalidades tienden a desarrollar liderazgo nacional y representaciones estatales y regionales, pero el comando es central. En los ADE, por el apoyo privado, hay formas de colaboración entre las ciudades que también dependen en cierta medida de las directrices de los donantes que influyen en la gestión de dicho arreglo. En los comités de cuencas hidrográficas hay una mayor

tendencia a la formalización gerencial, dado que sin ella es muy difícil conseguir financiamiento de organismos multilaterales internacionales.

El Proyecto Brasil Municipios (2010) definió los principales objetivos del consorcio de una manera que valdría, en gran medida, para las otras formas de asociativismo. Estos serían los siguientes:

- a) Mejorar la capacidad de logro (gobiernos municipales pueden ampliar el servicio a los ciudadanos y el alcance de las políticas públicas, debido a la mayor disponibilidad de recursos y al apoyo de otros municipios).
- b) Economía de escala/mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos (es el caso de los consorcios cuya función es compartir recursos escasos, máquinas de terraplanaje, unidades de salud o disposición final de residuos sólidos).
- c) Realización de acciones de difícil acceso a un solo municipio (esfuerzos conjuntos en un consorcio interinstitucional pueden crear condiciones para que sea posible lograr resultados que no serían posibles en ningún municipio aislado, como es el caso de la compra de equipos costosos, las cuencas hidrográficas y el diseño de políticas públicas de ámbito regional como el desarrollo económico local);
- d) Aumentar el poder de diálogo, presión y negociación de los municipios (articulación de un consorcio intermunicipal puede crear mejores condiciones de negociación de los municipios junto a los gobiernos estatal y federal, o junto a instituciones de la sociedad, empresas o agencias gubernamentales, lo que fortalece la autonomía municipal).
- e) Gobernanza/aumento de la transparencia de las decisiones públicas, porque involucran a varios actores, naturalmente, que se hacen más visibles y requieren un proceso de mayor discusión en cada municipio y en términos regionales. Esto hace que sea posible ampliar la supervisión de la compañía de las acciones de los gobiernos.
- f) Aprendizaje e innovación: el consorcio es un medio para generar conexiones entre diferentes cuestiones y servicios, crear redes, compartir recursos y conocimientos y armonizar los servicios de forma horizontal y vertical con otros niveles de gobierno, con miras a hacer frente a los problemas comunes, pero manteniendo un nivel de autonomía.

g) Sustentabilidad político-institucional, técnico-operacional y financiera.

Entre los principales problemas y desafíos del asociativismo territorial en Brasil podríamos citar los siguientes (cf. Abrucio y Sano, 2013):

a) Persiste en muchos municipios un comportamiento individualista, que se expresa a veces intentando actuar como si se tratara de una autarquía, otras de forma competitiva, o por el efecto *free ride*, aprovechándose de la alianza de otros entes para tener beneficios sin sufrir con los costos de la cooperación. Este enfoque más individualista es un obstáculo para el asociativismo territorial.

b) Sobre todo, pero no únicamente, los pequeños municipios tienen bajo capital social y una gestión pública poco calificada, lo que es, al mismo tiempo, un problema para el asociativismo territorial y una invitación para su adopción. En el plan más inmediato, si no hay incentivos exógenos para la cooperación intergubernamental y/o para la emergencia de líderes locales que ofrezcan este tipo de arreglos, esta debilidad del municipalismo brasileño dificulta la expansión del proceso de articulación territorial entre los niveles de gobierno.

c) Variables políticas también se constituyen en obstáculos para la cooperación federativa. En primer lugar, los cambios políticos y electorales crean dificultades para la permanencia de asociaciones intermunicipales. Además, en muchos lugares los gobiernos estatales disputan de tal forma el control de los municipios, que hay poco interés de un desarrollo autónomo de cooperación intermunicipal. Finalmente, en las medianas y grandes ciudades, y en la relación entre los municipios y la capital con el gobierno (principalmente en las regiones metropolitanas), la mayor competitividad electoral aumenta el costo de gangas federativas (Machado, 2009), por lo que es más difícil la producción de formas de asociaciones intermunicipales.

d) La limitada flexibilidad del derecho administrativo brasileño y las interpretaciones de los tribunales de cuentas en relación a los diversos arreglos territoriales son dos aspectos que reducen la capacidad de las entidades locales para encontrar respuestas de cooperación sobre bases territoriales para cuestiones relacionadas con problemas específicos y, en consecuencia, algún grado innovador de la libertad en la construcción del modelo de consorcio. Obviamente, también es

necesario avanzar en la creación de las formas más eficaces de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, pero esto no puede ser hecho por medio de herramientas de homogeneización que ponen el control en contra del desempeño de las políticas.

e) Problemas en el asociativismo territorial también se deben a la ausencia de estímulos federativos más allá de la órbita de los municipios. La mayoría de los gobiernos estatales no cuenta con políticas regionales coherentes y coordinadas con los municipios. También vale señalar que en muchos sectores del gobierno federal no hay, al menos claramente, una orientación territorial más bien definida. Varias actividades desconcentradas de la Unión a menudo pierden eficiencia y eficacia, ya que no se pueden articular con las entidades sub-nacionales.

f) Muchos de las asociaciones intermunicipales no pueden desarrollarse de manera satisfactoria, ya que no se rigen por las herramientas técnicas adecuadas. En este sentido, dos puntos son fundamentales: la existencia de una burocracia profesional para dar apoyo a este proceso y la adopción de una lógica de gestión basada en indicadores y resultados para administrar la cooperación intergubernamental. El voluntarismo puro no es suficiente para lidiar con los enormes desafíos relacionados a la junción de niveles de gobierno en torno de una política o asunto (*issue*).

g) Es preciso movilizar a la sociedad a favor del asociativismo territorial. Para ello, es esencial difundir informaciones capaces de aumentar el conocimiento de la dinámica territorial que envuelve las políticas públicas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La trayectoria federativa brasileña se caracterizó por diversas experiencias de cooperación entre Unión, estados y municipios, aunque hubiese pocos incentivos para hacerlo hasta la Constitución Federal de 1988. La comprensión de que la descentralización hacia las municipalidades no sería posible, llevó a una búsqueda por mayor cooperación y coordinación intergubernamental, lo que pasó a ser un foco importante de las políticas públicas brasileñas. En este empeño, sectores como salud y residuos sólidos tuvieron mejores resultados que educación, por ejemplo,

a pesar de que la política educativa explicitó en la Constitución de 1988 el concepto de régimen de colaboración, que regiría las relaciones entre los niveles de gobierno.

Sobre la sistematización de los diversos tipos de cooperación intermunicipal, se puede concluir, en primer lugar, que hay un predominio de experiencias sectoriales y que las multifinalitarias existen en menor número. Esto se debe a que hay una mayor complejidad en este tipo, que implica, al mismo tiempo, relaciones inter-gubernamentales e intra-gubernamentales. Además, se caracterizan por una gobernanza más estrecha, con poca institucionalización y alcance de participación de actores no gubernamentales. La creciente complejidad de la gobernanza, por otra parte, aumenta la necesidad de financiación y, sobre todo, de mecanismos formales de control, en particular los de naturaleza administrativa.

En segundo lugar, la difusión de experiencias aún depende de inducciones de los gobiernos estatales y, sobre todo, federal, de fuerte identidad regional, de emprendedores de políticas regionales y/o de apoyo privado y social. En muchos de ellos, todavía no hay mecanismos legales que los regulen y eso se convierte en un desincentivo para su creación y fortalecimiento. Sin embargo, la existencia de la forma jurídica del consorcio público es un gran avance, ya que sin duda le da mayor estabilidad jurídica a las entidades federativas, en particular a los municipios, lo que ayuda al fomento de la cooperación territorial.

En tercer lugar, la existencia de acciones de inducción o de coordinación de la Unión y/o de los gobiernos estatales en relación a los municipios, con el objetivo de reducir la asimetría entre los municipios, les ayuda a mejorar sus capacidades estatales y fortalecer la cooperación entre ellos.

Contribuye todavía, finalmente, a un aumento de la cooperación federativa la existencia de foros federativos que organizan las relaciones entre las entidades, buscando de forma más democrática resolver sus conflictos y construir bases de actuación consensual. Cuando faltan foros de discusión y resolución intergubernamental o, peor aún, la competencia y la omisión dominan el juego entre las entidades federativas, se hace mucho más difícil el éxito de la cooperación territorial entre los niveles de gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. y JORGE, K. D. (2005). Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? En: *Ambiente y Sociedad*, 8 (2), jul./dez., pp. 1-26.
- ABRUCIO, F. L. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP.
- ABRUCIO, F. L., Soares, M. M. (2001). *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 24.
- ABRUCIO, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. En: *Revista de Sociologia Política*, (24), junio, pp. 41-67.
- ABRUCIO, F. L. y SANO, H. (2011). A experiência de Cooperação Interstadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. En: *Cadernos Adenauer*, 4, pp. 22-31.
- ABRUCIO, F. L., SANO, H., SYDOW, C. T. (2011). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. En: Klink, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, pp. 21-48.
- ABRUCIO, F. L. y SANO, H. (2013). *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Oliveira G., L., Pereira de Oliveira, N. y Antero, S. (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF: Editora IABS.
- ABRUCIO, F. L., FILIPIM, E. S., DIEGUEZ, R. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. En: *Revista de Administração Pública*, 47, pp. 1543-1568.
- ABRUCIO, F. L. (org.) (2013). *A governança do sistema nacional de recursos hídricos: diagnóstico e caminhos para o seu aperfeiçoamento*. São Paulo: Ceapg-FGV/WWF.
- ABRUCIO, F. L. y SEGATTO, C. I. (2014). O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. En: *O Sistema Nacional de Educação: diversos*

olhares 80 anos após o Manifesto. Cunha, Célio da, Gadotti, Moacir, Bordignon, Genuíno, Nogueira, Flávia. Brasília: Ministério da Educação, pp. 40-57.

- RUI DE BRITO Á., A. (2000). Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. En: *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, 5 (14), pp. 127-152.
- ALMEIDA, M. H. (2005). Recentralizando a Federação? En: *Revista de Sociologia e Política*, (24), junho, pp.29-40.
- ARRETCHE, M. T. (1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. En: *RBCS- Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 14 (40), junho, pp.111-141.
- Associação Brasileira de Municípios. Recuperado de www.abm.org.br.
- Brasil (2015). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____ Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. *Lei Ordinária nro. 1107/2005 de 06 de abril de 2001*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm
- _____ Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. *Lei Ordinária nro. 13089/2015 de 12 de janeiro de 2015*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm
- _____ (2011). Parecer CNE/CEB nro. 9/2011. Brasília.
- CALDAS, E. L. (2007). Formação de agendas governamentais locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais (tesis doctoral en Ciencia Política). Brasil: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- CARNEIRO, C. (2013). *Ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Confederação Nacional de Municípios. Recuperado de www.cnm.orb.br
- COSTA, E. (2010). *Arranjos Produtivos Locais. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília: Mais Gráfica Editora.

- CUNHA, R. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. En: *Revista do Serviço Público*, 55 (3) jul/set, pp. 5-37.
- CRUZ, M. (2001). Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. En: *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Caccia-Bava, S., Paulics, V. y Spink, P. K. (eds.). São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV, EAESP.
- CRUZ, L. G. de B. (2014). *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira*. Exposición (maestría en Administración Pública y Gobierno). Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, FGV.
- DIEGUEZ, R.C. (2011). Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. En: *II Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política*. São Carlos: UFSCar.
- ELAZAR, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- BURGESS, M. (1993). Federalism and Federation: a reappraisal. En: Burgess, M. y Gagnon, A. (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester/Wheatsheaf.
- FARIA, C., ROCHA, C. (2004). Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. En: *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra*.
- FILIPPIM, E. S. et al (29 de octubre al 1 de noviembre de 2013). Cooperación e governança para o desenvolvimento regional em faixa de fronteira: o caso do Brasil e Argentina. En: *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo, Uruguai.
- FILIPPIM, E. S. e Abrucio, F. L. (2011). A Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e o fomento de consórcios públicos: explicações para a originalidade do caso. En: *XXXV Enanpad*, Rio de Janeiro.

- FRANZESE, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (tesis doctoral guiada por Fernando Luiz Abrucio). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Frente Nacional de Prefeitos. Recuperado de www.fnp.org.br
- Fundação Getulio Vargas (2013). *A governance do sistema nacional de recursos hídrico: diagnostico e caminhos para o seu aperfeiçoamento*. São Paulo: WWF.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012). *Pesquisa de informações básicas municipais - Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2005 - Munic 2011*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LACZYNSKI, P. de S. (2012). *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais* (tesis doctoral en Administración Pública y Gobierno). Sao Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.
- LOSADA, P. R. (del 4 al 7 de nov. De 2008). O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- MACHADO, G. G. (2009). *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte, Brasil: Editora PUC Minas.
- Ministério da Integração Regional (2010). *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira*. Brasília D.F.: MI.
- NICOLETI, J. E. (2014). *Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação* (tesis doctoral guiada por Ricardo Ribeiro). Araraquara: UNESP.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010). *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE*. Brasil: Governo Federal.

- PEREZ, T., PANICO, R. y GONGRA, P. (2012). Implementando arranjos de desenvolvimento da educação. En: *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. Abrucio, F. L. y Ramos, M. N. (eds.) São Paulo: Fundação Santillana, pp. 85-98.
- RAMOS, M. N., ABRUCIO, F. L. (2012). Apresentação. En: *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. Abrucio, F. L. y Ramos, M. N. (eds.). São Paulo: Fundação Santillana, pp. 11-16.
- RÓTULO, D. et al (del 29 de oct. Al 1 de nov. de 2013). Gestión de políticas públicas transfronterizas: el caso de Uruguay y Brasil. En: *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo, Uruguay.
- SEGATTO, C. I. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental* (tesis doctoral en Administración Pública y Gobierno). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.
- SEGATTO, C. I. y ABRUCIO, F. L. (2012). *Síntese da Reunião sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação: como criar maior cooperação intermunicipal no Regime de Colaboração*. Mimeo.
- SOUZA, E. (del 9 al 10 de nov. De 2010). Estudo da Região de Fronteira do Brasil com o Paraguai: O turismo nas margens do Lago Itaipu. *Anais do VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul*. Caxias do Sul, Brasil.
- SPINK, P. K., TEIXEIRA, M. A. y CLEMENTE, R. (2009). Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. En: *Cadernos Metrópole*, 11 (22), jul./dez., pp. 453-476.

CAPÍTULO 05

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN CHILE

Camilo Vial Cossani

Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN CHILE

Camilo Vial Cossani

Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

1. INTRODUCCIÓN

Chile es un país altamente centralizado. A modo de ejemplo, es el único de Sudamérica cuyas máximas autoridades regionales no son electas directamente por la ciudadanía, además de ser es uno de los países más centralizados fiscalmente al compararlo con pares de la OCDE (2009) y sudamericanos cuyos estados son unitarios (Vial, 2013). Chile ha experimentado avances en materias de descentralización desde el retorno a la democracia en 1990, aunque de manera muy limitada. Esta se ha caracterizado por la profundización en reformas y políticas en materias financieras y administrativas, pero no en aspectos propios de la autonomía política subnacional; la prevalencia de la agenda del gobierno nacional por sobre las agendas subnacionales; y el fortalecimiento de la estructura desconcentrada por sobre la descentralizada (Boisier, 2007; Galilea, Letelier y Ross, 2011; Mardones, 2008; Montecinos, 2005; Navarrete eHigueras, 2014; Raczyński ySerrano, 2001; Valenzuela, 2015).

Pese a ese contexto, las 345 municipalidades del país están consolidadas como órganos de gobierno local. Son consideradas como indispensables para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas y para la provisión de servicios. Poseen una vasta trayectoria, han fortalecido sus estructuras y, desde la década de los 90, cuentan

con autonomía política, aunque sin capacidad legislativa. Además, las encuestas demuestran que gozan de mejor reputación que otros órganos del Estado (Centro de Estudios Públicos, 2015; Universidad de Los Lagos, 2011). Ello hace especialmente atractivo al ámbito municipal en Chile, tanto por su posición relativa de poder dentro del Estado como por representar una oportunidad para alcaldes que quieran saltar a la arena política nacional. Sin embargo, esto ocurre solo en un puñado de no más de 30 municipalidades: aquellas con alta densidad (20 tienen más de 200 mil habitantes) y otras con una elevada notoriedad pública dada su capacidad de atracción (por actividades laborales, educacionales y de comercio, entre otras), además de la repercusión mediática. La mayor parte de las municipalidades del país no se caracterizan por compartir ese tipo de características.

A modo de ejemplo, en la actualidad solo el 10% del total de los ingresos públicos del país son recaudados por las municipalidades. Considerando esa ya exigua participación, únicamente 30 municipalidades recaudan casi el 53% de dichos ingresos. Las otras 315 se reparten el 47% restante (SINIM, 2015). Por otro lado, casi el 75% de las comunas tiene menos de 50000 habitantes. Ello es solo un reflejo de la abrumadora realidad municipal: la mayor parte no cuenta con los recursos (financieros y humanos) suficientes para una adecuada gestión y prestación de servicios, y la gran mayoría no es atractiva desde un punto de vista electoral.

El panorama que se avizora a futuro no es demasiado alentador, siempre bajo el marco de un Estado altamente centralizado. Primero, porque en la última década la ya escasa agenda política en materias de descentralización se ha concentrado en el ámbito regional en desmedro del local, a diferencia de lo ocurrido desde los años 90; segundo, porque desde el retorno a la democracia proliferaron las aspiraciones de ciudades y territorios por convertirse en comunas independientes. En el periodo 1990 a 2004 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo recibió 65 peticiones de creación de nuevas comunas, de las cuales 11 se formaron como tales (2007). En la actualidad muchas aspiraciones se mantienen vigentes, entre ellas: Tongoy (que se quiere escindir de Coquimbo), Licanray (Villarrica), Puerta Norte (Arica), Dichato (Tomé), Alto el Loa (Calama), Lirquén (Penco), Capitán Pastene (Lumaco), Reñaca (Viña del Mar), Labranza (Temuco), Batuco (Lampa) y Placilla de Peñuelas (Valparaíso). Desde luego, los argumentos para ello pueden ser absolutamente válidos y defendibles. Sin embargo, es al menos discutible el efecto estratégico que podría generar la atomización municipal para

el equilibrio centro-periferia: más municipalidades, pero con menos recursos³⁶ y electoralmente poco gravitantes, no necesariamente ayudan a robustecer este nivel de gobierno con respecto al nacional.

¿Cómo puede la escala local contribuir a su fortalecimiento y reducir la centralización en el contexto chileno ya descrito? Fomentar el asociativismo municipal pareciera ser una de las respuestas (Rosales, 1994), tanto en lo operativo –optimizar la provisión de servicios y bienes públicos– como en lo estratégico –generar alianzas representativas de parte importante de las municipalidades del país que, según sus naturalezas, permitan consolidar posiciones sólidas frente al gobierno nacional–.

2. TIPOS DE GOBIERNOS LOCALES

La arquitectura política administrativa de Chile posee tres niveles. Además del gobierno central, el país cuenta con Gobiernos Regionales (GORE), a cargo de las 15 regiones existentes, y municipalidades como órganos de gobierno local, al mando de las 346 comunas.

La realidad de cada una de ellas es variada. A modo de ejemplo, en 51 comunas la población supera los 100000 habitantes, mientras que en 47 no alcanza los 5000. Más del 90% de la población es urbana en 87 comunas, cuando en 27 casi la totalidad es rural. 20 comunas tienen niveles de pobreza sobre el 30%, mientras que en 16 este índice no supera el 5%. En 39 comunas sus municipalidades gastan 800 USD o más por habitante, cuando en otras gastan menos de 150 USD per cápita (SINIM, 2015).

Pese a este contexto, todos los gobiernos subnacionales son homogéneos ante la ley. Por ello, las municipalidades tienen las mismas responsabilidades, funciones y atribuciones, independientemente de sus características geográficas, demográficas, culturales, productivas y rol político-administrativo que ostenten. Solo se pueden considerar dos excepciones que, en la práctica, no conllevan grandes consecuencias a la homogeneidad imperante.

La primera, es que tanto en las ciudades generadas por comunas

36. Sólo en tres de las 11 comunas creadas sus respectivas municipalidades tienen ingresos propios sobre el 50% de sus ingresos totales, mientras que en el resto no supera 1/3. Dicho de otra forma, han sido nuevas municipalidades que, desde su inicio, dependen altamente del Fondo Común Municipal, lo que refleja su debilidad económica.

conurbadas (como Coquimbo, La Serena; Iquique, Alto Hospicio; y Temuco, Padre Las Casas, entre otras) como en las que componen áreas metropolitanas (Santiago con 37 comunas, Valparaíso con 7 y Concepción con 10), sus municipalidades deben contar con un instrumento especial de planificación urbana. A diferencia del resto, que cuenta con un Plan Regulador Urbano (PRC), las áreas conurbadas y metropolitanas poseen un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, según sea el caso.

La segunda excepción es la situación de la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, comunas que pertenecen a la Región de Valparaíso. Dada su condición insular, respectivamente a 3700 km y 670 km de distancia de Chile continental, fueron declarados como ‘territorios especiales’ en la reforma constitucional de 2007. Sus estatus de gobierno y administración serían regulados en leyes orgánicas constitucionales, de menor rango que la Carta Fundamental. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido: el proyecto de ley que busca generar esos estatutos para Isla de Pascua se discuten desde 2008 en el Congreso, sin haber pasado del primer trámite constitucional ni experimentar movimiento alguno desde 2010; mientras, para el caso de Juan Fernández, a la fecha no se ha ingresado ninguna iniciativa legal. Ello implica que, en la práctica, la reforma constitucional no ha generado efectos concretos y tanto Isla de Pascua como el Archipiélago Juan Fernández siguen administrándose tal como si estuvieran bajo el mando de cualquier municipalidad del país.

Las municipalidades son definidas como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2010, p. 8).

Cada municipalidad cuenta con una alcaldía, como órgano ejecutivo, encabezada por un alcalde o alcaldesa que tiene por objetivo dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento municipal. Por otro lado, el concejo, el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, está compuesto por concejales, quienes tienen por objeto hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la comuna.

Todas estas autoridades son escogidas democráticamente mediante sufragio directo, cada cuatro años y con derecho indefinido a reelección.

Las municipalidades carecen de facultades legislativas. Pese a ello, sus funciones y responsabilidades son amplias, abarcando prácticamente todos los aspectos de la vida local. La Ley 16606 de 1999 fijó taxativamente sus funciones, diferenciando entre las privativas –responsabilidades de

exclusividad municipalidad— y las compartidas —las que debe realizar en conjunto con otros órganos del Estado, teniendo un nivel de protagonismo diferenciado según sea el caso—.

Las responsabilidades privativas son escasas: elaborar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (PRC), promover el desarrollo comunitario, responsabilizarse por el aseo y ornato y aplicar disposiciones en materias de transporte, tránsito, construcción y urbanización. Por otro lado, las funciones compartidas se multiplican: transporte, salud, educación, protección del medio ambiente, cultura, deportes, promoción del empleo, fomento productivo, urbanización, vialidad y seguridad ciudadana, entre otros. En este grupo de atribuciones, las municipalidades están supeditadas a directrices de otros órganos del Estado, principalmente de los ministerios respectivos a cargo de la política pública con mirada nacional. Es por ello que, en la práctica, la autonomía municipal se ha convertido en una camisa de fuerza, por la alta dependencia del gobierno central, tanto desde un punto de vista administrativo como fiscal (Villagrán, 2015).

Presupuestariamente, las municipalidades cuentan con ingresos propios y transferencias. Los primeros están provistos de amplias autonomías para su ejecución, mientras que las segundas pueden presentar ciertos niveles de condicionamiento. Dentro de los ingresos propios se consideran los ingresos tributarios, patentes y derechos. A ellos se suma el Fondo Común Municipal (FCM), que si bien se trata de una transferencia, posee ciertas singularidades: es de tipo horizontal (con aportes del gobierno central), redistributivo y su gasto no está previamente condicionado.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.gov.cl) para 2013, el FCM representó el 41,5% de los ingresos propios permanentes. Su relevancia es de tal magnitud que representa más del 50% de los ingresos en el 60% de las municipalidades del país. 53 municipalidades dependen en más de un 80% de este fondo.

Sin embargo, existe además otro grupo de ingresos que depende altamente del manejo político del alcalde de turno y/o de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Estas son características fundamentales —junto a otras, como se verá más adelante— por las cuales las municipalidades tienden a asociarse. Los fondos que componen estos ingresos provienen principalmente de SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno

Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros del gobierno central. Gran parte de ellos están consignados en las ejecuciones presupuestarias de cada una de las carteras correspondientes, por lo que es complejo hacer un seguimiento exhaustivo. Como es sabido, las transferencias vienen altamente condicionadas a su finalidad de gasto, por lo que no son recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal, lo que termina limitando la autonomía local.

3. ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE

Pese a que la primera asociación municipal chilena fue creada en 1993 y desde entonces comenzó un incipiente camino en la formación de otras nuevas³⁷, hasta 2011 cada una sufrió graves obstáculos para realizar sus operaciones, toda vez que la Ley Orgánica de Municipalidades (LOCM), máxima normativa para este nivel de gobierno en el país, no les permitió obtener personalidad jurídica. Entre otros asuntos, ello restringió durante años la autonomía financiera de las asociaciones, haciéndolas depender única y exclusivamente de las municipalidades miembro (sin poder suscribir contratos, tener patrimonio propio ni postular a fondos concursables del Estado). También fue un obstáculo para la administración del personal (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Además de la ausencia de un marco normativo, de personalidad jurídica e inexistencia de autonomía financiera, se diagnosticaba una falta de claridad sobre el rol del asociativismo, debilidades respecto a la capacidad y legitimidad de liderazgo de las asociaciones y una frágil estabilidad, dado que los liderazgos e ímpetus estaban más bien ligados a usos instrumentales de ellas y no a proyecciones estratégicas propiamente tales (SUBDERE, 2008b).

Pese a la debilidad descrita, con el pasar de los años se fueron configurando cuatro grandes grupos de asociaciones municipales que persisten en la actualidad: las nacionales, principalmente a través de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH) desde 2013; las regionales, que tienen sus orígenes en los apartados regionales de la AChM y principalmente han funcionado

37. La Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) se creó en 1993. Tras ello, se fueron creando las versiones regionales de dichas asociaciones y, luego de un esfuerzo por incentivar la proliferación de estas instancias por medio de SUBDERE, fueron naciendo asociaciones de carácter temático.

como un intermediario entre los gobiernos regionales respectivos y las municipalidades de la región; las territoriales, que se agrupan por características, proyectos o intereses comunes de comunas colindantes (en ocasiones, provincias completas); y las temáticas, agrupadas en torno a intereses concretos en común, las que habitualmente también tienden a ser creadas mediante comunas colindantes (SUBDERE, 2008a).

Mediante la ley 20527 de 2011 se modificó la LOCM, entregando respaldo jurídico a la constitución de asociaciones. Entre otras cosas, esta norma estableció que:

- a) Dos o más municipalidades, independientemente de la provincia o región de pertenencia, podrán constituir una asociación municipal a fin de facilitar la solución a problemáticas comunes o aprovechar mejor sus recursos disponibles.
- b) Dichas asociaciones pueden gozar de personalidad jurídica de derecho privado.
- c) Disponen de patrimonio propio, con cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios y otros que se consideren en sus estatutos.
- d) Se crea un Registro Único de Asociaciones Municipales. Las asociaciones que sean parte de este son susceptibles de subvenciones estatales y adjudicación de concursos públicos.

Con esta nueva normativa como contexto, en la actualidad Chile cuenta con 36 asociaciones municipales formalmente constituidas de acuerdo al registro Único de Asociaciones Municipales (ver Tabla 1). Dos son de carácter nacional: la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación de Municipalidades de Chile (en el próximo punto se analizarán ambas). Si bien sólo 14 asociaciones municipales son de ámbito regional o provincial, siguiendo la División Política Administrativa del País, la gran mayoría se agrupa por características geográficas, por lo que tienen continuidad territorial. Es el caso, por ejemplo, de las asociaciones municipales de Nahuelbuta, Parque Cordillera, Malleco Norte, Zona Oriente de la RM, Territorio de Riego Canal Laja-Diguillín, Municipios Ciudad Sur, Costa Araucanía y las distintas asociaciones de municipalidades rurales, entre otros. Asimismo, existe otro grupo sin continuidad territorial, pero que es sustentado por su temática funcional, tal como sucede con las asociaciones de municipalidades con casinos de juegos, alcaldes mapuches y ciudades en puertos y bordes costeros.

En términos generales, los propósitos de las asociaciones suelen ser amplios. Sus grandes áreas de acción son: a) atención de servicios comunes; b) ejecución de obras de desarrollo local; c) fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud y otros fines que le sean propios; e) capacitación y perfeccionamiento de las autoridades locales y el personal municipal; y f) coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal. Sin embargo, en aquellas asociaciones de carácter temático-funcional, dichas áreas de acción suelen ser acotadas a las propias que justifican su existencia, como es el caso de las asociaciones de municipalidades de la Región de Los Ríos para el manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental; las del desarrollo de la apicultura, turismo y el medio ambiente, en la zona de amortiguación de la reserva nacional Llanquihue, Parque Alerce Andino y Parque Nacional Hornopirén; y algunas ya descritas, como las asociaciones del Territorio de Riego Canal Laja-Diguillín, con casinos de juego, alcaldes mapuches, y las de ciudades puerto y borde costero.

La mayoría de las asociaciones cuenta con recursos propios, principalmente mediante cuotas de incorporación, cuotas ordinarias, extraordinarias y otros aportes, todos ellos fijados en los estatutos de las mismas asociaciones. Sin embargo, dichos recursos parecen ser exiguos, lo que se manifiesta en el escaso protagonismo que ha adquirido en la actualidad la mayoría de las asociaciones.

Tabla 1 -Asociaciones municipales vigentes en Chile

	Nombre	Año de Creación	Tipo	Región	N°	Finalidad / objetivos	Aportes
1	Asociación de Municipalidades Rurales de la Región Metropolitana de Santiago	2012	Territorial	Metropolitana	18	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medioambiente, al turismo y el fomento productivo, a la salud o a otros fines que les sean propios; capacitación y perfeccionamiento de personal municipal, así como de alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	No considera cuotas iniciales, sí futuros aportes ordinarios y extraordinarios.
2	Asociación de Municipalidades de la Región de Antofagasta	2012	Territorial	Antofagasta	9	Se constituye con el fin de ser una institución líder en contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los municipios que integran la asociación, permitiendo mejorar la calidad de los habitantes de la Región de Antofagasta.	Cada municipalidad aporta entre USD 4500 y7500, aproximadamente.

3	Asociación de Municipalidades de Nahuelbuta	2012	Territorial	Araucanía	4	Fortalecer instrumentos de gestión; capacitación y perfeccionamiento de alcaldes, concejales y personal municipal, vinculación con órganos públicos y privados e instituciones u organismos regionales, nacionales e internacionales; promover las organizaciones regionales temáticas entre los municipios.	No considera cuotas iniciales, sí futuros aportes ordinarios y extraordinarios.
4	Asociación de Municipalidades de la Región de Los Ríos	2012	Territorial	Los Ríos	12	Ser una organización líder en el desarrollo económico, social y cultural de los municipios que la integran, permitiendo mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región de Los Ríos.	No considera cuotas iniciales, sí futuros aportes ordinarios y extraordinarios.
5	Asociación de Municipalidades de la Región de Los Ríos para el Manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental	2012	Temática	Los Ríos	13	Coordinar y articular los esfuerzos y recursos necesarios para procurar la sustentabilidad de iniciativas a ejecutar, tendientes a la protección del medio ambiente, el manejo de residuos sólidos y la gestión ambiental a través de una gestión integral en las municipalidades asociadas.	No considera cuotas iniciales, sí futuros aportes ordinarios y extraordinarios.

6	Asociación de Municipalidades Parque Cordillera	2012	Temática	Metropolitana	6	Rescatar como patrimonio cultural la pre-cordillera y cordillera alta andina de Santiago y sus respectivos cordones montañosos, así como el ecosistema y la biodiversidad contenidos en ellos, con especial énfasis en los contrafuertes cordilleranos y sectores que ordenan las comunas que conforman la organización.	Cada municipalidad aporta 10 unidades de fomento (USD 370, aproximadamente), además de cuotas ordinarias y extraordinarias.
7	Asociación Chilena de Municipalidades	2012	Nacional	Nacional	313	Defender los intereses comunes de los municipios de Chile; colaborar en el diseño de políticas públicas relacionadas con los municipios; fortalecer técnicamente la gestión y administración municipal; promocionar el pluralismo como aceptación e integración de todas las posiciones; desarrollar perfeccionamiento, promoción y desarrollo del sistema de autonomía municipal; incentivar la capacitación y perfeccionamiento de alcaldes, concejales y personal municipal; desarrollar vinculación con órganos públicos y privados e instituciones u organismos regionales, nacionales e internacionales para el cumplimiento de los fines propios; promover las iniciativas de carácter regional o temático entre los municipios asociados; facilitar la solución de problemáticas comunes que afecten a los municipios.	Cuota de incorporación asociada a generación de ingresos propios de cada municipalidad, además de cuotas ordinarias y extraordinarias.

8	Asociación de Municipalidades de Malleco Norte	2012	Territorial	Araucanía	4	<p>Contribuir al desarrollo social, cultural, ambiental y económico, de carácter sustentable y sostenible, de los municipios asociados a través de la planificación integral, la promoción, financiación y administración de servicios de interés general.</p> <p>Impulsar acciones y políticas que vayan en directo beneficio de la comunidad local; propiciar el trabajo de manera conjunta y coordinada entre las municipalidades asociadas en la ejecución de obras de desarrollo local, atención de servicios comunes, fortalecimiento de instrumentos de gestión, entre otros; estudiar, construir, contratar y mantener las soluciones viables concordadas por las municipalidades asociadas; propender a la solución común de los temas anexos en las áreas limítrofes de las comunas asociadas; fortalecer los instrumentos de gestión que interesen a las municipalidades asociadas.</p>	<p>Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios, otros.</p>
9	Asociación de Municipalidades de la Zona Oriente de la RM	2012	Territorial	Metropolitana	3		<p>Cada municipalidad aporta 100 unidades de fomento (USD 3700, aproximadamente) como cuota de incorporación, además de cuotas ordinarias y extraordinarias.</p>

10	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local	2012	Temática	Biobío	6	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud o a otros fines que les sean propios; capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cada municipalidad aporta una cuota de incorporación, además de cuotas ordinarias y extraordinarias.
11	Asociación de Municipalidades Territorio de Riego Canal Laja-Diguillín	2012	Territorial	Biobío	7	Generar y potenciar la capacidad de diseño, articulación, negociación y gestión de recursos e instrumentos territoriales y sectoriales de fomento, para el fortalecimiento competitivo de los territorios comunales.	Cuota ordinaria anual de 50 UTM (USD 3300, aproximadamente) y extraordinarias.
12	Asociación de Municipalidades Paisajes de Conservación para la Biodiversidad de la Región de Los Ríos	2012	Temática	Los Lagos	2	Velar por una acción más armónica entre el ser humano y la naturaleza, a modo de conservar la biodiversidad del Valle Central de la Región de los Ríos, la que alberga importantes valores ecológicos, estéticos y culturales, a fin de asegurar, a través de una articulación público privada, un desarrollo sustentable junto a la protección de los ecosistemas prioritarios presentes en el territorio.	Cuota de incorporación de 15 UF (USD 560, aproximadamente), ordinarias y extraordinarias.

13	Asociación de Municipios Rurales Regiones de Tarapacá y Arica y Parinacota	2013	Territorial	Tarapacá, Arica y Parinacota	6	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud o a otros fines que les sean propios; capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuota de incorporación (USD 750), pago mensual (USD 750) y cuotas ordinarias anuales y extraordinarias.
14	Asociación Regional de Municipios de Atacama	2013	Territorial	Atacama	8	Ayudar a facilitar la búsqueda de solución de problemas que sean comunes y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles velando por la promoción de la autonomía municipal y los intereses locales; y propender a profundizar el proceso democrático.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios, otros.
15	Asociación de Municipalidades de la Provincia de Arauco	2013	Territorial	Araucanía	6	Defensa de los intereses comunes de las municipalidades asociadas; socorro mutuo utilizando todos los medios que permitan las leyes para dar solución a problemas comunes y optimizar el uso de los recursos; fortalecimiento técnico de la gestión y administración municipal; capacitación y perfeccionamiento de los alcaldes, concejales y personal municipal; perfeccionamiento, promoción y desarrollo del sistema de autonomía municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios, otros.

16	Asociación de Municipales V Región Cordillera	2013	Territorial	Valparaíso	16	Facilitar la búsqueda de solución de problemas que sean comunes y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles velando por la promoción de la autonomía municipal, los intereses locales; y propender a profundizar el proceso democrático.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios, otros.
17	Asociación de Municipales para el Desarrollo de la Apicultura, Turismo y el Medio Ambiente (reserva nacional Llanquihue)	2013	Temática	Los Lagos	2	Velar por una interacción más armónica entre el ser humano y la naturaleza, consagrada por la biodiversidad presente en los parques y reservas nacionales presentes en el territorio; promover la protección y uso sustentable de sus recursos, los que albergan importantes valores ecológicos, estéticos y culturales, a fin de asegurar, a través de una articulación público-privada, un desarrollo basado en el respeto del entorno natural del territorio y sus habitantes.	Cada municipalidad aporta 10 unidades de fomento (USD 370, aproximadamente), además de cuotas ordinarias y extraordinarias.

18	Asociación de Municipalidades de Chile	2013	Nacional	Nacional	44	<p>Defensa de los intereses comunes de los municipios socios; colaboración en el diseño de políticas públicas relacionadas con los municipios; fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión municipal; promoción del pluralismo en todas sus manifestaciones; perfeccionamiento y promoción del desarrollo del sistema y normativa de autonomía municipal y colaboración; capacitación de todo el personal municipal y las autoridades locales; vinculación con otros organismos o entidades de cualquier tipo, públicos o privados, nacionales o extranjeros, para el mejor cumplimiento de sus fines; promoción de iniciativas de carácter local, regional o nacional, entre los municipios asociados; participación en la solución y análisis de problemáticas comunes.</p>	Cuotas de incorporación y aportes ordinarios.
----	--	------	----------	----------	----	--	---

19	Asociación Regional de Municipalidades de Magallanes y Antártica Chilena	2013	Territorial	Magallanes	9	<p>Impulsar acciones y mecanismos que permitan facilitar procesos de cooperación intermunicipal; liderar el desarrollo de estudios y programas de los diferentes temas que apoyan el trabajo municipal, tales como salud, educación, protección del medio ambiente, deportes, fomento productivo, calidad de servicios municipales, cultura, patrimonio y turismo u otros fines que le sean propios; fortalecer el desempeño funcional del personal municipal a través de transferencias tecnológicas, cursos de capacitación y perfeccionamiento.</p>	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios.
20	Asociación de Municipalidades del Norte de Chile	2013	Territorial	Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama.	16	<p>Impulsar acciones y mecanismos que permitan facilitar procesos de cooperación intermunicipal; liderar el desarrollo de estudios y programas de diferentes temas que apoyan al trabajo municipal, tales como salud, educación, protección del medio ambiente, deporte, fomento productivo, calidad de servicios municipales, cultura, patrimonio y turismo u otros fines que le sean propios; fortalecer el desempeño funcional del personal municipal a través de transferencias tecnológicas, cursos de capacitación y perfeccionamiento.</p>	Cuotas anuales ordinarias (USD 3000 por municipalidad, aproximadamente) y extraordinarias.

21	Asociación de Municipalidades de la Región de O'Higgins	2014	Territorial	O'Higgins	30	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios.
22	Asociación de Municipalidades del Pumilla	2014	Territorial	Biobío	4	Fortalecimiento de los instrumentos de gestión; atención de servicios comunes; apoyo a la implementación y ejecución de obras de desarrollo local y territorial; realización de proyectos vinculados al turismo, salud, educación, cultura, deporte y recreación, lo social y rehabilitación de drogas, fomento productivo, protección del medio ambiente; infraestructura y seguridad ciudadana; capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
23	Asociación de Municipalidades de la Región de Valparaíso	2014	Territorial	Valparaíso	13	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.

24	Asociación de Municipalidades de la Provincia de Osorno para el manejo Sustentable de residuos y la Gestión Ambiental	2014	Temática	Los Lagos	7	Coordinar y articular los esfuerzos y recursos necesarios para procurar la sustentabilidad de iniciativas a ejecutar tendientes a la protección del medio ambiente, el manejo de residuos sólidos y la gestión ambiental a través de una gestión integral en las municipalidades.	Cuotas anuales, extraordinarias, otros.
25	Asociación de Municipalidades de la Provincia de Llanquihue para el manejo Sustentable de residuos y la Gestión Ambiental	2014	Temática	Los Lagos	8	Coordinar y articular los esfuerzos y recursos necesarios para la búsqueda de soluciones a problemas que sean comunes a sus socios; lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; procurar la sustentabilidad de iniciativas para el manejo de residuos sólidos domiciliarios y la gestión ambiental a través de la acción integral en las municipalidades asociadas.	Cuotas anuales, extraordinarias, otros.
26	Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche	2014	Temática	Araucanía	5	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios.

27	Asociación Municipal para la Sustentabilidad Ambiental	2014	Temática	Metropolitana	5	<p>Propender a la capacitación del recurso humano y autoridades de las municipalidades socias; impulsar, coordinar, proponer y desarrollar, en los territorios que los administran, programas destinados a la promoción del desarrollo ambiental sustentable y la protección del medio ambiente; contribuir al fortalecimiento y mejor implementación de iniciativas, políticas públicas e instrumentos de gestión que, en general, se encuentren alineados con el desarrollo sustentable de las ciudades y el cuidado del medio ambiente, en tanto todo ello resulte de interés común de sus asociados.</p>	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios y extraordinarios.
28	Asociación de Municipalidades de la Región del Maule	2014	Territorial	El Maule	26	<p>Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento de personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.</p>	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.

29	Asociación de Municipalidades de Ciudades Puerto y de Borde Costero	2014	Temática	Nacional	7	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; realización de programas vinculados al uso del borde costero, protección del medio ambiente, turismo, fomento productivo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento de alcaldes, concejales y funcionarios municipales en temas vinculados a las ciudades puerto y borde costero y sus problemáticas.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
30	Asociación de Municipalidades con Casinos de Juegos	2014	Temática	Nacional	7	Defensa de los intereses comunes de los municipios socios; colaboración en el diseño de las políticas públicas relacionadas con la actividad de casinos de juegos y su impacto en el ámbito municipal; fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión municipal respecto de los casinos de juegos que operen en su territorio; promoción del pluralismo en todas sus formas o manifestaciones; perfeccionamiento y promoción del desarrollo del sistema y normativa de autonomía municipal y colaboración.	Cuotas ordinarias y extraordinarias.

31	Asociación de Municipios Ciudad Sur	2014	Territorial	Metropolitana	5	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; realización de programas vinculados al uso del borde costero, protección del medio ambiente, turismo, fomento productivo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y el perfeccionamiento de alcaldes, concejales y funcionarios municipales en temas vinculados a las ciudades puerto y borde costero y sus problemáticas.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
32	Asociación de Municipios de Desarrollo Intermunicipal de Chiloé	2014	Territorial	Los Lagos	3	Contribuir al desarrollo territorial de las comunas que la integran, en todas aquellas áreas que la ley les impone y, especialmente, en cuanto al desarrollo de la educación, la cultura, el patrimonio cultural y ambiental, el fomento productivo y la asociatividad, entendiéndose que son aspectos relacionados y vinculados por el territorio que comprende de esta vecindad.	Cuotas de incorporación de 41,5 UF (USD 1500, aproximadamente), aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
33	Asociación de Municipios Costa Araucanía	2014	Territorial	Araucanía	4	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la cultura, patrimonio, educación, protección del medio ambiente y borde costero, turismo, salud, pueblos originarios u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento de alcaldes, concejales y personal municipal.	Cuotas ordinarias, extraordinarias, otros.

34	Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico	2014	Territorial	Coquimbo	8	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento de personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
35	Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo	2014	Territorial	Coquimbo	10	Atención de servicios comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que le sean propios; capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales; coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.
36	Asociación de Municipalidades de la Región del Biobío	2014	Territorial	Biobío	13	Representar a los municipios socios en las instancias estratégicas de decisión regional y nacional, generando alianzas y vínculos políticos e institucionales con el sector público-privado y la sociedad civil, fortaleciendo el asociativismo municipal como una estrategia válida para la incidencia en los diferentes procesos de construcción del Proyecto de Desarrollo Regional.	Cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios, otros.

Fuente: elaboración propia con base en SUBDERE.

Con ese diagnóstico, la SUBDERE apoya a estas agrupaciones a través del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales, existente desde 2007. Pero si se consideran sus aportes solo desde la instauración legal de dichas agrupaciones, en 2012 seleccionó y financió proyectos presentados por 17 asociaciones; en 2013, 7; en 2014, 14; y en 2015, 13. En total, ha aportado aproximadamente USD 1000000 (SUBDERE, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). La mayoría de estas asignaciones corresponden a diagnósticos, planificaciones estratégicas y planes de trabajo y mejoras de las asociaciones municipales, lo que en cierta medida grafica estadios poco consolidados para una cantidad importante de asociaciones. Como se verá en el próximo punto, la AChM demostró una notoria fortaleza, especialmente en la década de los 90, sin embargo esa no ha sido la tónica de sus pares. Más bien, la característica común es que gran parte de las asociaciones regionales, territoriales y funcionales tengan niveles más bien precarios de desarrollo y consolidación.

Sin embargo, existen resultados que hacen presagiar que las asociaciones municipales tienen un interesante campo de desarrollo a futuro. Un reciente estudio del Centro de Políticas Públicas UC (2015) analizó el impacto de la asociatividad municipal en Chile como herramienta para el aumento de la inversión local. Dentro de sus principales conclusiones, destaca que a nivel agregado las municipalidades asociadas logran más proyectos de inversión (entre ellos, los relativos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y por mayores montos que los municipios no asociados, además de constatar que se hace una efectiva optimización de recursos humanos, mejora de capacidades técnicas, promoción de la transferencia de conocimientos y fortalecimiento las capacidades de negociación e intermediación con el nivel regional y central del Estado.

4. ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPALIDADES

Tras el retorno a la democracia, el proceso de descentralización³⁸ en Chile tuvo su primer gran hito: la redemocratización local mediante el retorno de la elección de autoridades municipales mediante sufragio universal, en 1992. Solo un año más tarde, con los nuevos alcaldes escogidos po-

38. Entendiendo como descentralización aquel proceso de políticas públicas que transfiere poder, recursos y capacidad administrativa desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, estos últimos dotados de autonomía (Falleti, 2005; Rodden, 2004).

pularmente, se creó la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM). Sus principales objetivos fueron fortalecer las capacidades técnicas y políticas a nivel municipal, representar a los municipios del país y trabajar conjuntamente según las necesidades. Pese a carecer de un marco jurídico que garantizara su existencia, la unión municipal permitió en los incipientes años democráticos mayores niveles de negociación y presión hacia el gobierno central, aspirando a lograr un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales. La AChM se articuló y presionó para lograr las reformas legales, referentes a atribuciones y finanzas municipales principalmente (Mardones, 2006). Solo a modo de ejemplo de su fortaleza en la década de los 90, tras el III Congreso Nacional de Municipalidades en 1996, la AChM emplazó al gobierno a cubrir el 15% del déficit en salud y educación que acarrearaban los municipios y que, de lo contrario, devolverían todos los consultorios a la administración del Ministerio de Salud. Ante dicha presión, el ejecutivo se vio obligado a negociar y cubrió la mitad de la demanda municipal.

La relevancia de la principal asociación de municipalidades chilena, que en la actualidad agrupa a 313 municipalidades del país, comenzó a perder protagonismo a mediados de la primera década del nuevo siglo, en parte por desgaste propio, en parte por la instalación de la demanda regional en la agenda de descentralización. Un conflicto político interno tras la elección de la directiva generó la primera división histórica de la AChM: 3 municipalidades cuyos alcaldes pertenecen a la Coalición por el Cambio, conglomerado político que reúne a los partidos de centro derecha de Chile, renunciaron y terminaron formando la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), que en la actualidad tiene a 44 municipalidades asociadas.

5. COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este capítulo se observó que Chile es un país altamente centralizado y que, pese a la existencia de un grupo de municipalidades con presupuestos y capacidades robustas, el ámbito local es más bien débil por sus carencias financieras, técnicas y administrativas, principalmente. En este contexto, las asociaciones municipales pueden convertirse en un actor clave para fomentar el fortalecimiento de los gobiernos municipales y reducir los niveles de centralización existentes en el país. ¿Están logrando ese objetivo? La respuesta no parece ser del todo clara.

Es reconocible que la AChM fue un actor clave en la década de los 90. Sigue siendo relevante, aunque no ostenta la notoriedad de fines del Siglo XX, a lo que se debe agregar la existencia de la AMUCH. En la actualidad, y pese a que los niveles de representatividad son disímiles, ambas asociaciones son interlocutores válidos entre el mundo municipal y el nacional. El inicio de AMUCH ha sido vigoroso, pero dada su reciente creación aún queda por verse si ambas asociaciones competirán entre sí o trabajarán colaborativamente para fortalecer el ámbito local.

Sobre el resto de asociaciones, parece prematuro hacer una evaluación respecto a si ellas, como conjunto, logran sus objetivos. Si bien parte importante de ellas nacieron hace más de una década, el marco normativo no favorecía su creación y puesta en marcha. Solo desde 2011 se les reconoce con personalidad jurídica, lo que les otorga autonomía presupuestaria y administrativa. Por lo mismo, los estadios de desarrollo son muy disímiles y los resultados próximos inciertos. De todas formas, hay indicios que hacen pensar en futuros más auspicios: la maduración del marco jurídico y de las asociaciones que llevan la delantera seguramente influirá en el mediano plazo en sus pares. Ya hay resultados positivos en cuanto a sus potencialidades para aumentar la inversión local y existe cierto interés por incentivarlas y fortalecerlas por parte del gobierno central, a través de SUBDERE, que ha trascendido los mandatos de turno.

BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, S. (2007). Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. (Memoria para optar al grado de doctor), Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.
- Centro de Estudios Públicos. (2015). Estudio Nacional de Opinión Pública, Abril 2015. (Recuperado el 15 de julio de 2015). http://www.cep.cl/dms/archivo_5916_3714/EncuestaCEP_Abril2015.pdf
- Centro de Políticas Públicas UC. (2015). Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- FALLETI, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, N° 3.

- GALILEA, S., LETELIER, L., & ROSS, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales. los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación residuos, seguridad y fomento. Santiago: CEPAL
- MARDONES, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, XXVI. N° 1.
- MARDONES, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, XXXIV. N° 102.
- MONTECINOS, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 10. N° 31.
- NAVARRETE, B., & HIGUERAS, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21, N° 66, septiembre-diciembre.
- OCDE. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- RACZYNSKI, D., & SERRANO, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- RODDEN, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36, 4.
- ROSALES, M. (1994). *Una guía para el ejecutivo local: los secretos del buen alcalde*. Santiago de Chile: IULA / SACDEL.
- SINIM. (2015). Retrieved Rescatado el 11 de marzo de 2015, from <http://sinim.cl>
- SUBDERE. (2007). *Evaluación ex post creación de 11 comunas: 1994 - 2004. Informe Final*. (Recuperado el 15 de julio de 2014). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-73814_recurso_1.pdf
- SUBDERE. (2008a). *Asociaciones Municipales: lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.

- SUBDERE. (2008b). Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales: balance 2007. (Recuperado el 25 de noviembre de 2011). http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-73053_recurso_1.doc
- SUBDERE. (2011). Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales 2011. (Recuperado el 25 de noviembre de 2011). http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_2011_-_dimun_041011.doc
- SUBDERE. (2012). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2012: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2012_o.pdf
- SUBDERE. (2013). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2013: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_por_el_pfam_2013.pdf
- SUBDERE. (2014). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2014: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2015_o.pdf
- SUBDERE. (2015). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2015: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2015_o.pdf
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2010). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior. Santiago: Ministerio del Interior.
- Universidad de Los Lagos. (2011). Barómetro Regional 2011. (Recuperado el 15 de septiembre de 2014). http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP_Julio2014.pdf
- VALENZUELA, E. (2015). descentralización ya. Santiago: RIL Editores.

- VIAL, C. (2013). Political and fiscal and fiscal decentralization in South America: a comparative analysis of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- VILLAGRÁN, M. (2015). *Manual de derecho municipal*. Santiago: RIL Editores.

CAPÍTULO 06

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN COLOMBIA

José Hernández Bonivento

Instituto Chileno de Estudios Municipales –
Universidad Autónoma de Chile (ICHEM-UA)
Grupo de Investigación en Gobierno, Administración
y Políticas Públicas (GIGAPP)

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN COLOMBIA

José Hernández Bonivento

Instituto Chileno de Estudios Municipales –

Universidad Autónoma de Chile (ICHEM-UA)

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas

Públicas (GIGAPP)

INTRODUCCIÓN

Después de más de un siglo marcado por el centralismo, el bipartidismo y el presidencialismo, y luego de finalizados los procesos de paz y desmovilización de algunas de las guerrillas de aquel entonces, la Constitución Política de 1991 definió al Estado colombiano como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Art. 1), marcando así el inicio de una nueva estructura institucional y territorial que aún en la actualidad se encuentra en continuo desarrollo.

En dicha Carta Magna se definieron hasta cinco posibles niveles de gobierno, de los cuales solamente tres se han implementado en la realidad: el nivel nacional, el departamental y el municipal. A su vez, establece dos tipos especiales de entidades territoriales del nivel municipal: los distritos y las entidades territoriales indígenas (ETI), ambas con una normativa diferenciada dadas sus características sociales, culturales, políticas y/o administrativas (Tabla 1).

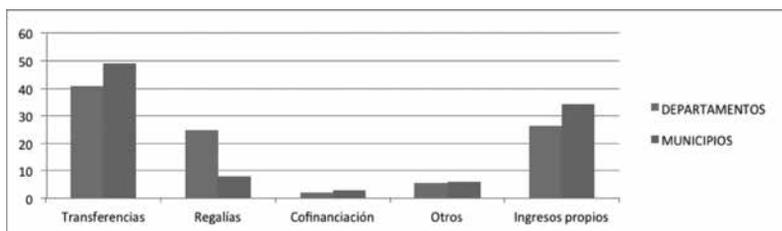
Tabla 1. **Entidades territoriales del Estado colombiano**

NIVEL DE GOBIERNO	ENTIDADES TERRITORIALES
NACIONAL	Gobierno Nacional (Presidencia y Congreso bicameral)
REGIONAL	Regiones (no implementados)
DEPARTAMENTAL	Departamentos (32)
PROVINCIAL	Provincias (no implementadas)
MUNICIPAL	Municipios (1097) Distritos (5) ETI (no implementadas)
SUB-MUNICIPAL (solo administrativo)	Junta Administradora Local (localidades urbanas) Junta de Acción Comunal (comunas y corregimientos rurales)

Fuentes: Constitución Política de Colombia (1991) y Dirección Nacional de Planeación (2010).

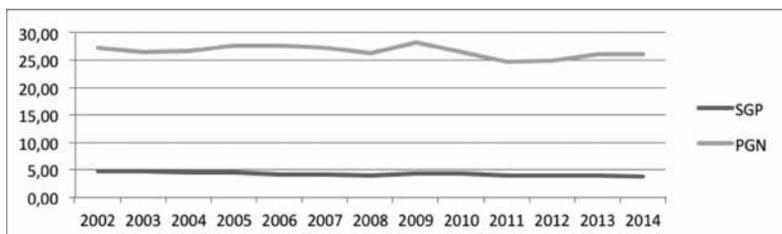
Las entidades del ámbito departamental y municipal mantienen una fuerte dependencia ante el gobierno nacional, sobre todo en cuestiones presupuestales, dado que la mayoría de los ingresos subnacionales provienen de las transferencias del gobierno central. Para el 2013 los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de los departamentos correspondían al 26% de sus ingresos totales, mientras que para los municipios representaba el 34% de los mismos (Gráfico 1). Al mismo tiempo, el Sistema General de Participaciones (SGP), encargado de las transferencias del nivel nacional a las entidades territoriales, se ha mantenido en los últimos años con un promedio de 16% respecto del Presupuesto General de la Nación, lo que demuestra el sesgo hacia el nivel central de la ejecución presupuestaria del país (Gráfico 2).

Gráfico 1. **Composición de ingresos departamentales y municipales (2013)**



Fuente: Dirección Nacional de Planeación (2014)

Gráfico 2. **Porcentaje del PIB, Presupuesto General de la Nación**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014)

A cada uno de los 1102 municipios existentes en Colombia (incluyendo los cinco distritos) les corresponde la construcción de obras y la prestación de servicios públicos básicos, tales como vivienda, educación, salud, cultura, deportes, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente, entre otros (Art. 311, Constitución Política de 1991). Cada uno de ellos cuenta con un alcalde, jefe de la administración local, y un concejo municipal, ente de representación, ambos designados por elección popular.

Los distritos son entidades territoriales de carácter municipal que por su importancia política, cultural, económica, natural o histórica, se conforman como entes de régimen especial con mayores transferencias fiscales y atribuciones especiales para el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de sus recursos culturales, portuarios, turísticos y medioambientales (Ley 1617 del 2013). En la actualidad existen cinco distritos en Colombia: Bogotá, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura, aunque el Distrito Capital cuenta con su propio Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) que le otorga mayor autonomía para su propia administración local en comparación con los anteriormente mencionados.

Por último, cada municipio puede dividirse por localidades, comunas y corregimientos para mejorar la prestación de servicios públicos y apoyar la participación ciudadana. Cada subdivisión administrativa cuenta con una junta administradora local o junta de acción comunal, elegida de manera popular, cuyas funciones son de participación en los planes de desarrollo, vigilancia de servicios públicos, formulación de planes de inversión y distribución de la partida presupuestal que les asigne el municipio (Art. 318 de la Constitución de 1991).

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN COLOMBIA

A pesar de una historia marcada por el centralismo, Colombia ha sido un país tradicionalmente municipalista. Desde el mismo inicio del proceso descentralizador moderno, con el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que promulgó la elección popular de alcaldes, el papel de los municipios ha sido central en el marco institucional colombiano, siendo considerados en la Constitución Política de 1991 “entidades territoriales fundamentales del Estado Colombiano” (Art. 311).

Aun así, la historia del asociativismo municipal en Colombia es anterior a su proceso descentralizador. Así, en la reforma constitucional de 1968 se consagra la figura de las asociaciones de municipios, luego establecida por la Ley 1 de 1975 y reglamentada por el Decreto 1390 de 1976. Dicho instrumento se estableció como un mecanismo de planificación regional y estrategia para la prestación conjunta de servicios y obras públicas, atribuciones que aún se mantienen vigentes en la legislación actual, con la diferencia esencial de que podían ser obligatorias si el gobernador departamental lo consideraba necesario para reducir costos en la prestación de servicios (Bustamante, 2007; Contraloría General de la República, 2010).

Luego de la Constitución de 1991, la Ley 136 de 1994 define a las asociaciones municipales como:

Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios (Artículo 149, Ley 136 de 1994).

Como en muchos puntos de la legislación colombiana, la dispersión legislativa en cuanto a las estrategias asociativas de los municipios ha sido amplia y compleja, especialmente por la ausencia durante veinte años de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual sólo alcanza a ver la luz el año 2011. Otro punto que evidencia dicha dispersión es la diferenciación entre áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, ambas estrategias de asociacionismo municipal que, sin embargo, cuentan con marcos jurídicos diferenciados, generando duplicidades y evitando un marco legal unificado y complementario entre dichas mecanismos de interacción intermunicipal (Rodríguez, 2013).

Hasta los inicios de la presente década, las mayores debilidades evidenciables del modelo de asociativismo colombiano recaían en su financiación (dependiente de los asociados), la falta de reglas claras y unificadas y la enorme dependencia de la voluntad política de los alcaldes, por lo que la mayoría de las recomendaciones se enfocaron hacia la necesidad de una consolidación institucional de los mecanismos, un mayor involucramiento ciudadano en el sistema y un seguimiento constante que permitiera incentivar buenas prácticas entre las asociaciones de municipios (Ayala, 2005; Bustamante, 2007; Contraloría General de la República, 2010; Rodríguez, 2013; Red Colombiana de Evaluación y Monitoreo, 2013).

Estas consideraciones fueron recogidas en la actual LOOT (Ley 1454 del 2011), marco institucional vigente y unificado de los esquemas asociativos en el país, la cual establece una amplia gama de opciones para que las entidades territoriales implementen procesos concertados de articulación y desarrollo regional. Para esto, la LOOT concibe a todos los esquemas asociativos de entidades territoriales como procesos voluntarios de conformación de alianzas estratégicas para la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional, la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas y el desarrollo de tareas administrativas o de planificación.

Buscando evitar problemas ya diagnosticados previamente, la LOOT establece tres puntos estratégicos para la conformación de los esquemas asociativos (Departamento Nacional de Planeación, 2013a):

- **Selección y claridad en las metas.** Buscando no apoyar una proliferación vacía de asociaciones, se establece la necesidad de señalar, de manera precisa, las condiciones, circunstancias y propósitos de cada esquema, teniendo en cuenta que para cada circunstancia se debe seleccionar el instrumento adecuado.

- **Seguimiento del nivel nacional.** Se establece como rol del nivel central establecer el marco institucional, promover el desarrollo de esquemas asociativos y facilitar su integración con los propósitos nacionales.
- **Instancias de coordinación.** Para dichos propósitos se previó la creación de Comisiones de Ordenamiento Territorial (COT), tanto a nivel nacional, con la función de establecer conceptos y estrategias entre los distintos niveles de gobierno, como a nivel territorial, buscando la articulación de dichas disposiciones en cuanto a la planeación y la gestión en el territorio.

Asimismo, la LOOT establece la asociatividad como principio rector del ordenamiento territorial de la nación, por lo que se “propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (Art. 3, Ley 1454 de 2011). Para ello, se establecen hasta 12 tipos distintos de esquemas asociativos para entidades territoriales (Tabla 2), las cuales cuentan con personería jurídica y patrimonio propio e independiente, aunque con un inciso importante: en ningún caso pueden las entidades territoriales asociadas incrementar gastos de funcionamiento ni incrementar la plata burocrática a través del esquema asociativo (Inciso Tercero, Art. 17, Ley 1454 de 2011). Se entiende entonces que las asociaciones de entes territoriales son estrategias de articulación y planeación más que nuevos aparatos burocráticos, cuyos objetivos básicos serían:

- Prestar conjuntamente servicios públicos
- Cumplir funciones administrativas propias o asignadas desde el nivel nacional
- Ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación
- Procurar el desarrollo integral de los territorios, en especial en temas estratégicos como competitividad y desarrollo regional

La LOOT, entonces, se consolida como un marco institucional común para las distintas estrategias asociativas de las diversas entidades territoriales del país, solventando en gran medida el problema de la dispersión normativa, al tiempo que establece organismos de revisión y control desde el nivel nacional, en manos de los COT, con exigencias técnicas, sociales e instrumentales previas a la conformación de las asociaciones y establecidas para su seguimiento y posible financiación, solventando la crítica sobre falta de apoyo y control de las asociaciones desde el nivel nacional. El único aspecto que no se maneja de manera directa por la ley, que suele aparecer en la literatura estudiada sobre el tema, es el involucramiento de la ciudadanía en estos espacios. A excepción de la consulta popular para la conformación de las áreas metropolitanas, en ninguna parte se establecen mecanismos de participación en estos modelos dado su perfil más técnico que social, aunque el nivel de involucramiento ciudadano dependerá en gran medida de los estatutos de cada una de las estrategias asociativas implementadas en cada caso.

Tabla 2. **Esquemas asociativos para entidades territoriales (LOOT, 2011)**

NOMBRE	LEGISLACIÓN	MECANISMO	OBJETIVOS
Asociaciones de municipios	Ley 136/1994 LOOT Art. 14	Convenio asociativo o contrato plan	Prestación servicios públicos; ejecución de obras; ejercicio de competencias; promoción del desarrollo local.
Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)	LOOT Art. 16	Ordenanza Asamblea Departamental	Propósitos departamentales en: gestión ambiental, prestación servicios públicos y ejecución obras ámbito regional.
Áreas Metropolitanas	LOOT Art. 15 Ley 1625/2013	Consulta popular	Regulación de los hechos metropolitanos; problemáticas surgidas de la aglomeración urbana.
Asociaciones de Áreas Metropolitanas	LOOT Art. 15	Contrato plan	Establecer competencias específicas delegables o transferibles.

Asociaciones de Distritos Especiales	LOOT Art.13	Convenio asociativo o contrato plan	Establecer planes de acción y planificación integral al mediano plazo.
Asociación de Departamentos	LOOT Art. 12	Convenio asociativo o contrato plan	Concertar políticas y programas que favorezcan el desarrollo departamental y regional, así como ejecutar obras de alcance supra departamental.
Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	LOOT Art. 19	Asociaciones de entidades territoriales ya constituidas	Construir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional, con apoyo de recursos del Fondo de Desarrollo Regional.
Regiones Administrativas de Planeación (RAP)	CP. Art. 306 LOOT Arts. 17, 23, 30	Autorización Asambleas Departamentales; autorización COT; convenio entre gobernadores	Departamentos o asociaciones de departamentos contiguos. <u>Pueden trans-formarse en Entidad Territorial.</u>
Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)	CP. Art. 325 LOOT Art. 30	Acuerdo Distrital y ordenanzas departamentales; autorización COT; convenio mandatarios	RAP especial para el Distrito Capital, Cundinamarca y departamentos contiguos.
Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales	Ley 99/1993 Ley 498/1998 LOOT Art. 9	Convenio interadministrativo o contrato plan	Protección medioambiental, cuencas hídricas, ecosistemas estratégicos, mitigación y gestión del riesgo regional.
Alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos	CP. Arts. 80,289 y 337 Ley 191/1995 LOOT Art. 9	Aprobación y seguimiento Ministerio de Relaciones Exteriores; aval concejos y asambleas; convenio entre mandatarios locales	Promover el desarrollo económico, social y cultural en territorios fronterizos bajo el ámbito de las competencias de cada entidad territorial.

<p>Alianzas estratégicas de orden económico</p>	<p>Ley 80/1993 Ley 1150/2007 LOOT Arts. 16 y 30</p>	<p>Suscripción de convenios en sus distintas modalidades, según el marco vigente para cada modalidad</p>	<p>De acuerdo a su naturaleza, propósito y actores involucrados (empresa privada, ONG, cooperación internacional, etc.).</p>
---	---	--	--

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2013a

En la Tabla 2 observamos los distintos tipos de esquemas asociativos para todas las entidades territoriales colombianas existentes (municipios, departamentos y distritos), entre las cuales se incluyen esquemas con posibilidad de establecer nuevas entidades territoriales enunciadas en la Constitución Política, pero nunca implementadas (provincias y regiones), asociaciones múltiples, esquemas asociativos entre entidades administrativas (como las CAR) y la suscripción de convenios de orden económico con distintos actores de la empresa privada y la sociedad civil. La gran mayoría de estos esquemas surgen con la LOOT en el 2011, por lo que aún no llegan a tener mayor implementación. Aun así, son herramientas importantes que marcan posibilidades futuras para el asociativismo entre entidades territoriales.

Se observan en dicha tabla, a su vez, varios tipos de esquemas asociativos: en primer lugar, los esquemas de asociatividad municipal tradicionales, que son asociaciones de municipios y áreas metropolitanas. Un segundo tipo de esquema son los modelos que permitirían la creación de entidades territoriales, ya esbozados en la Constitución del 91: las Provincias y Regiones Administrativas y de Planificación (incluyendo las RGP y la RAPE para el caso del Distrito Capital). Un tercer grupo está constituido por los esquemas asociativos para otras entidades territoriales y para la creación de asociación de asociaciones. Por último, existe un grupo de esquemas de carácter especial, mecanismos muy interesantes dadas sus posibilidades más allá de los esquemas puramente territoriales, tales como las alianzas estratégicas.

Aunque mantienen en esencia los mismos mecanismos del pasado, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, esquemas asociativos tradicionales, experimentan algunos cambios institucionales que son dignos de mención. Las **asociaciones de municipios** se definen como una “asociación voluntaria de dos o más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes” (Departamento Nacional de Planeación, 2013^a, p. 30), lo

cual implica que para su creación debe existir un diagnóstico previo que justifique la implementación de un esquema asociativo. Dado que cada asociación mantiene un propósito específico, los municipios pueden formar parte de una o varias asociaciones que atiendan diferentes objetivos (Art. 151, Ley 136 de 1994). Para su creación es necesaria la autorización de los Concejos Municipales y los respectivos alcaldes para suscribir el convenio asociativo o contrato plan, dándose la creación de la misma y la asignación de personería jurídica de manera automática una vez se establezcan, aprueben y publiquen los estatutos de su constitución, además de la autorización de la asociación de municipios de gobierno, por medio de una Asamblea de Socios, una Junta Directiva elegida por ella y un Director General elegido por la Junta, quien será el representante legal de la asociación (Art. 153, Ley 136 de 1994). En la actualidad existen 49 asociaciones de municipios en Colombia, ubicados en todo el territorio nacional.

Dentro del esquema de asociaciones de municipios existen dos esquemas específicos de asociación, según sus funciones: los Centros Provinciales de Gestión Agro-empresarial (CPGA) y los Comités de Integración Territorial (CIT). Los primeros son organizaciones administrativas de carácter público, integrados por varios municipios del mismo departamento o de distinto departamento, que buscan gerenciar el desarrollo rural sostenible. Jurídicamente, pueden constituirse como asociación de municipios, siendo sus funciones: elaborar los Planes Generales de Asistencia Técnica Rural; estimular la formulación y gestionar proyectos de desarrollo rural y de planes de negocio agro-empresariales; fortalecer organizaciones de productores, transformadores y empresarios del desarrollo rural del territorio; y estimular la demanda de la Asistencia Técnica Directa entre los campesinos, así como los demás instrumentos de política estatal en torno a lo rural (Departamento Nacional de Planeación, 2013a: 32-33).

Por su parte, los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados establecidos entre un municipio principal (ciudad centro) y los municipios circunvecinos pertenecientes a su área de influencia para integrar, coordinar y armonizar los diferentes planes de ordenamiento territorial de los municipios asociados. El CIT es obligatorio para las Áreas Metropolitanas y para los municipios o distritos que cuenten con un área de influencia superior a los quinientos mil habitantes. Para los territorios con menor cantidad de población, la implementación de CTI es opcional (Ley 614 de 2000). Aunque no es precisamente una asociación de municipios, sí se establece como mecanismo de interacción donde in-

tervienen alcaldes, gobernadores, la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en la zona, miembros del gobierno nacional, representantes de los gremios productivos y las organizaciones sin ánimo de lucro de la región, todo ello para la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo estratégico del municipio central y de su área de influencia.

Las **áreas metropolitanas**, por su parte, son concebidas como entidades administrativas de derecho público establecidas como esquemas asociativos territoriales por la LOOT. Están conformadas por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo con el que tienen relaciones económicas, sociales y físicas en un conjunto metropolitano. Sus competencias fundamentales, establecidas por la nueva Ley Orgánica para las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), son: programar y coordinar el desarrollo integrado de los municipios; racionalizar la prestación de servicios públicos, de ser el caso prestándolos de manera conjunta o subsidiaria; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social en el área metropolitana; y establecer las directrices y orientaciones específicas para la armonización de sus planes de ordenamiento territorial (Art. 6). Para ello, el área metropolitana debe identificar los hechos metropolitanos (entendidos como aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana) y desarrollar planes integrales de desarrollo metropolitano, marco estratégico general que busca implementar una visión metropolitana por medio del establecimiento de criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción (Art. 12). Las áreas metropolitanas son los únicos esquemas asociativos que se conforman a través de una consulta popular, donde la mayoría de los electores definen si quieren que sus municipios pertenezcan a dicho esquema asociativo. Las áreas metropolitanas se gobiernan por una Junta Metropolitana, presidida por el alcalde del municipio núcleo y conformada por los demás alcaldes, representantes de los concejos municipales, un delegado del gobierno nacional (con voz, pero sin voto) y un representante de entidades sin ánimo de lucro con trabajo en protección del medio ambiente (Art. 15). En la actualidad existen seis (6) áreas metropolitanas en el país: Barranquilla (1981), Bucaramanga (1981), Pereira y el Centro Occidente (1981), Cúcuta (1991), Medellín y el Valle de Aburrá (1980) y Valledupar (2005).

Entre el segundo grupo de esquemas asociativos señalados, aquellos que permitirían la creación de nuevas entidades territoriales, están las **Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)**. Dichos esquemas son creados no por los municipios, sino por los departamentos mediante ordenanza de la Asamblea Departamental en virtud de sus propósitos para la definición de políticas en lo referente a la gestión ambiental (sobre todo en cuanto al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico), la organización y prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de ámbito regional (Art. 16, LOOT). Por su cuenta, las **Regiones de Planificación y Gestión (RPG)** son esquemas asociativos fundamentados en el artículo 285 de la Constitución Política, el cual permite la creación de nuevos entes territoriales, además de los municipios y departamentos, que se conforman como las bases para la potencial creación de una nueva región como ente territorial partiendo de asociaciones de municipios ya existentes. Se diferencian de las **Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)** en cuanto a que estas últimas se enfocan únicamente a las asociaciones de departamentos para la creación de regiones. Por último, la **Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)** es la versión específica de asociación entre el Distrito Capital y los departamentos del centro del país, esto es, Bogotá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá. Dicha estrategia inició su implementación a fines del 2014, siendo la primera región de planificación vigente en el país.

El tercer grupo de esquemas asociativos involucran otras entidades territoriales, como lo son las **asociaciones de distritos especiales**, las **asociaciones de departamentos** y las **asociaciones de áreas metropolitanas**, siendo estas últimas esquemas asociativos entre entidades ya asociadas. Dichos esquemas se constituyen igual que las asociaciones de municipios, con las mismas competencias de articulación e integración entre entidades territoriales.

Por último, se encuentran los mecanismos especiales de asociación que involucran distintos actores, además de los territoriales. Entre estos esquemas se establecen las **asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales**, entes de gobierno nacional descentralizados que se establecen como primera autoridad ambiental a nivel regional, las cuales son promovidas por el gobierno nacional para el diseño de políticas de protección medioambiental. También existe la posibilidad de elaborar **alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos**, elaboradas por parte de departamentos y municipios de frontera con

asistencia y consulta previa del Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciendo relaciones conjuntas en territorios subnacionales transfronterizos. Por último, las **alianzas estratégicas de orden económico**, esquemas para entidades territoriales no contiguas con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. Dichas alianzas pueden involucrar a la empresa privada, ONG, organizaciones productivas locales o regionales, gremios, empresas de economía mixta, cooperación internacional y diversas entidades territoriales y nacionales, para lo cual se elaboran consorcios o la suscripción de convenios según la modalidad requerida.

Para todos estos esquemas asociativos existen **instrumentos de apoyo** establecidos por la legislación nacional para hacer de la asociatividad una cuestión más efectiva: los convenios interadministrativos, los contrato plan, las asociaciones público-privadas y el apoyo del Sistema General de Regalías (SGR).

Los **convenios interadministrativos** son definidos como instrumentos para conformar mecanismos de cooperación en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestación conjunta de servicios que estén a su cargo entre entidades territoriales, nacionales y descentralizadas (Art. 95, Ley 489 de 1998). Son el instrumento esencial para la constitución de asociaciones entre municipios, aunque no son los únicos que establece la legislación colombiana. También existe la posibilidad de establecer convenios que involucren personas jurídicas particulares como mecanismo para el desarrollo conjunto de actividades en relación con sus funciones competenciales. Este tipo de vinculación debe contener una definición precisa de su objeto, objetivos, término, obligaciones de las partes, aportes y coordinación entre otras, además de seguir con todos los procedimientos establecidos por la legislación nacional en la materia (Art. 355, Constitución Política; Decreto 777 y 1403 de 1992; Decreto 2459 de 1993). Por último, la ley establece la posibilidad de establecer convenios solidarios con organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio para el desarrollo conjunto de programas y actividades (Art. 6, Ley 1551 de 2012).

El Departamento de Planeación Nacional menciona dos ejemplos interesantes de convenios interadministrativos en acción. Por un lado, existen las **Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL)**, estructuras legales sin ánimo de lucro constituidas por entidades territoriales públicas y privadas por medio de convenios para la planeación y activación, de manera concertada, de iniciativas de desarrollo económico territorial,

potenciando la interacción entre actores públicos y privados y su articulación con otros niveles de gobierno. Por otro lado, se encuentran los **Planes Operativos del Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP)**, donde las máximas autoridades ambientales de una región se integran para aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros que permitan el desarrollo integral en estos temas (Departamento Nacional de Planeación, 2013a, pp. 47-48).

Uno de los grandes aportes de la nueva LOOT ha sido la figura de los **contrato plan**, herramientas asociativas para el desarrollo territorial que se materializan como un acuerdo de voluntades entre distintos entes de gobierno. En ellas, varias entidades de distintos niveles establecen mecanismos y compromisos contractuales, basados en un eje estratégico central, consolidando planes de desarrollo regional bajo principios interinstitucionales e intergubernamentales. Esta figura surge del modelo francés de los años 80, en que se establecen mecanismos contractuales específicos para la interacción del gobierno central con los niveles subnacionales de gobierno, de manera que se mantenga una claridad específica en cuanto a funciones, objetivos, recursos y deberes de las partes intervinientes. Los contratos plan pueden suscribirse entre la nación con una o varias entidades territoriales, entre entidades territoriales del mismo o distinto nivel o entre las autoridades ambientales con todas las anteriores. Dado que involucran al gobierno central, los contrato plan pueden incluir aportes del presupuesto de la nación, sobre todo en cuanto a la ejecución de macro proyectos de infraestructura, aunque se establece que todas las partes involucradas deben contribuir a su realización en la medida de lo posible.

Los contratos plan se fundamentan en acuerdos estratégicos, contemplados en el Decreto 819 de 2012, donde se exponen todos los puntos concernientes a la relación contractual entre las partes en cuanto a objetivos, programas y responsabilidades de las partes. Para su realización se deberán realizar tres etapas: precontractual, con la estructuración del acuerdo estratégico; contractual, donde se implementan las acciones estipuladas en el acuerdo; y poscontractual, cuando se liquida el instrumento y se realiza su evaluación ex post. Entre las ventajas más importantes de este modelo se cuenta la no necesidad de la creación de una persona jurídica, la focalización de esfuerzos en puntos específicos y la posibilidad de seguimiento de las acciones dado un planteamiento previo estipulado en el acuerdo estratégico inicial y la exigencia de transparencia en su ejecución. En síntesis, los contratos plan se establecen como

mecanismos de gobernanza multinivel, estructurando objetivos, recursos y responsabilidades para la consecución de metas de interés nacional y regional en los territorios (Departamento de Planeación Nacional, 2011).

En cuanto a las **asociaciones público-privadas (APP)**, la Ley 1508 de 2012 y su decreto reglamentario 1467 de 2012 las define como un instrumento de vinculación de capital privado que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados. Se establecen como herramientas contractuales que encargan a un privado el diseño y construcción de infraestructuras de interés público, así como la posible prestación de los servicios asociados y su mantenimiento. Dicha herramienta jurídica abre la posibilidad de vinculación de capital privado en la construcción de macroproyectos de interés nacional y territorial.

Por último, es fundamental señalar la importancia de la nueva Ley de Regalías (Ley 1530 de 2012) y la creación del nuevo **Sistema General de Regalías (SGR)** con que se crean dos nuevos fondos para las regiones que parten de los dividendos que obtiene la nación a través de la explotación de recursos naturales no renovables: el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR). El primero se enfoca en la realización de proyectos de inversión acordados entre el gobierno central y las entidades territoriales, buscando fortalecer los esquemas asociativos entre territorios para la obtención de dichos recursos y otorgando una mayor flexibilidad para la inversión y la priorización de proyectos regionales. El segundo, con una duración de 30 años, busca cumplir con los principios de equidad territorial mediante la distribución de los recursos hacia las zonas más necesitadas del país, buscando mejorar la calidad de vida de los pobladores y las condiciones del desarrollo local. En general, el SGR se convierte en una política de incentivos para la creación de estructuras asociativas regionales que permita el desarrollo territorial integrado (Departamento Nacional de Planeación, 2013a, p. 54).

Aunque los esquemas asociativos son de reciente creación, la Dirección Nacional de Planeación realizó para finales de 2013 una revisión y evaluación de los procesos asociativos territoriales en el país, dándose cuenta de 49 asociaciones de municipios existentes a la fecha, de los cuales se pueden obtener los siguientes datos:

- Para el 2013, 42 asociaciones de municipios ya estaban plenamente formadas, mientras 7 se encontraban en proceso de constitución
- A la fecha existen 4 asociaciones que se conformaron previamente a la Constitución del 91 y otras 3 que se crean antes de la expedición de la Ley 136 de 1994
- Luego de la expedición de dicha Ley, hasta el 2003 nacieron varias asociaciones que tienen que ver con experiencias de laboratorios de paz y proyectos de convivencia pacífica en regiones con alta presencia de conflicto armado, como la Asociación Supradepartamental de Municipios del Alto Patía (ASOPATÍA) o la Asociación de Municipios del Alto Ariari (AMA)
- Entre el 2004 y el 2009 se crearon 15 asociaciones municipales, casi un tercio del número actual, en su mayoría en la Región Caribe, al norte de Colombia
- Un número similar de asociaciones se han creado en los últimos años, unas 13 en total, que han empezado a surgir gracias a los incentivos de la nueva legislación (LOOT y Ley de Regalías)

Este último punto es de suma relevancia, puesto que **la mayor motivación para la conformación de asociaciones de municipios, sobre todo en las de reciente creación, es la posibilidad que brinda la nueva legislación de financiar proyectos de carácter regional a través del Sistema General de Regalías y los contratos-plan**, al punto en que algunas asociaciones de vieja data han empezado procesos de renovación para sacar partido del nuevo marco de integración regional. Es más, al revisar los propósitos fundamentales de dichos esquemas asociativos, los propósitos tradicionales de construcción de obras, prestación conjunta de servicios y ejercicio de funciones administrativas han sido relegados a un menor nivel de importancia frente a las posibilidades de financiación regional (Departamento Nacional de Planeación, 2013b, p. 33).

Queda claro entonces que el discurso de la integración regional y la asociatividad municipal se ha venido permeando cada vez más en todo el país, con un impulso inusitado a partir de la nueva legislación en torno al tema. Aun así, el balance realizado por el DNP menciona algunas debilidades importantes referidas por los dirigentes de dichos esquemas (Tabla 3).

Tabla 3. **Limitantes y dificultades de las asociaciones de municipios según dirigentes**

Operativas	<ul style="list-style-type: none"> • Limitadas fuentes de financiamiento • Restricciones logísticas para la operación
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de orientación en los distintos tipos de esquemas asociativos • Falta de articulación entre los lineamientos de los planes nacionales, departamentales y municipales con las visiones subregionales de los esquemas asociativos • Pocas agendas a mediano y largo plazo que organicen las acciones de las asociaciones • Vacíos jurídicos en la reglamentación de algunos esquemas
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad de interlocución y desconocimiento de las prioridades de las asociaciones por parte de las autoridades departamentales • Debido a esto, poca articulación con los FDR asignados a los departamentos • Voluntad política cambiante en los territorios • Percepción negativa de los esquemas asociativos dados algunos problemas de contratación • Falta de respuesta del gobierno nacional frente a las iniciativas de las asociaciones • Falta una política de fortalecimiento de los esquemas asociativos del país

Fuente: Departamento de Planeación Nacional (2013b)

En términos generales, las quejas provienen de la falta de financiamiento, la falta de articulación entre niveles de gobierno y las debilidades técnicas de las asociaciones de municipios. Para enfrentar dichas situaciones, se realizan algunas recomendaciones: **revisar el esquema de financiamiento** para que permita una mayor independencia de las asociaciones, así como una mayor claridad en cuanto a las aportaciones de los municipios miembros; **fomentar involucramiento más activo de los departamentos y el gobierno nacional**, tanto en lo técnico como en lo político, de manera que se puedan coordinar acciones y potenciar las ventajas de los procesos asociativos; y **fortalecer capacidades de las asociaciones**, de manera de incluir tanto a líderes del proceso como a funcionarios públicos y organizaciones comunitarias interesadas, integrando mayores herramientas de planeación territorial.

ASOCIACIONES DE CARÁCTER NACIONAL: LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS (FCM)

La FCM ha sido, desde sus inicios, un actor de suma relevancia para la municipalización y la descentralización colombiana. Desde sus inicios en 1989, luego de la primera elección popular de mandatarios locales, se ha convertido en un interlocutor de las necesidades municipales ante el gobierno nacional, siendo de gran relevancia para la construcción de territorialidad durante la Asamblea Constituyente y la subsiguiente Constitución Política de 1991 (Falleti, 2010). Desde entonces, la FCM ha sido un actor relevante en el diálogo nacional, además de que su trabajo como apoyo institucional tanto a los municipios como a las diversas asociaciones de municipios ha sido fundamental desde su creación. Aunque en sus inicios la FCM fue entendida como una entidad pública, en la actualidad se concibe como una entidad gremial de naturaleza asociativa, de derecho privado y sin ánimo de lucro.

Sus objetivos generales versan sobre el reconocimiento de la FCM a nivel de sus asociados y en el entorno internacional, la promoción de alianzas estratégicas entre territorios para alcanzar metas comunes, el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía local, la construcción de gobernabilidad, la promoción del liderazgo municipal responsable, el fortalecimiento de su vocería para incidir en la política nacional, el fortalecimiento de las capacidades locales tanto en procesos como en recursos humanos y el apoyo a la internacionalización municipal. Su gobierno se establece a través del Congreso Nacional de Municipios, con participación de todos los miembros, el cual escoge a su presidente y su consejo ejecutivo como entes directivos de la Federación. Entre su portafolio de servicios se encuentran:

- La **representación política** de los intereses locales ante el orden nacional.
- La gestión de las **comunicaciones estratégicas** y los **servicios de información**, permitiendo un conocimiento de buenas prácticas, el análisis de procesos de gestión y de desarrollo territorial en aras de fortificar la imagen institucional de los alcaldes.
- La **asesoría jurídica** a los miembros de la Federación, incluyendo atención de consultas, acompañamiento jurídico, protección a los alcaldes y alcaldesas amenazados y la actualización constante del marco jurídico nacional.

- La **asesoría técnica** para la formulación de proyectos regionales y locales.
- La **formación y capacitación** de los alcaldes, alcaldesas y equipos de gobierno, tanto de forma virtual como presencial y a través del intercambio de experiencias.
- La creación de **alianzas y cooperación para el desarrollo**, lo cual implica apoyo constante para el acceso de recursos de fondos nacionales e internacionales.
- El apoyo a los **servicios de valor agregado** para alcaldes en cuanto a sus responsabilidades administrativas.

La FCM también cuenta con funciones públicas, especialmente de administración del Sistema Integral de Multas e Infracciones de Tránsito (SIMIT), base fundamental de su financiación.

Por último, la FCM ha mantenido relaciones a nivel internacional, siendo miembro de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) en representación de Colombia, además de mantener convenios internacionales con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) en cuestiones de fortalecimiento institucional e intercambio de conocimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, M. (2005). Las asociaciones de municipios en Colombia: el marco normativo frente a la realidad institucional. *Revista Opera*, 45-54.
- BUSTAMANTE, S. (2007). *Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados*. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.
- Contraloría General de la República. (2010). *Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia*. Bogotá: CGR.
- Departamento de Planeación Nacional (2011). *Contratos Plan: manual operativo*. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación. (2013a). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2013b). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Bogotá: DNP.
- FALLETI, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Red Colombiana de Evaluación y Monitoreo. (2013). *Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional*. Bogotá: REDCOLME.
- RODRÍGUEZ, A. J. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas en cuanto a su función e impacto sobre el territorio*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

PÁGINAS WEB:

- Departamento de Planeación Nacional <https://www.dnp.gov.co>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público <http://www.minhacienda.gov.co>
- Federación Colombiana de Municipios <http://www.fcm.org.co>

CAPÍTULO 07

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CUBA

Orisel Hernández Aguilar
Universidad de Pinar del Río

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CUBA

Orisel Hernández Aguilar

Universidad de Pinar del Río

INTRODUCCIÓN

El asociativismo municipal en Cuba contó con el respaldo de una figura imprescindible al abordar el tema, Ruy de Lugo Viña (1938). Sin embargo, la materialización de estas prácticas, aun cuando ha sido posible dentro del marco legal existente, sigue siendo una materia pendiente en la vida municipal cubana.

El tratamiento del asociativismo municipal hoy responde a la novedad del tema y su enfoque potencialmente progresista y a la realidad política cubana en la que, a partir de lo planteado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se prevé un grupo de cambios que atañen al municipio en pos de su perfeccionamiento.

A la realidad jurídica en la que se desenvuelven las municipalidades cubanas, comprometidas y responsables en el desarrollo local, nos aproximamos en las páginas que siguen. Este análisis va enfocado a precisar los cauces legales, existentes y posibles, por medio de los cuales se pueden instrumentar, dentro de marcos jurídicos claros y delimitados, formas de colaboración, trabajo conjunto o complementario que permita a los gobiernos locales beneficiarse mutuamente, evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos por medio de formas de colaboración horizontales.

1. INFORMACIONES GENERALES SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO CUBANO

La República de Cuba es un Estado socialista, organizado como república unitaria y democrática (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 1) que agrupa a una población de poco más de 11 millones de habitantes.

La organización estatal se vertebra en torno a un sistema de asambleas del poder popular que encabeza la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en tanto órgano superior representativo de la voluntad popular y del poder estatal. La ANPP tiene, entre otras, la potestad constituyente y legislativa; la responsabilidad de elegir o designar, según corresponda, a los miembros de los órganos ejecutivos, judiciales y demás instancias administrativas de nivel superior; la autoridad para discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social y el presupuesto del Estado; y ejerce amplias facultades de control de diverso tipo (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 75). Su composición está dada por un 50% de delegados municipales y otro 50% de personas con reconocido prestigio político, económico, social o cultural elegidos directamente por el voto popular en elecciones generales que se convocan al efecto cada cinco años. La Asamblea Nacional “se reúne en dos períodos ordinarios de sesiones al año” (Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1996, Art. 43).

Entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular el Consejo de Estado la representa, ejecuta los acuerdos de esta y cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 89). El Consejo de Estado es un órgano de la ANPP que se elige de su seno, siendo su estructura la de elegir un presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y un grupo de miembros (Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1996, Art. 4, m). Este órgano cuenta con importantes atribuciones (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 90), entre las que destacan su potestad legislativa a través de decretos-leyes que se someten a la ratificación de la ANPP cuando esta entra en sesiones.

Al Consejo de Ministros, máximo órgano ejecutivo y administrativo, se le reconoce como el Gobierno de la República (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 95). Está integrado por “el Jefe de Estado y de Gobierno que es su Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, los Ministros, el Secretario y los demás miembros que determine la ley” (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 96),

estos últimos presidentes de otras entidades con rango similar al de un ministerio. Su elección la realiza por la ANPP y, en su defecto, por el Consejo de Estado.

Los otros órganos superiores del Estado son el Tribunal Supremo Popular, que encabeza el sistema de tribunales populares del país (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 120-126); la Fiscalía General de la República, como garante de la legalidad para los ciudadanos e instituciones en contextos que rebasan el ámbito judicial (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 127-130); el Consejo de Defensa Nacional que “prepara desde tiempo de paz para dirigir el país en las condiciones de estado de guerra, durante la guerra, la movilización general o el estado de emergencia” (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 101); y la Contraloría General de la República, que se ocupa de la más alta auditoría y control de la economía y las finanzas del Estado (Ley 107 de la Contraloría General de la República, 2009).

El país se organiza internamente en 15 provincias y un municipio especial: Isla de la Juventud. En las provincias la organización estatal se compone de la Asamblea Provincial del Poder Popular y su Consejo de Administración Provincial (*cf.* Reglamento de las Asambleas Provinciales del Poder Popular), siguiendo una lógica funcional muy similar a la que corresponde a los municipios que se describirá, groso modo, abajo.

A nivel local existen 168 municipios, los cuales poseen, en lo esencial, la misma estructura de gobierno (Ley 110, 2010, Art. 1).

Los órganos municipales del Poder Popular se encuentran presididos por las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) que constituyen “el órgano Superior Local del poder del Estado y, en consecuencia, está investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su demarcación para ello, dentro del marco de su competencia, ajustándose a la ley ejerce gobierno” (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995, Art. 3).

La composición de la Asamblea (AMPP) es de un delegado por cada circunscripción electoral, por lo que su cantidad depende del número de habitantes del territorio en cuestión (Ley Electoral, 1992, Art. 11). El mandato de estos delegados es de dos años y medio.

La dirección de la AMPP (Presidente, Vice-Presidente y Secretario) es elegida por sus miembros. Esta dirección tiene, a su vez, la función de regir el órgano administrativo subordinado a la AMPP como veremos más adelante.

Las Asambleas sesionan como mínimo cuatro veces al año. En el periodo que media entre sus sesiones laboran las Comisiones de Trabajo, que son mecanismos auxiliares de estas, creados “atendiendo a los intereses específicos de su localidad, para que las auxilien en la realización de sus actividades y especialmente para ejercer el control y la fiscalización de las entidades de subordinación local” (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 110). Las mismas pueden ser organizadas de forma permanente o de forma temporal.

La administración local corresponde al Consejo de la Administración Municipal y, “aunque la normativa que lo preceptúa señala que su función primordial es dirigir las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal, ello es sólo uno de sus encargos en relación con su misión de ser el ente ejecutivo-administrativo de la Asamblea y del Municipio” (Villabella Armengol, 2004, 185).

Este órgano es designado por la AMPP, por lo que se supedita a la misma. Sus miembros son designados por la AMPP (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995, Art. 7, j) y no tienen que ser delegados, salvo su Presidente y Vicepresidente (Acuerdo nro. 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, 2007, Art.10). El Consejo de Administración funciona a través de reuniones que realizan dos veces por mes, con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros (Acuerdo nro. 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, 2007, Art. 22-24).

Un elemento particular de la estructura local del poder en Cuba lo constituyen los Consejos Populares que, sin constituir “una instancia intermedia a los fines de la división política-administrativa y sin disponer de estructuras administrativas subordinadas” (Ley 91 De los Consejos Populares, 2000, Art. 3), ejerce amplias funciones de control por medio de la participación activa del pueblo en la demarcación donde actúa.

Los Consejos se constituyen se crean “en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales. Cada Consejo Popular comprende cinco circunscripciones como mínimo. Excepcionalmente, puede tener un número menor de circunscripciones, por encontrarse éstas alejadas de las áreas más pobladas, por dificultades de comunicación, o por otras causas que lo justifiquen” (Ley 91 De los Consejos Populares, 2000, Art. 6). Su composición está dada “por los delegados elegidos en las circunscripciones que comprenden y a ellos pueden pertenecer, además, representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades

más importantes de la demarcación” (Ley 91 De los Consejos Populares, 2000, Art. 8). La dirección del Consejo Popular se encomienda a un Presidente y a uno o varios Vicepresidentes electos de entre los delegados que lo integran. Aunque la Ley es facultativa respecto a la profesionalización del Presidente del Consejo Popular, esta práctica se ha ido generalizando (Villabella Armengol, 2004, p. 183).

Otro elemento que merece una consideración adicional es el desempeño del delegado del Poder Popular, quien, en su labor de miembro de la AMPP y del Consejo Popular, opera como representante de un grupo de ciudadanos que han depositado en él un mandato imperativo, caracterizado por el vínculo permanente con estos a través de los despachos semanales. Así pues, el delegado es electo y revocable por sus electores, a los cuales debe rendir cuenta de su gestión personal y la labor que han realizado al menos dos veces al año.

No solo en lo relativo a la organización local se observa en el mapa estructural del Estado cubano una sensible homogeneidad, sino también en lo tocante a la atribución de funciones y competencias.

El profesor Villabella Armengol (1998, p. 59), al abordar el tema, sostiene, de manera muy certera, que “subsiste poca precisión normativa del ámbito propio de competencias del mismo en las diferentes esferas”.

Entre las atribuciones más claras y relevantes de carácter genérico de los órganos municipales del Poder Popular, figuran: ejercer la máxima fiscalización y control en su territorio, revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos que se le subordinen, designar y sustituir a los miembros de su Órgano de Administración, así como conocer y evaluar sus informes, determinar la organización y funcionamiento de las entidades subordinadas, coadyuvar al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de producción y de servicios de las entidades radicadas en el territorio que no les estén subordinadas, lo que “no significa que tengan capacidad de control sobre todas las entidades enclavadas en su radio de acción” y “dirigir la entidades económicas, de producción y de los servicios de subordinación local”, enclavadas en su municipio (Constitución de la República de Cuba, 2010, Art. 106).

Se trata, como se observa a simple vista, de atribuciones propias, pero con un limitado impacto en la satisfacción de las necesidades locales, toda vez que no definen renglones o servicios a prestar.

Para procurar una determinación lo más eficaz posible del catálogo de las competencias específicas que hoy ejercen nuestros municipios, el profesor Díaz Legón (2011, p. 50) sigue la lógica de que “si el Estado y

el municipio, en principio, están llamados a satisfacer las mismas necesidades, deben ser locales aquellas que se presten por las entidades de subordinación municipal”. En consecuencia, “invierte el orden lógico de las cosas: a través de las estructuras existentes, determinar las necesidades mínimas locales, y por su conducto, las competencias del municipio”.

Otra alternativa seguida en esta investigación procuró partir de la premisa de que se puede presumir que las actividades que el municipio financie son las que son de su directa responsabilidad y, por ende, de su competencia. Así pues, cabría examinar los destinos a que aluden los textos legales que norman la materia financiera municipal, toda vez que el Artículo 47, párrafo tercero del Decreto-Ley 192 de 1999 de la Administración Financiera del Estado nos dice que “Con cargo al Presupuesto de los municipios se financian los gastos de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal”.

El primer método arrojó como resultado que “en líneas generales, el campo de acción del municipio abarca, en materia de: Salud: consultorios de la familia, policlínicos, hogares maternos, clínicas estomatológicas, lo relativo a higiene y epidemiología; Educación: círculos infantiles, educación primaria, secundaria y preuniversitaria, institutos tecnológicos; Cultura: casas de la cultura, museos municipales, bibliotecas municipales, galerías de arte municipales; Deporte: centros deportivos y gimnasios; Asistencia social: hogares de ancianos, hogares de impedidos físicos y mentales, casas de abuelos de día; y Servicios comunales: limpieza de calles, recogida de basura, atención a parques y áreas verdes, atención a viales, servicios funerarios” (Díaz Legón, 2011, p. 51).

Por su parte, el que venimos proponiendo, que se ha hecho a partir del examen del modelo AP-OLPP, anteproyecto del presupuesto local, contenido en la Resolución nro. 241-2012 del Ministerio de Finanzas y Precios y su descripción del total gastos corrientes, arroja como resultado que se trata de: agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca, explotación de minas y canteras; industria azucarera; industria manufacturera; construcción; suministro electricidad, gas y agua; comercio, reparación efectos personales; hoteles, restaurantes, cafeterías y comedores; transporte, almacenamiento, comunicaciones; intermediación financiera; servicios empresariales, actividades inmobiliarias y alquiler; administración pública, defensa, seguridad social; ciencia e innovación tecnológica; educación; salud pública y asistencia social; cultura, deportes; otras actividades de servicios comunales, de asociaciones y personales; y otras actividades de servicios.

Aunque el catálogo de atribuciones que se relacionan es en un caso más detallado y en el otro más extenso, no existen sustanciales diferencias de fondo en cuanto a los resultados alcanzados. Sin embargo, algunos autores, especialistas en la materia, son más restrictivos y solo apuntan que “En los presupuestos locales se concentra una parte importante de las actividades socioculturales que brindan los servicios básicos a la población: educación preescolar, primaria y media, salud pública, asistencia social, servicios comunales, actividades culturales, deportivas y recreativas, y las de funcionamiento de los órganos locales de gobierno” (Santos Cid, Peralta del Valle y López García, 2003, p. 100). Esto puede atribuirse a la diferencia que se da entre el presupuesto provincial, como suma, y el de la provincia y del municipio, y es coherente con el inciso g) del Artículo 106 de la Constitución que prevé como posibles actividades subordinadas al órgano de administración municipal a las “económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas” (Constitución de la República de Cuba, 2010).

Queda así puesto de manifiesto que, a pesar de la ambigüedad en la definición de las competencias municipales para la satisfacción de las necesidades locales, es posible precisar un grupo de actividades en las que esta se desarrolla y cuyo financiamiento corre a cargo de los recursos disponibles por el gobierno local. No obstante, al no existir una norma jurídica que ordene el ámbito funcional del municipio, este resulta altamente difícil de determinar y, por ende, puede ser objeto de alteraciones en cualquier momento.

En los últimos años, según la Oficina Nacional de Estadística e Información (2014), la relación de los gastos realizados por las instancias locales ha representado más del 25% de los gastos del presupuesto del Estado, que han oscilado sobre el 40% de los gastos del gobierno central.

CONCEPTO	2011	2012	2013
Ejecución del presupuesto del Estado	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos
Gastos Totales	46.014,5	51.305,4	49.857,1
Ejecución del presupuesto Gobiernos Locales	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos

Gastos Totales	32.479,0	34.462,4	31.587,4
Ejecución del presupuesto Gobiernos Locales	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos
Gastos Totales	13.535,6	13.126,7	13.678,4
Porcentaje que representa el gasto del presupuesto de los gobiernos locales respecto de los gastos del presupuesto del Estado	29,41%	25,58%	27,43%
Porcentaje que representa el gasto del presupuesto de los gobiernos locales respecto de los gastos del presupuesto del Gobierno Central	41,67%	38,08%	43,30%

(Elaboración propia a partir de la información publicada por la Oficina Nacional de Estadística e Información)

2. BREVE APROXIMACIÓN AL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ASOCIATIVISMO EN CUBA

La inexistencia de asociativismo durante el periodo colonial (1492-1898) en Cuba obedece a que, durante la fundación de las primeras villas y la vigencia de las Ordenanzas de Cáceres, era escaso el número inicial de municipios, sobre todo al inicio, y al aislamiento de estos, además del contexto variable marcado por migraciones del exterior y los ataques de corsarios y piratas. En el periodo del centralismo comprendido entre 1859 y 1877 esta misma política implica la imposibilidad objetiva de su desarrollo, con posterioridad a la Ley municipal de 1877, que las autoriza y promueve (Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba, 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878, Art. 76-77), debido a la inestabilidad política interna marcada por las luchas independentistas (Hernández Aguilar, 2014).

La subsistente ausencia de figuras asociativas en la realidad cubana de la neocolonia (1901-1958) se debe a que no estaban previstas en la Constitución de 1901 y a la incongruente relación de esta con la ley municipal de 1908, que relegó a las municipalidades a un rol instrumental de la administración central ni favoreció su aparición como resultado de la autonomía y la democracia municipal. Aunque estas fueron previstas por el texto constitucional de 1940 (Constitución de la República de Cuba, 1940, Art. 210), dentro de un modelo municipal autónomo y democrático el golpe de Estado impidió su desarrollo posterior.

La carencia de formas asociativas municipales dentro del periodo revolucionario se debe al carácter transitorio de las organizaciones municipales creadas, dado el ensayo de las formas diversas durante la provisionalidad en busca de un modelo que resultase apropiado a la finalidad democrática del sistema. Resultaba innecesario en el mapa municipal marcado por la homogeneidad y la estabilidad económica que antecedió a la década de los 90 (Villabella Armengol, 1998:58-59). En la actualidad obedece a la ausencia de referentes históricos claros al respecto y a la inexistencia de un marco legal que las ordene, viabilice o estimule claramente, a pesar de que pueden resultar viables dentro de los marcos legales vigentes.

3. LOS MECANISMOS JURÍDICOS PARA INSTRUMENTAR EL ASOCIATIVISMO EN CUBA

La exposición que se realiza seguidamente parte de los antecedentes históricos, teóricos, y legales expuestos con antelación y constituye, en sí misma, una primera propuesta, dentro de la institucionalidad vigente, para la introducción de las prácticas asociativas municipales.

3.1 Las formas de asociativismo intermunicipal: proyecciones para Cuba

Dada la ausencia de precedentes claros que permitan precisar la forma en que se desarrollarían en Cuba las formas asociativas, y la actual carencia de mecanismos de tal naturaleza, resulta recomendable que las primeras formas de dicha institución que se viabilicen sean, fundamentalmente, las de carácter intermunicipal por su carácter de simple convención o

acuerdo entre las partes. Este carácter de las relaciones intermunicipales facilita su inclusión sin motivar significativos cambios legislativos y el desarrollo del asociativismo a escala reducida, lo que es idóneo para acendrar la práctica.

La forma jurídica de convenios o acuerdos interadministrativos que reviste la intermunicipalidad, dada su simplicidad instrumental, se hace posible de inmediato en el panorama cubano.

Dado que los convenios son un tipo particular de negocio jurídico administrativo, que se rige por “el principio de voluntariedad y libre consentimiento de las Administraciones que deciden ejercitar sus competencias de común acuerdo (...) crean[do] *ex voluntate* derechos y obligaciones” (Fernández Montalvo, 2000, p. 55), es posible, con mínimas regulaciones legales, concebir a partir del precepto autorizante de la autonomía municipal, y en el marco de sus atribuciones y competencias, la creación de formas asociativas en Cuba. Estas regulaciones que se apuntan como mínimas y necesarias, relativas a ejecución y control, modificación y extinción y solución de controversias, resultan imprescindibles por la imposibilidad de aplicar a los convenios otras normas generales administrativas, como las de los contratos administrativos, por ser estas también inexistentes en el panorama jurídico -administrativo cubano.

a) Los hermanamientos municipales en Cuba. Potencialidades para el desarrollo del asociativismo.

La razón por la que se aborda el tema de los hermanamientos municipales, tipo particular de convenio intermunicipal, obedece a que esta institución tiene algunos antecedentes recientes en Cuba, aunque estos han estado alejados de la naturaleza propia del asociativismo.

Los hermanamientos, en el Derecho Comparado, como se expuso, constituyen una tipología de convenios diseñada para el establecimiento de relaciones entre municipalidades pertenecientes a países diferentes. En la década de los 90 esta figura aparece, nominalmente, en la realidad cubana (Asamblea Nacional del Poder Popular, 1991).

Al examinar los principios, que tienen más bien el carácter de propósitos que ordenan el establecimiento de estos convenios, se encuentran, con carácter dominante, finalidades generales de cualquier órgano político del Estado (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2008) y solo de tipo propiamente municipal la séptima encaminada a “Intercambiar experiencias sobre los principales asuntos de interés mutuo. Se prio-

rizan los temas comunales, urbanísticos, de transporte, ambientales, educacionales, culturales, deportivos y de salud” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2008).

Los hermanamientos se prevén como una posibilidad para municipios y provincias, nota esta que evidencia que su concepción no era la de diseñar un mecanismo asociativo municipal con determinadas afinidades, tales como: nombres comunes, vínculos históricos, similitudes en las principales actividades económicas y relaciones culturales.

En el proceso que conduce a su establecimiento y sus términos se evidencian claramente limitaciones que impiden considerarlo como una práctica intermunicipal.

De partida, la iniciativa solo es posible por solicitud de la parte extranjera y, según establece el numeral 1 del acápite relativo a “Mecanismos y normas para el establecimiento de los hermanamientos”, su aceptación dependerá en gran medida de que posea una importancia real para el trabajo de influencia política a favor de la Revolución. La limitación en cuanto a la promoción por la parte cubana es negativa en el sentido de que pone un coto a la capacidad de gestión y promoción de proyectos por parte de las municipalidades cubanas. En cuanto al requisito de su aceptación, resulta válido si se evalúa con carácter amplio, es decir, si se interpreta como un presupuesto que limita el establecimiento de relaciones que vayan en detrimento del sistema.

La gestión de la solicitud se tramita a través de las misiones diplomáticas, lógica exigencia derivada de que son autoridades extranjeras las promotoras.

La propuesta es sometida a la consideración del Presidente de la Asamblea Municipal o Provincial del Poder Popular correspondiente, quien, una vez que este consulte a su Consejo de la Administración, de llegar a un acuerdo positivo, deberá presentarla al Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Poder Popular para que este, a su vez, realice consultas al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y al Departamento de Relaciones Internacionales del Comité Central del Partido, a fin de que pueda, finalmente, plantearse al Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular la posibilidad de su aprobación.

Aunque puedan tenerse opiniones discordantes sobre el proceso de aprobación, siempre que las consultas se evacuen con celeridad, no resultan en nada perjudiciales, habida cuenta de las complejidades y el carácter sensible de las relaciones internacionales para nuestro país. El

gran punto de discrepancia entre este procedimiento y el asociativismo, y con la autonomía municipal en sí misma como fundamento de aquel, es que no se reserve a las autoridades locales la aprobación del convenio. Estas autoridades, democráticamente elegidas y con las informaciones resultantes de las consultas realizadas, deberían representar la instancia final de aprobación.

La finalidad económica en virtud de la cual estos acuerdos priorizan el financiamiento de proyectos, no así el envío de insumos o equipos usados, es una clara y recomendable apuesta por su utilización como medio para el fomento del desarrollo local. Sin embargo, el hecho de que expresamente las Indicaciones limiten la promoción de “programas de cooperación en ramas económicas o científico-técnicas” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2008) a los casos en que “existan intereses previamente definidos por las instancias correspondientes del Gobierno y coordinado por la Asamblea Nacional” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2008) restringe negativamente el espectro de posibilidades en que este mecanismo puede favorecer a la economía nacional.

Siguiendo con el tópico de los financiamientos, resulta relevante la labor de supervisión del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINVEC), quien, a partir de su Resolución 15 del 2006, quedó encargado de coordinar su ejecución.

Los hermanamientos se formalizarán mediante documentos oficiales siguiendo el protocolo internacional establecido al efecto, dotando al documento de un carácter escrito imprescindible para su publicidad y conocimiento general, aunque nada se dispone al respecto.

El control de estos acuerdos se reserva a la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional y a su Presidente por medio de un sistema de controles e informaciones ordenados (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2008, Indicación 13). En cuanto al control, esta cuestión, como muchas otras dentro de la administración pública cubana, carece de mecanismos que encaucen la intervención popular.

La revisión, reordenamiento o congelación, términos poco claros en cuanto a su alcance empleados por las Indicaciones, de los convenios se hace por parte de la Comisión de Relaciones Internacionales en coordinación con los Presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales, informando al Presidente de la Asamblea Nacional, al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), al Comité Central del Partido Comunista de Cuba (CC del PCC) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) de los resultados de este trabajo. En este aspecto, relativo a las decisiones

sobre la continuidad y el rumbo de la hermanación, también es notable la ausencia de autonomía en cuanto a la capacidad de decisión de las autoridades locales directamente involucradas.

Las previsiones legales en materia de coordinación con otros organismos resultan destacables. Al respecto, se dispone el establecimiento de coordinaciones sistemáticas con los principales organismos que intervienen en la actividad de las relaciones internacionales, tales como el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINVEC), el Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP) y el Ministerio del Interior (MININT), a fin de establecer estrategias, definir prioridades, evitar duplicar esfuerzos, definir el área de acción de cada cual y utilizar mejor los recursos del territorio.

Por las razones antes relacionadas, podemos concluir que, si bien los hermanamientos cuentan con antecedentes en Cuba y han constituido una vía para la cooperación entre municipios cubanos con sus homólogos extranjeros, esta práctica no constituye una manifestación de asociativismo toda vez que en su desarrollo la autonomía municipal carece del rol decisivo que le corresponde dentro de las tipologías asociativistas. Debe hacerse notar que, en términos de relaciones internacionales, las autorizaciones previas y los controles no son exclusivos del caso cubano (V. gr. en México, según la Constitución en su artículo 115, III, i): "...tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas"), y no es esta la razón por la cual la institución carece de tal naturaleza, sino por el resto de las limitaciones apuntadas. La simple supresión de tales limitaciones permitiría poner inmediatamente en funcionamiento al hermanamiento como forma asociativa municipal en Cuba.

Aun con las carencias señaladas, la existencia de estas prácticas es importante, pues la misma aparece como la primera evidencia de la cooperación intermunicipal posterior al triunfo de la Revolución y que, de ser corregida, pudiera devenir la alternativa más conocida para la futura implementación del fenómeno asociativo en el país.

3.2 Las formas de asociativismo supramunicipal: proyecciones para Cuba

Tomando en consideración las complejidades propias de las formas supramunicipales, no parece recomendable complejizar el funcionamiento de los entes locales cubanos con esfuerzos de integración que supongan el manejo de una nueva persona jurídica.

No obstante, la tipología de las AGL's, a pesar de su carácter supramunicipal, constituye una posibilidad doblemente recomendable: en primer término, porque permitiría familiarizar a las autoridades municipales con una forma de colaboración superior al intermunicipalismo y, en segundo lugar, puesto que ella misma se erige en una forma de respaldo y de asesoramiento a la labor general de los municipios, con lo que, más que devenir en carga para estos, se convierte en un apoyo valioso.

Por su propia naturaleza, las AGL's pueden tener carácter regional, nacional o internacional. En la actualidad, "prácticamente todos los países de Europa y América Latina y el Caribe cuentan con asociaciones de gobiernos locales agrupadas bajo diversos criterios (geográficos, temáticos, políticos, etc.)" (Zapata Garesché, 2007, p. 126).

La conformación dentro de Cuba de AGL's no presenta grandes obstáculos legales, toda vez que la reunión en una forma asociativa de los representantes de los órganos locales democráticamente electos no requiere más que de reconocimiento legal, en forma de persona jurídica de derecho público, por parte del Estado. La legitimidad de estas se encontraría asegurada por la propia legitimidad de sus miembros, que por su mandato se encuentran directamente vinculados a la voluntad popular y la labor representativa, consultiva y de asesoría que asumirían.

El carácter público de estas resulta obvio al tratarse de una agrupación de funcionarios públicos con fines de idéntica naturaleza, con lo que su creación se hace expedita siempre que exista la voluntad política de aceptar su creación. A pesar de que no ha existido hasta la fecha norma que ordene los criterios para la conformación de las existentes personas jurídicas públicas en el país, al menos con la introducción de esta figura, y en lo referido a ella, no debería dejarse a la más amplia discrecionalidad del Estado la aprobación de las mismas. En tal sentido, debería concebirse una regulación con pautas generales a cumplir por los promoventes a la hora de concebir su propuesta, que reconozca a la entidad encargada de aprobarlas, debiendo ser la Asamblea Nacional del Poder Popular en su carácter de máximo órgano del poder del Estado y de ente supremo dentro

del sistema de órganos del Poder Popular (Constitución de la República de Cuba, 2010, Arts. 69 y 75, p)), estableciendo unos límites reglados a la discrecionalidad del ente autorizante para su labor.

Sobre estos presupuestos, las AGL's regionales y nacionales serían perfectamente admisibles. Las que pretendieran tener un carácter internacional, por su parte, traerían aparejadas algunas complejidades extras, comunes a los hermanamientos que examinamos anteriormente, relativas en lo fundamental al control previo y posterior sobre su desempeño, pues no deben afectar en ningún momento la política interior ni exterior del país. Asimismo, este control podría correr a cargo de la Asamblea Nacional del Poder Popular dada, además, su condición de responsable suprema de la política externa (Constitución de la República de Cuba, 2010: Art. 75, h)).

Admitir la posibilidad de desarrollar prácticas asociativas municipales de naturaleza internacional estaría en consonancia con la política de relaciones internacionales que Cuba protagoniza, encaminada a la revitalización de las ideas integracionistas, particularmente en la región latinoamericana.

Como apunta la profesora María Elena Prado Sifontes,

Existe una estrecha relación entre la dimensión política y la dimensión jurídica de los esquemas de integración; mientras mayor sea el grado de complejidad de las instituciones, más ambicioso el objetivo de integración propuesto y disímiles las funciones que debe asumir el esquema (2009, p. 77).

Así pues, superar la tradicional integración Estado-Estado, creando espacio para que instancias intermedias, como las municipales³⁹, se sumen, supone un progreso a fin de ampliar y fortalecer los esfuerzos y los mecanismos previstos.

En primera instancia Cuba podría proponerse el desarrollo de las AGL's con los países del área con los que posee más sólidas relaciones y paulatinamente extenderlas, dentro de los esquemas integracionistas más amplios y ambiciosos de los que forma parte.

39. Cfr., en este sentido son de destacar los avances experimentados dentro de esquemas de integración como el MERCOSUR con su organización de las MERCOCIUDADES (Nahuel Oddone, Granato, y Durán s/f).

Así pues, se presenta la posibilidad de desarrollar, sin grandes complejidades, las AGL´s como forma primera de asociativismo municipal en Cuba, de modo que estas respalden a las municipalidades en su desempeño, al tiempo que asuman desafíos para empeños de mayor complejidad.

CONCLUSIONES

La historia cubana, por circunstancias concretas de cada uno de los periodos por los que ha transitado, no ha contado con el desarrollo de formas asociativas.

En la actualidad, es posible la adopción del asociativismo en conformidad con las prioridades políticas del país, y necesaria de acuerdo con las características de la realidad local que demanda todas las medidas y medios que hagan posible el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. En este contexto, los convenios interadministrativos, los hermanamientos y las AGL´s, cada una con sus particularidades, aparecen como formas viables para introducir las prácticas asociativas municipales en Cuba.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

- DÍAZ L., O. (2011). *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera* (tesis de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo). Universidad de La Habana, La Habana.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2000). *Relaciones interadministrativas de colaboración y coordinación*. Madrid: Marcial Pons.
- Hernández A., O. (2014). Historia del asociacionismo municipal en Cuba. Perspectivas futuras. *Revista Aequitas. Estudios sobre historia, derecho e instituciones*. (4), pp. 253-282.
- LUGO-VIÑA, R. (1938). *La intermunicipalidad universal*. La Habana: Municipio de La Habana.

- NAHUEL O., C., GRANATO, L. y DURÁN, S. (s/f). *Aportes para una mirada local del Mercosur: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades*. Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador, •• Universidad de Palermo. Recuperado de: www.palermo.edu/cedex/pdf/articulo_mercociudades.pdf
- PRADO S., M. E. (2009). El derecho y su incidencia en el proceso de integración. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (23). Recuperado de: www.redalyc.org/pdf/2932/293222963004.pdf
- VILLABELLA A., C. (1998). *El municipio cubano actual. Su modelo estatal* (tesis para optar al *Título de Doctor en Ciencias Jurídicas*). Camagüey: Universidad de Camagüey.
- VILLABELLA A., C. (2004). *El modelo estatal municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones*. En Pérez H., L. y Prieto V., M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Feliz Varela, pp. 174-186.
- ZAPATA G., E. D. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina* (Vol. 1). Barcelona: Diputación de Barcelona.

DOCUMENTOS

- Asamblea Nacional del Poder Popular (1991). Lineamientos fundamentales que se tendrán en cuenta para establecer los Hermanamientos y otras formas de vínculos entre los territorios cubanos y los extranjeros. Fuente: Oficina de Cooperación para el desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (10 de Enero de 2008). Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control. Fuente: Oficina de Cooperación para el Desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.
- Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba. (2014). Anuario Estadístico de Cuba 2013. Recuperado de: http://www.one.cu/aec2013/esp/O6_tabla_cuadro.htm

LEYES

- Constitución de la República de Cuba (1940), publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007.
- Constitución de la República de Cuba. (2012). La Habana: Editora Política.
- Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba (25/07/1878 y 28/07/1878). Gaceta de Madrid No. 204 y No. 251. Madrid.
- Ley No. 72 Ley Electoral (2/11/1992), Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 09 Extraordinaria. La Habana.
- Ley No. 91 De los Consejos Populares (25/07/2000). Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 6 Extraordinaria. La Habana.
- Ley No. 107 De la Contraloría General de la República (14/08/2009), Gaceta Oficial No. 029 Extraordinaria. La Habana.
- Ley No. 110 Modificativa de la Ley No. 1304 de 3 de julio de 1976 De la división político-administrativa (2/09/2010). Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 23 Extraordinaria. La Habana.
- Decreto-Ley 192 De la Administración Financiera del Estado (12/04/1999), Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 20 Ordinaria. La Habana.
- Acuerdo No. 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular (2007).
- Resolución No. 15 Normas para la Colaboración Económica que Cuba recibe (26/05/2006), del MINCEX, en Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 011, Edición Extraordinaria, La Habana.
- Resolución No. 241 del Ministerio de Finanzas y Precios (10/072012), Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 34 Ordinaria. La Habana.
- Reglamento Asambleas del Poder Popular en *Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano*, Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (editoras) (1999), La Habana: Editorial "Félix Varela".

CAPÍTULO 08

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

Rolando Alonzo Gutiérrez
FLACSO Guatemala

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA⁴⁰

Rolando Alonzo Gutiérrez

FLACSO Guatemala

LISTA DE SIGLAS Y ACRONIMOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL EN GUATEMALA

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

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

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

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

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

2.1 La definición de mancomunidades de municipios y asociaciones de municipalidades

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

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

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

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

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

2.2 Cantidad y ubicación geográfica de los municipios mancomunados

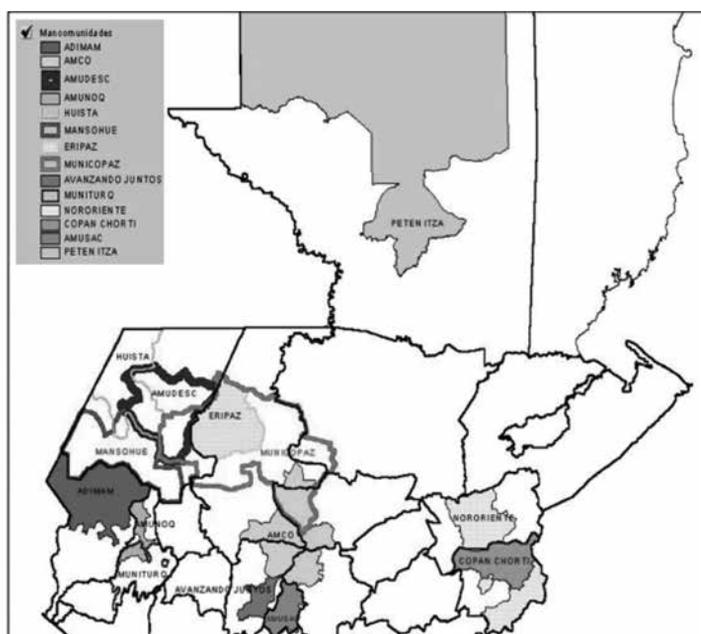
Según información de la ANAM (citado por De León, 2012), hasta diciembre de 2010 se contaban 36 mancomunidades registradas legalmente y una en conformación. Eran 208 municipios de 334, que pertenecían a una mancomunidad, el 62% del total. Como se observa en las figuras 1, 2 y 3, ha habido un crecimiento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

42. La cursiva es nuestra.

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

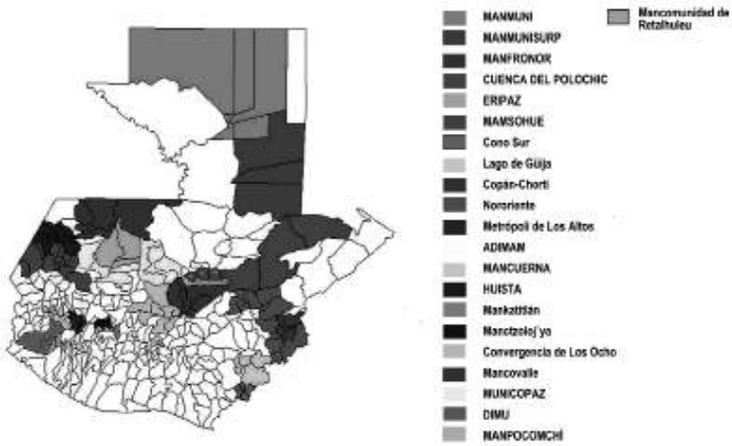
El dato último de mancomunidades hay que tomarlo con cierta reserva, puesto que según información oficial de ANAM, actualmente existen 35 mancomunidades de municipios. Si esto es así, quiere decir que ha habido cierta mortandad de iniciativas mancomunadas.

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



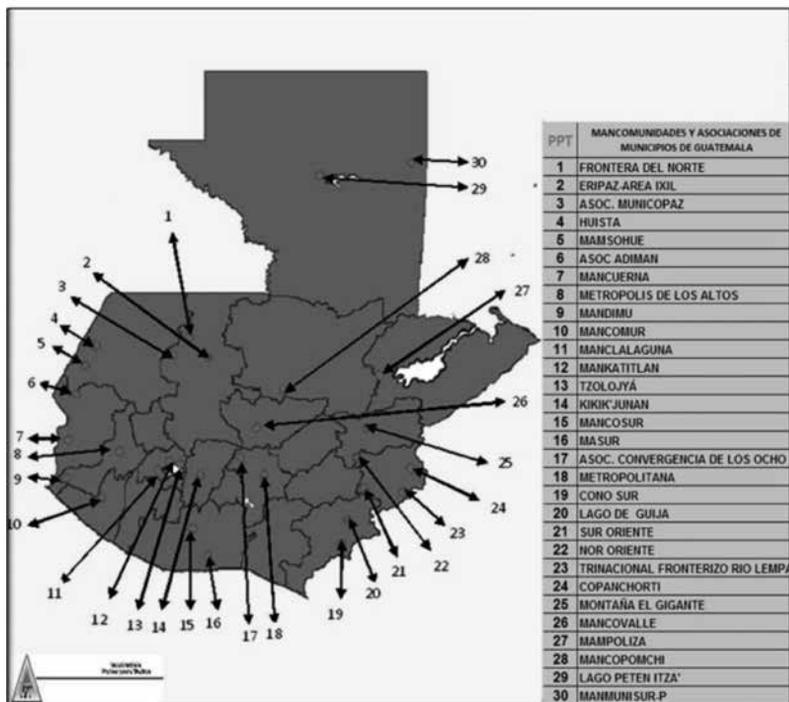
Fuente: Banco Mundial. Luis Berger Group. Estrategia Nacional de Caminos y Transporte en el Área Rural.

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



Fuente: Bedregal, 2007.

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



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

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

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

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

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

2.3 Fines y objetivos de las mancomunidades de municipios

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

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

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

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

3. LAS ETAPAS DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Segunda etapa. Las mancomunidades como ONG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 Tercera etapa. La mancomunidad como entidad de derecho público

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

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

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

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

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

45. El énfasis es nuestro.

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

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

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

4.1 Estructura organizacional

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

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

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

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

4.2 Forma de financiamiento

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

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

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

5. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. LAS ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPALIDADES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

CAPÍTULO 09

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

Ady P. Carrera Hernández
Red de Investigadores en Gobiernos
Locales Mexicanos

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

Ady P. Carrera Hernández

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos

INTRODUCCIÓN

El objetivo del capítulo es presentar un panorama integral sobre la situación en que se encuentra la asociación entre municipios, mejor conocida como intermunicipalidad, en México, así como reflexionar sobre los problemas que enfrenta y señalar algunos elementos para ayudar a su fortalecimiento y consolidación. El texto se divide en cuatro partes, la primera ofrece una breve descripción de la organización político-administrativa de la federación mexicana para ubicar el papel del gobierno municipal; la segunda contiene un recuento del marco legal y financiero en el que se desarrolla la intermunicipalización; la tercera sección analiza el perfil de las asociaciones municipales con base en las encuestas y censos que contienen datos sobre el tema; la última, aporta reflexiones sobre la prospectiva de la intermunicipalidad en México.

1. PERFIL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el país es una “República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos”. Por su parte, el Artículo 115 establece: “Los estados adoptarán, para su régimen interior,

la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”. Por lo tanto, la federación mexicana cuenta con tres ámbitos o esferas de gobierno y la mayor parte de su población, 92 por ciento, vive en el espacio municipal (cuadro 1).⁴⁶ Además de las entidades federativas y los municipios, la capital del país cuenta con el gobierno de la Ciudad de México, o Distrito Federal (DF), que tiene una estructura política-administrativa distinta.

Cuadro 1. Tipo y número de gobiernos subnacionales en México

Tipo de gobierno	Número	Habitantes
Gobierno de la Cd. de México	1	8'851,080
Entidades Federativas	31	103'485,458
Municipios	2,440	
Total	2,472	112'336,538

Fuentes: INEGI (2011)

1.1 Los gobiernos estatales

El gobierno de cada una de las 31 entidades federativas se divide en tres órganos: el Ejecutivo, a cargo del gobernador; el Legislativo, conformado por los diputados del Congreso estatal; y el Judicial, a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia. El gobernador y los diputados son electos mediante votación libre, universal, secreta y directa. Los magistrados que integran los tribunales son nombrados por los congresos estatales o por órganos dependientes del propio poder Judicial. El gobernador dura en su encargo seis años y los diputados ocupan su curul por tres años, pero a partir de la reforma política, aprobada en 2013, cada congreso estatal

46. Debido a la tradición centralista del país, aún hay personas en México que se refieren a los gobiernos estatales como el ámbito local. Esto se debe a que, durante décadas, los gobiernos municipales se consideraron meras oficinas de los gobiernos federal y estatales. En este texto, acorde con la práctica internacional, por gobierno local nos referimos al más cercano a la población, que en el caso mexicano es el ayuntamiento, órgano de gobierno de los municipios.

determina si aprueba o no la reelección de sus diputados. El número de periodos permitidos para seguir en el cargo varía. En Zacatecas se permite hasta por dos periodos, en Jalisco y Yucatán hasta tres, mientras que en Guanajuato y Querétaro hasta por cuatro periodos. Los magistrados duran en su cargo periodos que difieren en cada entidad federativa, pero pueden durar hasta 15 años, como ocurre en el Estado de México.

El artículo 124 constitucional determina que todas las facultades que no estén expresamente concedidas a los poderes federales se encuentran reservadas a los estados, por lo que se dice que estos últimos tienen competencias residuales. El artículo 117 señala atribuciones prohibidas a los gobiernos estatales, mientras que el artículo 118 contiene las que pueden realizar solo con la aprobación del Congreso federal. Además, existen algunas facultades concurrentes, es decir, que corresponden tanto al gobierno federal como a los estatales (Carbonell, 2003).

1.2 Los gobiernos municipales

La organización de los gobiernos municipales está basada en el artículo 115 de la Constitución: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. El municipio es el único ámbito de gobierno que no se divide en tres poderes. Es un órgano colegiado en el que, al menos legalmente, todos los integrantes tienen la misma jerarquía. La toma de decisiones se lleva a cabo mediante reunión de cabildo en donde todos tienen derecho de voto, aunque en caso de empate generalmente el presidente municipal tiene voto de calidad. Sin embargo, en la praxis política se reproduce la concentración del poder en la figura del Ejecutivo federal que prevaleció durante décadas, por lo que el presidente municipal ha sido la autoridad más influyente y el principal tomador de decisiones del ámbito local.

El artículo 115 constitucional también determina las facultades que les corresponden a los gobiernos municipales, entre las que destacan: tener personalidad jurídica y poder manejar su patrimonio conforme a la ley; aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro

de sus respectivas jurisdicciones; la prestación de servicios públicos;⁴⁷ administrar libremente su hacienda; recaudar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos; aprobar su ley de ingresos; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y regional.

Hasta ahora, los ayuntamientos tienen un periodo de gobierno de tres años sin posibilidad de reelección inmediata,⁴⁸ lo que se había convertido en uno de sus mayores problemas de diseño institucional, ya que en esas condiciones era imposible implementar políticas públicas de mediano y largo plazo. Pero la reforma política de 2013 dotó a los congresos estatales de la facultad de decidir si permitían o no la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos de cada entidad. Actualmente, varios estados han decidido aprobar la reelección inmediata de los ayuntamientos aunque los periodos varían, de un periodo como en Yucatán (Moguel, 2014), dos en Guanajuato (Moraga, 2014) y ninguno en Hidalgo (Barragán, 2014). La reelección solo será posible para los ayuntamientos que sean electos en los procesos de 2015 en adelante.

1.3 El gobierno de la Ciudad de México

Los gobiernos municipales fueron eliminados en el Distrito Federal en 1928 (Miranda, 1998). Durante décadas, el gobierno de la Ciudad de México lo ejerció un funcionario nombrado por el presidente de la República: el Jefe del Departamento del Distrito Federal, mejor conocido como regente, quien a su vez nombraba a los responsables de las 16 Delegaciones Políticas que integran la ciudad. En 1994, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convirtió en un órgano de gobierno, transformándose en 1996 en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1997 se llevó a cabo por primera vez la elección democrática del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en 2000 la población de la ciudad pudo elegir a los 16

47. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

48. Solo en los estados de Coahuila e Hidalgo los ayuntamientos tienen cuatro años como periodo de gobierno.

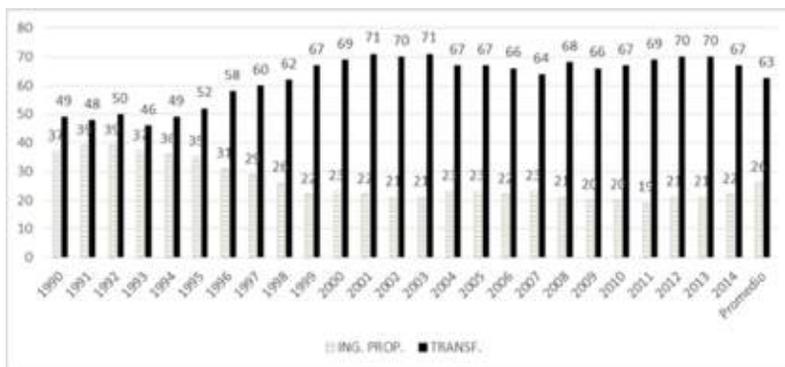
delegados políticos a través de las urnas (Becerra, 1998).

El artículo 122 constitucional señala que el gobierno del DF está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Estos últimos se depositan en el Jefe de Gobierno del DF, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia. La capital del país está sujeta a las decisiones del Congreso y el Ejecutivo federal en algunas materias de gran importancia, tales como contraer empréstitos o expedir su estatuto de gobierno. En general, las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales sobre el gobierno del DF se entienden reservadas para sus órganos de gobierno local. Aunque los Delegados Políticos son electos democráticamente, dependen en todos los sentidos del gobierno de la Ciudad de México, que mantiene una estructura profundamente centralizada en términos de recursos y toma de decisiones.

1.4 Federalismo fiscal

En materia de federalismo fiscal, el proceso de descentralización inició en la década de los ochenta, sin embargo las políticas adoptadas no fueron eficaces para fortalecer la autonomía fiscal de estados y municipios. La descentralización fiscal en México ha tenido como eje fundamental la canalización de más transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales sin fortalecer sus facultades recaudatorias y con graves deficiencias en la rendición de cuentas de los recursos descentralizados (Carrera, 2014). El gobierno federal retiene las principales fuentes de ingreso, mientras que la mayor parte del gasto descentralizado se ejerce en los estados y municipios con base en las prioridades determinadas por la federación. De 1990 a 2014, las transferencias federales han representado, en promedio, 63% del total de los ingresos municipales; más del doble que el monto de los ingresos propios en el mismo periodo (gráfica 1).

Gráfica 1. Proporción de las transferencias federales y el ingreso propio en el ingreso total de los municipios mexicanos 1990-2014



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI.

Ello explica por qué el porcentaje total de ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México es uno de los más bajos de la OCDE. En 2010, representó solo 3.6 por ciento en comparación al 24 por ciento que fue el promedio de los 7 países federales de la OCDE (IMCO, 2013:30). Del lado del gasto, mientras que en 1990 el gobierno federal ejercía casi 90% del gasto público total, en 2007 esa proporción había disminuido a 43%. En el mismo periodo, los gobiernos municipales incrementaron su porcentaje del gasto público total de 4% a 11% (Pardinas y Granados, 2010, p.1).

2. ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL

2.1 Marco jurídico

La base jurídica para la asociación municipal, conocida en México como intermunicipalización, se encuentra en el artículo 115, Frac. III, que establece:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o

más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Por lo que hace a las áreas urbanas, la Frac. VI del mismo artículo señala:

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Es importante destacar que el mismo artículo de la Constitución federal prohíbe explícitamente la existencia de autoridades intermedias entre los gobiernos estatales y municipales, lo cual representa el principal obstáculo para la formación de gobiernos metropolitanos, tema que se retomará más adelante.

Al tratarse de una federación, la legislación de cada estado debe respetar lo que señala la Constitución de la República. Sin embargo, en el caso del asociacionismo municipal, esto no ha sido respetado. Hace más de diez años el texto seminal de Santín mostraba que existían ocho estados del país en los que su legislación contradecía lo establecido por la Constitución federal, limitando y obstaculizando la intermunicipalización (2002). Al día de hoy, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero aún señala que los gobiernos municipales pueden “Celebrar convenios de colaboración y asociación con otros Municipios de la entidad para la más eficaz prestación de servicios públicos, previa autorización del Congreso del Estado”, lo cual contraviene a la Constitución federal que indica que solo requieren permiso del congreso estatal cuando se trate de municipios pertenecientes a distintas entidades federativas. Además de los jurídicos, las intermunicipalidades en México enfrentan otro tipo de problemas, uno de los cuales, entre los más serios, es el de su financiamiento.

2.2 Financiamiento

Como ya se ha explicado en otro texto, las asociaciones intermunicipales se construyen en torno a una problemática común que crea externalidades negativas en torno a los habitantes de diferentes municipios, por lo que se vuelve indispensable la cooperación entre sus autoridades (Carrera, 2005). Este fenómeno de acción colectiva lleva implícito el llamado problema de los comunes, que consiste en que, en una situación en la que es necesaria la cooperación de un grupo de individuos, uno o varios de ellos (o polizones) buscarán evadir el costo de la solución del problema, haciendo que los demás sean los que paguen por ello. Para solucionar esto es necesario generar incentivos selectivos, es decir, más allá de resolver el problema colectivo deben existir estímulos específicos para cada actor.

El mejor incentivo que pueden recibir los gobiernos municipales para asociarse es precisamente la canalización de recursos para programas específicos en sus comunidades. En Canadá, Corea, Francia, Portugal e Italia, los incentivos fiscales y financieros fueron clave para hacer operativa la cooperación entre autoridades locales (IMCO, 2010). Lamentablemente, los gobiernos federales y estatales de México poco han promovido este tipo de prácticas. Hace tiempo, la Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, principal mecanismo de transferencia de recursos federales a estados y municipios, establecía en su artículo 34 que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33 podían destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, pero esta disposición desapareció.

Una alternativa de financiamiento vigente podría ser el Fondo Metropolitano creado en 2006 para las zonas metropolitanas del país, que se definen como:

“el conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. Adicionalmente, se considera como zona metropolitana: a) todos aquellos municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, y b) aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que

comparten procesos de conurbación con ciudades de los Estados Unidos de América” (DOF, 2014).

Dichos recursos

[...] “se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquéllos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas” (DOF, 2014).

Pero el ejercicio de estos fondos no ha logrado varios de sus objetivos más importantes. Una evaluación realizada en 2010 arrojó como resultado que sus reglas de operación no eran las más adecuadas para hacer frente a la problemática metropolitana. Los gobiernos estatales, en general, no manejaban un concepto apropiado del fenómeno metropolitano, y las decisiones del fondo no respondían a políticas coordinadas (Iracheta e Iracheta, 2014). Pero lo más grave es que, de acuerdo con las reglas de operación de este fondo, los Consejos Metropolitanos son los órganos colegiados responsables de definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana, y los gobiernos municipales tienen un papel sumamente limitado, ya que su participación en los Consejos se reduce a postular proyectos sin ninguna capacidad de toma de decisiones. Luego, estos fondos en realidad no estimulan la coordinación entre municipios, sino que representan una instancia para la coordinación entre la federación y los estados, en donde estos últimos son los que tienen mayor incidencia en la toma de decisiones (DOF, 2014).

Otra instancia de financiamiento es el Programa Hábitat, que antes era responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y

a partir de 2013 es ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que tiene como propósito contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en: i) espacios urbanos denominados Polígonos, con alto grado de rezago social, déficit de servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria; ii) zonas urbanas con alto o medio grado de rezago social y condiciones de vulnerabilidad social que requieran acciones preventivas para reducir o canalizar positivamente conflictos sociales a nivel situacional; y iii) centros históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, además de aquellos que estén en proceso de revisión ante el Comité de Patrimonio Mundial.

Hábitat tiene una modalidad de ejecución de proyectos mediante Asociación de Municipios, que exige a los gobiernos locales generar todos los mecanismos e instrumentos legales para tener acceso a recursos financieros para ejecutar una obra o acción en esta modalidad. Ello incluye la firma de un convenio de asociación, elaboración del reglamento interior de la asociación, aportación financiera de cada municipio, la creación de un organismo operador y la aprobación de los congresos estatales cuando así se requiera (DOF, 2014b).

En general, el financiamiento de las intermunicipalidades ha provenido de las fuentes que los ayuntamientos involucrados han encontrado disponibles, que en cada caso se relacionan con el objetivo que persiguen dichas asociaciones y que han provenido de más de una institución. Una de las primeras en conformarse para resolver asuntos ambientales de manera integral, fue la Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquíl (apoyada con recursos de 10 municipios de la región), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de SEMARNAT, la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado de Jalisco, el Instituto Manantlán de Conservación y Biodiversidad, el Centro Universitario de la Costa Sur y la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A. C. (Graf y Zamora, 2006).

La Asociación de Municipios de la Zona Norte de Guerrero (AMZNEG) se creó en 2003 apoyada por el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, el Instituto de Desarrollo Social, la SEDESOL a través de Hábitat, el gobierno del estado de Guerrero y recursos de los propios municipios (SEDESOL, 2010), además del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR), integrado por nueve municipios de Jalisco (que se financia con recursos de todos los municipios, del gobierno del

estado y del gobierno federal) y la asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) (Galván y Santín, 2012). La intermunicipalidad de Tierra Caliente, Michoacán, contó con recursos del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y de los municipios participantes, con las asesorías de la Federación Mundial de Ciudades Unidas y del gobierno del estado (Izquierdo, 2007).

El estado de Jalisco quizá se la entidad federativa donde más intermunicipalidades se han creado en los últimos años. La primera experiencia inició en 1974, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) para dar estos servicios en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que ha seguido evolucionando; ya la mencionada Junta Intermunicipal de Ayuquila, formalizada en 2007; así como varios sistemas intermunicipales para el manejo de residuos (SIMAR), SIMAR Ayuquila-Valles, SIMAR Ayuquila-Llano, SIMAR Sureste, todos creados en 2008. En 2009 se formalizaron el SIMAR Sur-Sureste, la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuaya (Jirco), la Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala, y la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Sierra Occidental y Costa creada en 2012 (Galván y Santín, 2012).

Pero, en general, los gobiernos estatales no han sido promotores de este tipo de prácticas y, como se ha revisado, el gobierno federal tampoco ofrece muchos estímulos para ello. Así pues, los gobiernos municipales mexicanos prácticamente no disponen de fuentes específicas, permanentes y adecuadas para financiar proyectos de tipo intermunicipal. Dependen más bien de las redes personales que sus actores puedan tener en el ámbito federal y estatal, así como del conocimiento y capacidad de acceso y gestión ante otras instancias, tales como organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales, que les apoyen con fondos o asistencia técnica.

3. PERFIL DE LAS INTERMUNICIPALIDADES MEXICANAS

La posibilidad de asociación entre los municipios del país data de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, realizada en 1983 y que entró en vigor en 1984. Antes de eso, esta figura de gestión era prácticamente desconocida, aunque ya había algunos antecedentes aislados, como el de SIAPA (véase apartado anterior) que se constituyó en 1978

como una comisión interinstitucional de coordinación presidida por el gobierno del estado de Jalisco. ¿Qué es lo que impulsa la creación de las intermunicipalidades en un contexto político en el que tradicionalmente los gobiernos locales han estado subordinados a la Federación y los estados? La respuesta que parece más lógica es: la necesidad. Además de los cambios ya descritos, la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución federal transformó la vida municipal, ya que definió con claridad las responsabilidades de los ayuntamientos, y la prestación de servicios públicos fue una de las más importantes. De la noche a la mañana, los gobiernos locales se vieron en la necesidad de atender la demanda de sus comunidades en materia de agua potable, drenaje, limpia, rastro y las demás que ya han sido enunciadas (apartado 1.2).

Por otra parte, debe considerarse el crecimiento poblacional que ha registrado el país en las últimas tres décadas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1980, México tenía 66.8 millones de habitantes; para 2010, la población ya era de más de 112 millones. Además, es uno de los países con las tasas más altas de población en zonas urbanas. En 1950, poco menos de 43% de la población vivía en localidades urbanas; en 1990, 71%; y en 2010, esta cifra aumentó a casi 78% por ciento. A ello debe agregarse que, como se señaló en el apartado 2.1, la Constitución federal prohíbe explícitamente instancias de gobierno entre los municipios y los gobiernos estatales; lo que ha impedido la formación de gobiernos metropolitanos. De esta forma, los gobiernos municipales han tenido que enfrentarse al reto de proveer servicios públicos básicos a una creciente población cuya demanda se concentra en las zonas urbanas.

Actualmente, México cuenta con 59 zonas metropolitanas (ZM) en las que se asientan 63 836 779 habitantes (CONAPO, 2010). Entre las más grandes se encuentran la ZM del Valle de México, con una población de 20 116 842 personas; la ZM de Guadalajara, con 4 434 878; la ZM de Monterrey, con 4 106 054; y la ZM Puebla-Tlaxcala con 2 728 790. El fenómeno de la metropolización ha surgido en un contexto de insuficiencia presupuestaria e institucional municipal, con la limitación de administraciones de solo tres años y, además, sin la posibilidad de crear instancias metropolitanas de gobierno. No fue una casualidad que uno de los primeros antecedentes de intermunicipalización, el SIAPA, surgiera en la ZM de Guadalajara, la segunda más poblada del país. Estas condiciones han traído como consecuencia que:

En la actualidad, la mayoría de las ciudades mexicanas crecen de manera desordenada y sin una definición clara para el mediano y largo plazo. Así, se construyen ciudades dormitorio en las orillas de las ciudades, muchas veces en zonas de alto riesgo y en asentamientos irregulares. El resultado es la falta de servicios públicos adecuados, hacinamiento y congestión para ir y venir de esos lugares, la pérdida de la armonía del paisaje, así como desastres humanos y económicos derivados de haber ignorado los riesgos de establecerse en ciertas zonas (IMCO, 2010, p. 15).

En el otro extremo tenemos a las poblaciones rurales y pequeñas que tienen menos de 2500 habitantes. El INEGI señala que en 1950, la población rural del país representaba poco más de 57%; en 1990 había disminuido a 29%; y en 2010 era de solo 22%. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2010, 61% de la población de las zonas rurales de México vivía por debajo de la línea de pobreza. Esta situación es consecuencia de la falta de acceso a servicios esenciales para el desarrollo económico y humano, como la atención de la salud, la educación, el saneamiento y la vivienda, y a recursos como la tierra, la tecnología, los conocimientos y el crédito. La pobreza rural se concentra en las zonas del país que tienen los porcentajes más altos de población indígena, como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, en donde más de la mitad de sus habitantes está en la pobreza extrema (FIDA, 2014). En el caso del estado de Oaxaca, es la tercera entidad federativa más marginada de México, la que tiene mayor número de población indígena y la que cuenta con mayor número de municipios: 570. Esta población se asienta en gobiernos locales que se caracterizan por su inframunicipalismo, término que se refiere a la existencia de un gran número de municipios con pocos habitantes y cuya capacidad financiera y de gestión son insuficientes para cumplir con sus funciones y atribuciones básicas (Arenillas, 2004).

En este contexto, resulta evidente la enorme necesidad que tienen todos los gobiernos municipales mexicanos de recurrir a esquemas de asociación con el fin de dar respuesta a las demandas de su población. En el caso de las grandes metrópolis, la intermunicipalidad es la única alternativa para generar un esquema de gobierno integral y articulado que permita coordinar esfuerzos entre todos los municipios de las ZM para generar políticas eficaces, eficientes y de largo plazo para estas áreas en donde vive la mayor parte de la población del país y donde se genera la mayor proporción de Producto Interno Bruto. Además, este tipo de asociación

permitiría a los gobiernos locales contar con la capacidad de incidencia que les demanda la negociación ante las instancias federales y estatales. En lo que concierne a las zonas rurales, la asociación de municipios es la única alternativa para conjuntar sus limitadas capacidades y recursos con el fin de generar procesos de desarrollo para sus comunidades, que son las más necesitadas del país.

A partir de las reflexiones recién presentadas, resulta natural preguntarse en qué medida los municipios han aprovechado esta alternativa de gestión. Hasta mediados de la década de los noventa, no existía ninguna fuente de información que diera cuenta de la forma en que los gobiernos locales iban adoptando este mecanismo. De hecho, a la fecha no existe un estudio sistemático sobre su evolución y, como se verá enseguida, no existe interés por parte de la Federación por contar con más y mejor información para generar políticas públicas en los tres niveles de gobierno que estimulen el fortalecimiento de esta práctica. Los datos con los que se cuenta provienen de un conjunto de instrumentos que han sido utilizados para coleccionar información de todos los municipios del país y que arrojan alguna información sobre la intermunicipalidad en México. El primer esfuerzo por evaluar el perfil de la gestión municipal en México fue el estudio publicado por la Secretaría de Gobernación a principios de la década de los ochenta (CNEM, 1982), y a partir de él se han generado varios instrumentos con el apoyo de diversas instituciones que permiten tener datos importantes para examinar lo que ha ocurrido en los últimos casi 20 años en la gestión de los gobiernos locales (cuadro 2).

Cuadro 2. Fuentes de datos sobre el perfil de la gestión municipal en México

Año	Instrumento	Responsable
1982	Encuesta Municipal	Instituto Político Nacional de Administradores Públicos
1995	Encuesta sobre el Perfil de los municipios en México	Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) de la Secretaría de Gobernación- INEGI
2000	Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000	Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)- INEGI
2002	Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002	SEDESOL-INEGI

Año	Instrumento	Responsable
2004	Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004	SEDESOL
2009	Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009	INEGI
2011	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011	INEGI
2013	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013	INEGI

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Encuesta sobre el Perfil de los municipios en México 1995

Debido a su casi inexistente práctica, las asociaciones municipales no eran objeto de análisis en la gestión local. Por ello, en el instrumento de 1995 no se incluyó una sección específica que indagara sobre ellas, pero en el apartado de servicios públicos se incluyó una pregunta sobre la forma en que los ayuntamientos prestaban dichos servicios, y entre las alternativas de respuesta estaba la de Convenio Intermunicipal. Del total de ayuntamientos encuestados, 23% dijeron prestar servicios públicos a través de la modalidad de asociación intermunicipal. El grupo con menor porcentaje de municipios que prestaron servicios públicos a través de asociación fue el de grado Muy Bajo de Marginación. Los estados en los que mayor número de municipios prestaron servicios públicos a través de intermunicipalidad fueron, en orden descendente: Quintana Roo, Tabasco, Querétaro, Oaxaca y Veracruz. Las entidades que no tuvieron ningún municipio con convenio intermunicipal para la prestación de servicios públicos fueron Baja California y Baja California Sur. Los servicios públicos con mayor número de asociaciones fueron, en orden descendente, Limpia y Recolección de Basura, Parques y Jardines, Panteones, Agua Potable y Seguridad Pública.

3.2 Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000

En la encuesta de 2000, una vez más las preguntas sobre intermunicipalidades se elaboraron en relación con la prestación de servicios públicos, aunque este año se incluyeron seis. Del total de municipios que existían entonces, 22% dijeron que sí se habían asociado para la prestación de servicios públicos. Considerando su grado de marginación, el mayor porcentaje de los municipios que prestaron un servicio público asociándose con otro u otros se concentró en los que tenían un grado Alto y Medio. Los grupos de municipios donde menos casos de asociación se encontraron fueron extremos: los de Muy Alto grado y los de Muy Bajo grado de marginación. Solo 30% de los municipios asociados pertenecía al Sistema Urbano Nacional. Los estados en donde se encontró el mayor número de municipios asociados con este propósito fueron, en orden descendente: Puebla, Oaxaca, Jalisco, Michoacán y Chiapas.

Del total de municipios que afirmaron prestar servicios públicos a través del esquema de asociación intermunicipal, 50% dijeron estar asociados para la provisión de un sólo servicio; en contraparte, 27.5% dijo prestar tres servicios públicos mediante asociación. La única información con la que se cuenta en relación con los objetivos de las asociaciones intermunicipales es la de esta encuesta, en la que los municipios señalaron que sus asociaciones tenían 2429 objetivos. Entre los objetivos señalados hubo algunos muy específicos, como abrir caminos o construir puentes, hasta algunos sumamente generales, tales como apoyos y beneficios, asesoría, ayuda mutua, instancias para compartir experiencias y darse auxilio, conseguir más recursos, desarrollo de los municipios o fortalecimiento municipal. Este año, 12% de los municipios dijeron haberse asociado con otros municipios del país para algún fin diferente a la prestación de servicios públicos.

3.3 Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002

Para esta Encuesta se diseñó una sección especial que contaba con 10 preguntas para recoger información acerca de las asociaciones intermunicipales. De acuerdo con sus datos, 20% de los ayuntamientos dijeron proveer servicios públicos a través de una asociación. De acuerdo con su

grado de marginación y su condición de zonas metropolitanas, se encontraron los mismos patrones que en la encuesta anterior. Es decir, el mayor porcentaje de municipios que prestaron un servicio público mediante asociación se concentró en los de grado Alto y Medio de marginación y solo una quinta parte de los catalogados como zona metropolitana habían empleado esta práctica. Puebla, Oaxaca, Jalisco, y Michoacán vuelven a aparecer como las entidades federativas con el mayor número de municipios asociados para la prestación de servicios públicos, incorporándose el estado de Veracruz. Los servicios públicos que mayor cantidad de asociaciones concentraron fueron: Seguridad Pública, Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, Transporte Público y Limpia y Recolección de Basura. De las asociaciones reportadas, 42% dijo haber firmado un convenio sin que este hubiera sido aprobado por la legislatura estatal respectiva, 30% afirmó contar con la aprobación de la legislatura respectiva. En un 28% de los casos no existió ningún acuerdo formal.

Para el 37% de los municipios que proveían servicios mediante asociación, el financiamiento provino del Ramo 33 de presupuesto federal. Los recursos que menos importancia tuvieron fueron los del Ramo 28, que también son recursos federales. 43.5% de los ayuntamientos asociados dijeron contar con un Órgano de Gobierno y Administración para llevar a cabo los proyectos. 17% del total no crearon ningún mecanismo para llevar a cabo sus objetivos. En una cuarta parte de los municipios asociados para la provisión de servicios públicos el resultado más importante de la asociación fue el beneficio a la población, y el menos significativo fue el de promoción del desarrollo económico. Tres cuartas partes consideraron la experiencia como buena y dos terceras partes afirmaron que por los resultados obtenidos trataría de mantener ese vínculo. Finalmente, la mitad de los gobiernos en intermunicipalidad señaló la insuficiencia de recursos como el principal problema.

3.4 Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004

Al igual que en el ejercicio anterior, esta encuesta incluyó una sección especial sobre asociación intermunicipal con 17 preguntas. Solo una quinta parte de los municipios respondió que se había asociado para prestar servicios públicos. Como en los dos instrumentos anteriores, de acuerdo con su grado de Marginación, los municipios con grado Alto y Medio fueron los que más se asociaron; asimismo, los que menos lo

hicieron fueron los de grado Muy Bajo y Muy Alto. Solo 4 por ciento de los municipios asociados pertenecía a Zona Metropolitana. El servicio público que se reportó con mayor número de asociaciones fue seguridad pública, seguido de agua potable. La mayor parte de las asociaciones duraron un año en funcionamiento, y la modalidad más usada para formalizar esta coordinación fueron los convenios entre los ayuntamientos sin la aprobación de la legislatura estatal.

Los recursos que más aportaron fueron de tipo financiero, recursos humanos y recursos materiales. Los fondos canalizados a la intermunicipalidad provinieron sobre todo de los recursos propios de los ayuntamientos. La forma de prestación de los servicios ofrecidos mediante asociación fue la directa y el órgano de gobierno fue la instancia más usada para la gestión de las intermunicipalidades. El resultado que mayor porcentaje de municipios señaló fue que la asociación la Rendición de Cuentas y Mejoró la capacidad financiera, seguidos de que Abarató la prestación de los servicios. El principal problema que mayor número de municipios mencionó fue la Insuficiencia de recursos financieros, seguido de Capacidad técnica insuficiente, y por último, la Coordinación de acciones. En relación con el grado de satisfacción con la experiencia, la mayor proporción señaló que fue Buena y que Recomendaría la práctica a otros municipios.

3.5. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009

Al igual que en los dos ejercicios anteriores, esta encuesta incluyó una sección sobre Asociación Intermunicipal, integrada por 16 preguntas. De los municipios que respondieron, 37% manifestó haberse asociado; de ellos, los que más recurrieron a esta práctica fueron los municipios urbanos medianos, seguidos de los urbanos pequeños. Los que menos se asociaron fueron los municipios rurales y mixtos. Por su grado de Marginación, los más activos fueron los que tenían mejores condiciones y los menos participativos fueron los que tenían mayores rezagos. El mayor porcentaje de municipios que consideró que la asociación mejoró la capacidad financiera y abarató los costos de prestación de servicios públicos se concentró en los municipios urbanos medianos y pequeños (Arellano ., 2011). La seguridad pública fue el servicio (función) que generó mayores asociaciones, seguida de limpia, recolección, traslado,

tratamiento y disposición final de residuos; y en tercer lugar, agua potable, saneamiento y alcantarillado. Los principales problemas que manifestaron los municipios para operar las asociaciones fueron, en primer lugar, recursos insuficientes; falta de participación ciudadana; y, por último, marcos jurídicos inflexibles (García y Gómez, 2011).

3.6 Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013

En los dos instrumentos más recientes, la sección de Asociación Intermunicipal cambió su nombre por Asociación Intergubernamental y las preguntas sobre el tema se redujeron a tres. Es pertinente enmarcar este cambio en un contexto más amplio para comprender en su verdadera dimensión sus implicaciones. El multicitado artículo 115 de la Constitución federal establece en su Fracción II:

El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Y su Fracción III, que trata sobre los servicios públicos que son responsabilidad de los ayuntamientos, añade:

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Por último, al tratar el tema de los ingresos propios municipales, la Fracción IV indica: “Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.

Estas disposiciones se incorporaron al artículo 115 constitucional en 1983, al mismo tiempo que los municipios recibieron la facultad de prestar servicios públicos y cobrar los impuestos a la propiedad y el pago de los servicios públicos. Pero al no contar con la capacidad necesaria, muchos municipios firmaron convenios con sus gobiernos estatales para cederles la prestación de los servicios y el cobro de sus ingresos propios. Esto se prestó a abusos por parte de los gobiernos estatales que llegaron a cobrar hasta 30% de lo recaudado a los municipios por concepto de administración (Nickson, 1995, p. 206). A partir de entonces, paulatinamente los municipios empezaron a hacerse cargo de esas facultades, aunque no de manera eficiente ni eficaz; para 2009, 83% de los ayuntamientos recaudaba el predial de manera directa, 12% mediante convenio con el estado y 5% a través de otras opciones (Cabrero y Orihuela, 2011, p. 141).

La recaudación del ingreso propio municipal es muy baja por diversas causas, entre ellas el pésimo diseño de las transferencias federales y falta de voluntad política de la mayor parte de los ayuntamientos para enfrentar el costo político de la recaudación. Dada la baja recaudación de ingresos fiscales subnacionales, una reciente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal federal creó estímulos para que los municipios dejen de cobrar el impuesto predial y firmen un convenio para que los gobiernos estatales se hagan cargo de ello. A cambio, los ayuntamientos recibirán más recursos del Fondo de Fomento Municipal. Los argumentos que se han manejado para promover esta política de recentralización fiscal son básicamente de eficiencia en la recaudación, asumiéndose que las entidades federativas tienen mejores capacidades para realizar de manera eficiente dicho cobro, lo cual es altamente cuestionable (Carrera, 2015). Esto, aunado a una serie de otras políticas del actual gobierno federal fortalece el proceso de recentralización que se ha puesto en marcha en México desde 2011 (Carrera, 2014b).

Este es el contexto en el que los datos relacionados con las asociaciones intermunicipales desaparecieron de los censos sobre los municipios para dar paso a una sección en la que se pregunta sobre asociaciones intergubernamentales. Los cuestionarios empleados para recolectar los datos de los censos 2011 y 2013 están diseñados de forma tal que cuando un ayuntamiento responde afirmativamente que se ha asociado para prestar un servicio público o realizar alguna función de su competencia, es imposible determinar si se asoció con otro (s) municipio (s) o con el gobierno estatal. Diferenciar entre ambas alternativas es esencial, ya que mientras la asociación entre municipios es un mecanismo que los

fortalece como instancias de gobierno, la asociación con los gobiernos estatales representa un retroceso en su autonomía política y financiera, además de tirar por la borda los esfuerzos y recursos invertidos en el proceso de descentralización que inició hace 35 años. De esta forma, en los dos censos municipales más recientes se ha perdido el acceso a datos actualizados sobre la forma en que evoluciona la intermunicipalidad en México. Técnicamente es la única alternativa viable que tiene la mayor parte de los municipios para enfrentar las demandas de su población, y, políticamente, el mejor mecanismo para su fortalecimiento como esfera de gobierno. Esto da pie para examinar la problemática que enfrentan las asociaciones intermunicipales y el contexto en el que tienen que esforzarse por avanzar.

4. PROSPECTIVA DE LA ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL

4.1 Remando contra corriente

Se ha definido a la asociación entre municipios como un medio a través del cual puede lograrse una gestión más eficaz y eficiente, pero, además de estas consideraciones económicas y de desarrollo, este mecanismo es el único medio del que disponen los gobiernos locales mexicanos para convertirse en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno (Carrera, 2005). Es decir, la intermunicipalidad puede ser la base para generar una dinámica diferente en las relaciones intergubernamentales de nuestro país para avanzar hacia un esquema más horizontal, coordinado, equilibrado y, desde luego, más acorde con nuestra organización federal. Para lograr estos objetivos, el factor más importante no es el financiamiento o la capacidad institucional, se trata de algo mucho más complejo: la voluntad política. El fortalecimiento y consolidación de este mecanismo de *gestión* y evolución política depende en gran medida de la voluntad que tengan las autoridades de los tres ámbitos de gobierno: *federación, estados y* los propios municipios.

En lo que respecta a la federación, como ya se señaló en la sección anterior, México atraviesa por un proceso de recentralización. Desde finales de la primera década de este siglo, México confronta una grave crisis de gobernabilidad derivada de la incapacidad del Estado para controlar la actividad del crimen organizado, la cual se vio magnificada con la crisis

económica iniciada en 2008. En 2014, los precios del petróleo, recurso que genera una tercera parte del ingreso total del gobierno federal, se derrumbaron en el mercado internacional. La mezcla mexicana, que llegó a tener un precio de más de 100 dólares el barril, actualmente cuesta menos de 43 dólares. Esto ha ocasionado severos recortes presupuestales y la suspensión de importantes obras de infraestructura, como la construcción del tren rápido México-Querétaro. La literatura sobre descentralización advierte explícitamente que las crisis económicas o sociales tienden a magnificar el papel del gobierno central y, por lo tanto, debilitar la autonomía local (Oates, 1993). Este fenómeno es conocido como ‘el efecto crisis’, y ocurre cuando hay una propensión a dar menos autonomía a los gobiernos locales en aquellos países donde hay una continua amenaza de ingobernabilidad o quebranto económico (Bahl & Linn, 1992).

El ‘efecto crisis’ se ve fielmente reflejado en la experiencia mexicana. A finales de su sexenio, el Presidente Felipe Calderón promovió la iniciativa del Mando Único para la creación de una instancia que suprimiera la policía municipal y la agrupara bajo la dirección de los gobiernos estatales. La idea no progresó, pero al iniciar la actual administración de Enrique Peña, fue retomada y promovida de forma tal que para finales de 2014, solo seis entidades federativas no habían aprobado la iniciativa del Mando Único policial (García, 2014). En mayo de 2014 se presentó una iniciativa para transformar el Instituto Federal Electoral (IFE) en un Instituto Nacional Electoral que sustituiría funciones de los 32 Institutos electorales de los estados y de la Ciudad de México. A partir del 4 de abril de ese mismo año, el Instituto Nacional Electoral (INE) sustituyó al IFE que por 23 años se hizo cargo exclusivamente de los procesos electorales federales. En diciembre de 2012, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo cambios significativos: la administración del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, que hasta entonces había sido responsabilidad de cada estado, fue asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal.

Además, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el más importante del Ramo 33 para los municipios, también experimentó transformaciones (DOF, 2012). Hasta entonces, la legislación señalaba en qué tipo de obras se podían utilizar los recursos, pero, a partir de 2014, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal emite lineamientos en los que se señala la proporción en que deberá invertir cada ayuntamiento en las zonas de Prioritaria, tanto urbanas como rurales, seleccionadas por el gobierno federal. Los proyectos que se pueden financiar han sido

clasificados en: incidencia directa, incidencia indirecta, complementarios y especiales, determinando el porcentaje de los recursos que pueden ser utilizados en cada uno de ellos. En el caso de los proyectos especiales, deberán ser aprobados por el Comité de Proyectos Especiales, órgano integrado exclusivamente por funcionarios federales (DOF, 2014c).

Ante este panorama resulta difícil, por decir lo menos, esperar que el gobierno federal instrumente políticas que promuevan la formación o el fortalecimiento de las intermunicipalidades. Por el contrario, la evidencia muestra que la tendencia es hacia el retroceso de lo poco que se avanzó en los últimos 35 años. En los gobiernos estatales tampoco hay elementos que permitan afirmar que existe una tendencia a apoyar la asociación intermunicipal. De hecho, aún hay estados, como Guerrero, en los gobiernos locales incluso enfrentan obstáculos jurídicos impuestos por el congreso estatal para asociarse. Una explicación plausible podría ser que tanto federación como estados están conscientes de que la intermunicipalidad fortalece a los ayuntamientos, no solo en términos de gestión, sino también políticos. Durante largo tiempo el municipio fue la criatura que dependía de las prebendas del presidente de la República o de los gobernadores. Tal parece que ninguno de estos actores tiene intenciones de renunciar a esa paternidad. A juzgar por los datos presentados en la sección 3, los propios municipios se han mostrado reacios a adoptar este mecanismo de coordinación, a pesar de todas las virtudes y ventajas que puede ofrecerles en términos de recursos, capacidades e incidencia política.

4.2 Consideraciones finales

Hace casi diez años se realizó un ejercicio con base en un modelo probabilístico para determinar qué factores determinaban la posibilidad de un municipio de asociarse con otros. Los resultados mostraron que el tamaño del municipio o su grado de urbanización no eran importantes, pero sí la zona geográfica de pertenencia. Los municipios localizados en las zonas norte y sur mostraron una menor propensión a asociarse que los de la zona centro. La filiación política también fue significativa. Los presidentes municipales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Institucional (PRI), en ese orden, tenían una mayor tendencia a la asociación que los demás partidos o coaliciones. También resultó importante que la legis-

lación estatal facilitara la intermunicipalización, así como contar con asesoría e información sobre el tema. Los municipios con mayor nivel de endeudamiento también se mostraron más proclives a asociarse. En relación con el nivel de marginación, los que más probabilidad tenían eran los municipios con grado medio y bajo (Rodríguez y Tuirán, 2006).

El fortalecimiento y consolidación de la intermunicipalidad solo puede avanzar con el trabajo organizado de varios actores. De particular relevancia son las asociaciones de municipios que en México empezaron a organizarse a finales del siglo XX, con base en su origen partidista. La Asociación de Ayuntamientos Municipio Libre, que después se transformó en la Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC), se fundó en 1994 por iniciativa de ayuntamientos panistas. Actualmente, existen varias asociaciones municipales, como la Federación Nacional de Municipios Mexicanos (FENAMM), que agrupa a más de 1500 municipios priistas. La Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC), con municipios de extracción perredista y la Asociación Nacional de Alcaldes, A. C. (ANAC) de municipios panistas. Las tres primeras están asociadas en una plataforma nacional denominada Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que es un frente común para impulsar acciones en pro del desarrollo municipal en México. Entre sus acciones, se encargan de cabildear para la conformación de las agendas de mayor impacto en la vida municipal, elaboran iniciativas para la creación de más fondos financieros para obras y proyectos en el ámbito local, organizan capacitaciones para sus asociados e intercambio de experiencias exitosas. Ellas pueden ser un mecanismo muy eficaz en la difusión de la intermunicipalidad y medio para proveer asistencia técnica.

La comunidad académica también tiene un importante papel en este proceso, ya que contribuye con investigaciones que analizan el fenómeno de la intermunicipalidad. En el caso mexicano, el tema no fue objeto de estudio sino hasta principios de este siglo, ya que antes era prácticamente desconocido. Existe un gran volumen de artículos, ponencias y algunos libros que abordan la materia, y aunque la inmensa mayoría se ocupan de estudios de casos, constituyen una importante contribución, ya que aportan evidencia empírica sobre la forma en que han venido funcionando las asociaciones intermunicipales y los problemas que enfrentan. Sin embargo, hace falta la elaboración de estudios longitudinales que permitan contar con información para diseñar e instrumentar políticas públicas que apoyen este mecanismo de coordinación entre municipios. Asimismo, es necesario tener mayor claridad acerca de cuáles son las

condiciones en que puede funcionar de manera más eficaz una intermunicipalidad, cuáles son los mejores órganos para su gestión en contextos urbanos o rurales, de qué forma puede incorporarse la comunidad para tener mayores posibilidades de que la asociación sobreviva los cambios políticos en los ayuntamientos, etc.

Finalmente, para cerrar este capítulo, con base en la información que se ha examinado hasta ahora, el cuadro 3 presenta un resumen de algunos de los factores más importantes que se requieren para incentivar la práctica de la intermunicipalización en México, organizados en tres áreas.

Cuadro 3. Factores para incentivar la promoción de la intermunicipalidad en México

Jurídica	Financiera	Capacidades
Legislación estatal que respete lo establecido por el art. 115 de la Constitución federal en relación con la intermunicipalidad.	Más estímulos financieros por parte de la Federación y los gobiernos estatales.	Asesoría técnica para la constitución y funcionamiento de las asociaciones, sobre todo para los municipios con mayor grado de marginación.
La posibilidad de reelección de los ayuntamientos de varios estados del país en un futuro cercano, hace indispensable revisar el marco jurídico para garantizar el correcto ejercicio de los recursos de las intermunicipalidades.	Rediseño de las transferencias con que la Federación canaliza fondos a estados y municipios, de forma tal que promuevan la asociación intermunicipal y garanticen que los ayuntamientos tengan voz y voto en la toma de decisiones y ejercicio esos recursos.	Generar información confiable y actualizada sobre la evolución de las intermunicipalidades en el país con el fin de contar con elementos que permitan diseñar e instrumentar políticas públicas eficaces para su promoción.
El marco jurídico que regula la gestión municipal debe volver obligatoria la coordinación de las autoridades municipales de las zonas metropolitanas, sobre todo en los servicios públicos esenciales para el desarrollo económico y humano.	Aplicación del Fondo Metropolitano para promover esquemas de coordinación con enfoque de gobernanza metropolitana en el que estados como municipios participen como pares.	Difusión y asesoría sobre intermunicipalización por parte de las asociaciones de municipios del país.

Jurídica	Financiera	Capacidades
	Fondos específicos para que las intermunicipalidades que se formen puedan lograr su institucionalización sin depender de su signo político.	Promoción e intercambio de buenas prácticas, tanto nacionales como internacionales.

Fuente: elaboración propia.

Como puede verse, la propuesta es ambiciosa, pero su objetivo es contribuir con argumentos al debate que existe sobre el tema en la región latinoamericana. Como se evidencia en otros capítulos de este libro, la intermunicipalidad es una práctica mucho más común y consolidada en varios países de la región. En ese sentido, México tiene el reto de transformar las condiciones que existen actualmente para que esta alternativa de fortalecimiento institucional y político sea de utilidad para que los gobiernos locales del país cumplan con el más importante de sus compromisos: proveer de mejores condiciones para el desarrollo integral de la mayor parte de los mexicanos.

REFERENCIAS

- ARELLANO, D. et al. (2011). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En: Cabrero, E. y Arellano, D. (coords.). . México: CIDE, pp. 29-116.
- ARENILLAS, M. (2004). Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España. En: , Madrid.
- BAH, R. y LINN, J. (1992). . Washington, D. C.: World Bank.
- BARRAGÁN, J. (2014). Frenan reelección para presidentes municipales en Hidalgo. . Recuperado de: http://www.milenio.com/estados/Frenan-reeleccion-presidentes-municipales-Hidalgo_o_428957333.html
- BECERRA, P. (1998). La legislación electoral en el Distrito Federal. , (98), pp. 93-118.
- CABRERO, E. y ORIHUELA, I. (2011). Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En: Cabrero, E. y Arellano, D. (coords.). , México: CIDE, pp. 117-156.

- CARBONELL, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. En: , México: UNAM, pp. 379-396.
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. (2015). Recentralización del predial, retroceso del federalismo. En: . Expediente Abierto, nro. 60, febrero, pp. 18-19.
- CARRERA H., A. P. (2014). Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal. La mala experiencia mexicana. En: , Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CARRERA H., A. P. (2014b). El retroceso del federalismo en México. Gobierno federal, Estado central. En: . Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CARRERA H., A. P. (2005). La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. En: , Venezuela.
- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo (s.f.). . México: Gobierno del Estado de Guerrero.
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2010). , México.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014). Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334587&fecha=04/03/2014
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014b). Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377915&fecha=31/12/2014
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014c). , México.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado el 9 de diciembre, México.
- FIDA. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2014). . Italia: Naciones Unidas.
- GALVÁN, F. y SANTÍN, L. (2012). . México: Arlequín.

- GARCÍA, E. (2014). Aprobado Mando Único policial en 26 estados: Osorio. . Recuperado de: http://www.milenio.com/region/Faltan-Mando-Unico-Osorio-Chong_o_241176137.html
- GARCÍA, R. y GÓMEZ, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales. En: Cabrero, E. y Arellano, D. (coords.), . México: CIDE, pp. 157-213.
- GRAF, S. y ZAMORA, A. (2006). . México: Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A. C. (mimeo)INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2011). , México.
- IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (2013). , México.
- IMCO (2010), “Sección III. Propuestas transversales” en , México, pp. 187-202.
- IRACHETA, A. e Iracheta, J. (2014). México: CIDE-Clear-SHCP-BID-El, Colegio Mexiquense-Centro Eure.
- IZQUIERDO, A. (2007). Intermunicipalidad y desarrollo regional. En: Alejandro Navarro y Gustavo Meixueiro (coords.). . México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, pp. 47-63.
- MIRANDA, S. (1998). . México, Unidad Obrera y Socialista.
- MOGUEL, Y. (2014). Yucatán aprueba reelección de alcaldes y diputados. , Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/yucatan-aprueba-reeleccion-de-alcaldes-y-diputados.html>
- MORAGA (2014). Congreso aprueba reelección de diputados y alcaldes. , . Recuperado de: <http://www.unionguajalajara.com.mx/articulo/2014/06/12/politica/guanajuato/congreso-aprueba-reeleccion-de-diputados-y-alcaldes>
- NICKSON, Andrew (1995), , UK, Lynne Rienner Publisher.
- OATES, W. (1993). . England: Gregg Revivals.
- PARDINAS, J. y GRANADOS, E. (2010). Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. nro. 5. México: CIDE.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. y TUIRÁN, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. , (2), II Semestre, pp. 393-409.

- SANTÍN DEL RÍO, L. (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En: Santín, L. (coord.). . México: SEDESOL-INDESOL-FLACSO.
- Secretaría de Gobernación (2014). , México.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2010). México.

CAPÍTULO 10

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN NICARAGUA

María del Pilar Ruiz

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN NICARAGUA

María del Pilar Ruiz

1. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN NICARAGUA

Nicaragua es un Estado unitario y su forma de gobierno es republicana con sistema presidencialista. Tiene una población de 6 071 045⁴⁹, con una extensión territorial de 130 373,40 km². Su capital es Managua. La base de la división político-administrativa del país son los municipios. En consecuencia, existen dos niveles de gobierno en todo el país: el central y el local. No existe un nivel intermedio de la administración pública en Nicaragua, con excepción de la Costa Atlántica, donde la Constitución y el Estatuto de Autonomía crean los Gobiernos Regionales Autónomos.

2. EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO

Por principio constitucional, el gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades municipales, las cuales gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del Gobierno central. Tiene su propia estructura y una ley⁵⁰ que regula esa base jurídica local

49. Instituto Nacional de Información de Desarrollo. Nicaragua (INIDE), censo del 30 de Junio de 2012.

50. Dicha Ley Municipal (Ley 40) fue creada en 1988 y reformada por la ley 261, publicada como texto refundido en la Ley 40-261 del 26 de agosto de 1997 en el diario oficial La Gaceta.

con autonomía propia, tanto administrativa como política y financiera⁵¹. El gobierno municipal tiene carácter colegiado representativo, deliberante, normativo y administrativo. Dichas autoridades municipales están integradas por:

- a) Alcalde
- b) Vice-Alcalde
- c) Concejo Municipal

Cada autoridad es electa dentro del marco de la democracia en elecciones libres a través del sufragio universal cada cuatro años.

Según la Ley 40-261⁵², Ley de Municipios (en adelante Ley 40-261), “El Concejo municipal es la máxima autoridad normativa del gobierno local, quien será encargado de establecer funciones de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del alcalde, y fundamentalmente de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales”.

El Alcalde es la autoridad ejecutiva del gobierno, análoga a un modelo presidencialista, encargado de establecer las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales. Se integra al Concejo, tiene facultad privativa en cuanto al presupuesto municipal y al plan de arbitrio y facultad de iniciativa de ordenanzas. Preside las deliberaciones del municipio, ejecuta acuerdos, publica bandos, tiene potestad de aplicar ciertas multas, cuida del orden, de la limpieza y del mercado de la ciudad.

51. Artículo 176 de la constitución señala que “El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país”. La ley de Municipios, en su artículo primero, lo define así: “Los municipios son personas jurídicas de derecho público con plena capacidad para adquirir derecho y contraer obligaciones”.

52. Artículo 25, Ley de municipios. “El Concejo municipal es la máxima autoridad normativa del gobierno local, quien será encargado de establecer funciones de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del alcalde, y fundamentalmente de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales”.

3. COMPETENCIAS MUNICIPALES

La Ley 40-261 estipula actividades y servicios que son propios del municipio y otros que puede delegar la administración central⁵³. Es decir, el ejercicio de las competencias que esta Ley atribuye al municipio tiene por fin satisfacer las necesidades de la población bajo su responsabilidad, sin intromisión por parte de otra administración, ejercida bajo un régimen de autonomía.

Un régimen de autonomía local implica que las competencias propias del municipio son entendidas como necesidades que los vecinos atienden por sí mismos. En este mismo sentido, Escorcía (1999, p. 187) expresa que esta responsabilidad supone que el municipio actúe libre de las instrucciones de las administraciones centrales, vigilando solo la actuación de las corporaciones locales, las técnicas derivadas de un territorio y el control de legalidad y de no de oportunidad.

La carta magna hace una delimitación específica y expresa las competencias municipales en carácter genérico. Así lo afirma el artículo 177, párrafos 4 y 5 de la Constitución, que establece que “Los gobiernos Municipales tienen competencias en materia que incidan en el desarrollo socio-económico de su circunscripción”. Este texto constitucional está sujeto a una amplia interpretación, ya que no constituye un límite a la intervención de los municipios en aquellos asuntos que se refieren al desarrollo social y económico del municipio.

Las competencias propias no son atribuidas a ningún otro ente, más que al municipio. Así lo deja establecido el artículo 7, de la Ley 40 -261:

El gobierno municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes, que van desde promover la salud comunal, pasando por la construcción y mantenimiento de vías, puentes, cementerios, calles, aceras, parques y plazas, acueductos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastros, hasta la preservación del medio ambiente, la planeación y control del uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo, la protección de los derechos humanos y el desarrollo del transporte y vías de comunicación, entre otros.

53. Para los municipios es difícil cumplir con las competencias que mandata la ley, por incapacidad de recursos financieros. La sociedad civil de las localidades ha incidido en la gestión local y sobre las municipalidades para que las asuman. Ejemplo: las experiencias del manejo de módulos de mantenimiento y construcción de caminos intravecinales son algunos de los casos que ilustran las respuestas que se han generado en el ámbito local.

Sin embargo, se podría decir que en asuntos de competencias la ley prevé un listado de responsabilidades que el municipio bien podría cumplirlas por sí mismo o por medio de contratos o convenios con otras entidades públicas, ya que este cuenta con la facultad de contratar con otras instituciones del Estado para la prestación de algunos servicios o celebrar contratos u otorgar concesiones con personas naturales o jurídicas. Es sobre estas materias que deben versar exclusivamente las ordenanzas y acuerdo municipales (Escorcía, 1999, p. 198).

No obstante, la imposibilidad para muchos municipios de prestar adecuadamente los servicios propios de su competencia, o la necesidad de prestarlos en espacios más extensos que los que proporcionan el limitado presupuesto municipal, ha obligado al municipio a buscar fórmulas de cooperación que permitan superar estas dificultades. El régimen municipal nicaragüense expresa que los municipios están legitimados, por sí mismos o por asociados, para prestar directamente o gestionar la prestación de todos aquellos servicios públicos municipales e incluso supra-municipales que sean de su interés.

Este contexto propició la necesidad de que las municipalidades a escala Nacional, Departamental y de las Regiones Autónomas, buscaran formas para enfrentar los desafíos, llegando a la conclusión de que era necesario asociarse de manera municipalista, sin fines de lucro y de naturaleza de derecho público, conforme a lo establecido en la Ley de Municipios.

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL EN NICARAGUA

El asociacionismo municipal en Nicaragua tiene sus antecedentes en los años sesenta durante la administración del gobierno de René Schick. La primera asociación municipal fue fundada por 110 de los 145 municipios que existían en el país en ese momento. No se encontraron mayores datos sobre su funcionamiento y su accionar. Solamente se conservan sus documentos constitutivos, publicados en La Gaceta, Diario Oficial de entonces⁵⁴.

Con el derrocamiento de la dictadura de Anastasio Somoza, en el año de 1979, se constituye como una nueva etapa en la historia de Nicaragua y

54. Esta asociación obtuvo personería jurídica el 25 de marzo de 1966, aprobada por el congreso y firmada por el presidente Schick el 8 de mayo de 1966 (Ortega H., M. y Navas M., J., 2000).

del asociacionismo. En esta época se constituyen las llamadas intermunicipales que más tarde fueron institucionalizadas como juntas municipales. Estas nacen de la necesidad de impulsar la comunicación, cooperación y ayuda mutua entre los municipios para impulsar el quehacer municipal.

En este tipo de reuniones intermunicipales, representantes de los municipios de un mismo departamento se reunían, bajo el auspicio del gobierno central, con delegados de las diversas instituciones del mismo y buscaban soluciones comunes a problemas comunes⁵⁵. En la década de los noventa, a partir de los dos primeros años de la administración Chamorro, se continuó con esta práctica, la que luego desapareció pues el Gobierno no tenía a mano soluciones prontas para los problemas planteados por los municipios y se sintió acosado por los mismos, dejándolos en el abandono.

No obstante, los pequeños municipios del departamento de Managua sienten la necesidad de organizarse con el fin de presentar unidos un frente ante el ataque que la ciudad capital hacía a sus ingresos. Frente a la práctica tributaria de muchos años, en que las grandes compañías establecidas en los pequeños municipios cercanos a la capital realizaban en los mismos la producción de bienes, pero la venta de los mismos la hacían en Managua, cobrando esta última el impuesto municipal de venta (2%), y para lograr una equitativa distribución de ese tributo, nació en septiembre de 1990 la Asociación de Municipios de Managua (AMUDEM)⁵⁶.

Sucesivamente le siguió el departamento de Río San Juan, al sur del país. Los alcaldes, conscientes de que la administración Chamorro no realizaría obras de desarrollo en ese departamento, fundaron la Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS). Se llegó a conseguir fondos y a desarrollar proyectos de electrificación rural y de desarrollo turístico. La situación en que vivían los municipios frente a la administración del Gobierno de doña Violeta Chamorro obligó a los alcaldes de todo el país, sin distinción de colores políticos, a asociarse, ya que la administración del gobierno había dejado a los municipios sin respaldo económico. Además, a eso se sumaban serios intentos de instituciones del gobierno central para

55. En este breve periodo de existencia de las íntermunicipalidades existía una apertura oficial y real para el ejercicio autónomo de los gobiernos municipales por parte de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), sin embargo este sistema era de decisión estatal, no tenía un carácter estrictamente municipalista, sino que era una coordinación de políticas del nivel central (Ortega H., M. y Navas M., J., 2000).

56. Dentro de los objetivos de la Asociación se encontraba también la búsqueda de mejores términos de negociación con el gobierno central y la captación de recursos de la cooperación internacional (Bravo S., A., 2001).

avasallar la autonomía municipal. De esa manera nació la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)⁵⁷.

5. ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL EN NICARAGUA

En Nicaragua la Constitución Política⁵⁸ y Ley de municipios señalan que la máxima autoridad en los municipios son los gobiernos municipales y mandata a estos a involucrarse en todo lo que tiene que ver con el desarrollo integral de sus municipios, facultándoles para asociarse a fin de resolver los problemas de la comunidad.

El asidero legal de las Asociaciones Municipales de Nicaragua está en el artículo 12 de la ley 40-261, que al tenor expresa:

Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones Municipales que promuevan y representen sus intereses y presten cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Los municipios también podrán, voluntariamente, constituirse en Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos⁵⁹.

No obstante, aunque el fundamento jurídico es amplio, debería de establecer las bases jurídicas de organización y funcionamiento para las asociaciones municipales y no solo de las mancomunidades.

57. En 1993, cuarenta alcaldes del país deciden asociarse, siendo hoy AMUNIC una asociación con Carácter Gremial.

58. El municipio es la base de la división política administrativa del país, artículo 176 de la constitución política del país:

“Los gobiernos municipales tienen competencias en todas las materias que incidan en el desarrollo económico, socio-económico y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tiene el deber y el derecho de resolver bajo su responsabilidad a asociados la prestación y gestión de todo los asuntos de la comunidad local dentro del marco de la constitución política y demás leyes de la nación”.

59. Leyes 40 y 261, Ley de Municipios.

El espíritu de la Ley está más inclinado a las mancomunidades que a las asociaciones, sin embargo es un poco restringido en cuanto a su creación. Por mandato constitucional, artículo 138, inc. 5, le compete al parlamento “Otorgar y cancelar la personería Jurídica a las asociaciones civiles. Estas asociaciones están integradas por ciudadanos (personas naturales) que se asocian”. La misma Constitución establece en el artículo 49⁶⁰, regulada por la ley 147, “Ley general sobre personería jurídicas sin fines de lucro”, que rige tanto el procedimiento que se debe seguir en el otorgamiento de la personalidad por la Asamblea Nacional como por la vida de tales organizaciones, la que es tutelada por el ministerio de gobernación. Su personalidad jurídica es de derecho privado y sus asociados son personas naturales, ciudadanos.

Es claro que, aunque el artículo 12 de la ley de municipio sobre los entes municipales es amplio, cuando se refiere a la mancomunidad es restringido. A juicio lógico no debiera estar sujeta a la aprobación de la Asamblea Nacional porque no es de derecho privado, sino público. Sus asociados son los municipios que también tienen personería jurídica en virtud de la autonomía municipal, consignada en el artículo 177 de la Constitución y legitimado por la Ley de Municipios. Por consiguiente, se considera que el establecimiento de dicho procedimiento viola el principio de autonomía, por lo tanto no sería aplicable para las mancomunidades ni para los tipos de asociaciones que se deriven de los entes municipales.

Hay que destacar que en el aspecto legal, todas las asociaciones en Nicaragua tienen su organización constituida en acta de constitución, la que no debe pasar por el registro civil por estar en la ley de Municipios, pues esta le da legitimidad de derecho público. No obstante, el reglamento a la ley de municipios le otorga al instituto nicaragüense de fomento municipal (INIFOM) el registro y control de todas las formas asociativas municipales (Art. 18, RLM).

En general las asociaciones de municipios tienen sus estatutos pero carecen de reglamentos y procedimientos normativos. Esto viene a ser determinante para el proceso de institucionalización.

60. Dicho artículo constitucional va en concordancia con la la ley 147, Ley General Sobre Personería Jurídicas sin fines de lucro, que rige el procedimiento que se debe seguir en el otorgamiento de la personalidad tanto por la Asamblea Nacional como por la vida de tales organizaciones, la que es tutelada por el ministerio de gobernación. Su personalidad jurídica es de derecho privado y sus asociados son personas naturales, ciudadanos.

6. RÉGIMEN FINANCIERO DE LAS ASOCIACIONES

Los entes complejos en Nicaragua han buscado diferentes formas para sostener el aparato administrativo y gestionar el proyecto, cuya financiación se ha gestionado de las siguientes maneras:

Cuotas de filiación. Estas son atribuciones generales de las asociaciones, independientemente del número, tipo y frecuencia de servicios utilizados por un miembro en particular. Existen diferentes métodos para calcular las cuotas. Por ejemplo, aplicar de manera escalonada. Generalmente, estas guardan relaciones con el tamaño de la población o con el presupuesto de cada miembro (municipio). También es posible transferir un porcentaje de los ingresos corrientes, cada año.

Los gobiernos locales disponen de tan pocos recursos financieros que resulta muy difíciles para las asociaciones municipales recaudar fondos. Por ejemplo, en AMUNIC su personal laboral es pagado con fondos propios de la asociación, provenientes de las cuotas de la membresía (están afiliados los 153 municipios existentes en el país, pero solo el 40% están al día con su cuota, correspondiente al 1% del presupuesto municipal). Interesante es el hecho de que la Alcaldía Municipal más grande (Managua), que debería contribuir con casi 1 millón de córdobas, está imposibilitada de realizar sus pagos. Además, los demás municipios medianos y pequeños están atrasados, peligrando de esta manera el pago continuo del personal técnico de AMUNIC. El mismo caso se observa en las asociaciones departamentales y regional (AMURACAN).

A pesar de esta situación precaria, AMUNIC no cuenta con una estrategia financiera que permita dimensionar el alcance financiero propio y su aumento hacia áreas sustanciales, al igual que las áreas a financiarse por la cooperación internacional, lo que se hace difícil su accionar por no contar con los recursos suficientes.

Existen otras fuentes, como por ejemplo patrocinadores, donantes internacionales, gobierno central o regional, etc.

El control financiero viene a estar sometido por la Contraloría General de la República. Los fondos que manejan este tipo de entes son públicos.

7. TIPOS Y FORMAS ASOCIATIVAS MUNICIPALES EN NICARAGUA

El asociacionismo municipal, llamado también cooperación intermunicipal (Entes Complejos Municipales), responde a una tendencia orientada a encontrar formas de administración local más ágil y variada, respetando la existencia de los municipios, las características propias de los mismos y la idiosincrasia de sus habitantes. Resuelven los problemas de integrar sus territorios para mejorarlos regionalmente o prestar servicios de igual forma.

Cuando varias municipalidades, por razones de limitaciones financieras, no puedan cumplir con la prestación de determinados servicios públicos municipales, pueden asociarse para ese fin con el objetivo de: inducir el desarrollo municipal para prestar servicios municipales a través de una gestión eficiente, efectiva e integral.

Según la ley 40-261, los municipios se pueden asociar en: mancomunidades, consorcios y asociaciones municipales propiamente dichas.

No obstante, en Nicaragua los municipios han optado por establecer asociaciones con carácter gremial, departamental o regional en asociación de municipios. Por la traba jurídica que determina la ley en la formación de las mancomunidades, los municipios han adoptado asociaciones municipales propiamente dichas, formando mancomunidades. Hasta la fecha no existe legalmente la conformación de mancomunidades, ya que solo cuentan con la conformación del consorcio. Actualmente no existen las áreas metropolitanas.

8. ASOCIACIONES MUNICIPALES: NACIONALES, REGIONALES, DEPARTAMENTALES

8.1 Asociación Nacional

La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) es del ámbito nacional con carácter gremial. Coordina acciones conjuntas con todas las municipalidades, sin distingo de filiación política, fortaleciendo y defendiendo la autonomía municipal, consagrada en la Constitución Política. Promueve la descentralización económica y administrativa de los municipios, apoya las facultades autónomas y democráticas para fortalecer las capacidades del Gobierno Local, elabora anteproyectos de

leyes en temas municipales y gestiona su aprobación para facilitar a las municipalidades un marco jurídico adecuado y actualizado, acorde a su autonomía y administración⁶¹.

Tienen definidos sus órganos de poder: una Asamblea, un Consejo nacional, una Junta directiva y un equipo técnico con personal calificado. Ha desarrollado un plan de fortalecimiento institucional para el desarrollo de las metas planteadas en la formulación del Plan Estratégico, el cual ha permitido crear las bases institucionales sólidas de las asociaciones, en función del desarrollo local.

La principal tarea de AMUNIC es estar vinculados con los intereses comunes de las municipalidades del país y su autonomía⁶². En este contexto, de acuerdo a la doctrina municipalista y la Ley de Municipios de Nicaragua (leyes 40 y 261), la participación ciudadana es garante de la organización y el funcionamiento del municipio junto con la autonomía y las competencias del gobierno local, factores que deben ser considerados de interés común para el desarrollo de los municipios y el bienestar de su población.

La visión y misión de AMUNIC es que los municipios se desarrollen integralmente y tengan gobiernos locales capaces de ejercer plenamente sus atribuciones y competencias, en el marco de un proceso de descentralización que les garantice su autonomía política, administrativa y financiera. AMUNIC protege y promueve las autonomías (administrativa, política y económica) de los municipios, realizando acciones que les permitan desarrollar sus capacidades y defender sus intereses comunes.

AMUNIC es líder de los municipios de Nicaragua, impulsa, orienta la autonomía de los municipios nicaragüenses, proporcionándoles asesoría de manera prioritaria de carácter legal (presupuestario, tributario) y en asuntos vinculados al proceso de descentralización, teniendo un rol importante en las últimas dos décadas.

Actualmente la descentralización no es tema en la agenda del Estado.

AMINIC está asociada a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCGL) y la Federación de Municipios de Centroamérica (FEMICA).

61. Estatutos de AMUNIC de 1997, art. 1.

62. Estatutos de AMUNIC de 1997.

8.2 Nivel regional

La Asociación de Municipios de la Región de la Costa Atlántica (AMURACAN) responde a intereses comunes de todos los municipios que pertenecen a las dos regiones existentes en el país. Cuenta con una asamblea, junta directiva y un director ejecutivo.

8.3 Nivel Departamental

Este nivel de asociación es de carácter gremial, y a ella pertenecen todos los municipios del departamento. Su finalidad es defender la autonomía y el desarrollo local y departamental. Está constituida por una asamblea general, junta directiva y comisiones de trabajo. Ejemplo de ello son las asociaciones departamentales, como la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE), Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS), Asociación de Municipios de Masaya (AMUDEMAS), entre otras.

Es importante hacer una breve reflexión sobre el surgimiento de las asociaciones departamentales en Nicaragua, las que han surgido como una alternativa para solucionar problemas comunes, pero también es una demanda de la cooperación internacional, que pide que los municipios estén asociados.

Importante es destacar que la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) optó por recomendar la creación de asociaciones departamentales de municipios, al tenor de lo prescrito en el artículo 12 de la Ley de Municipios, en el cual se determina el proceso organizativo, además de que las asociaciones departamentales son el vehículo idóneo para fortalecer el asociacionismo municipal para convertirse en agentes de desarrollo, creando un nivel intermedio entre el municipal y el nacional y posibilitando a las agencias de desarrollo la elaboración de planes estratégicos a ese nivel. Desde esa óptica, se crearon las asociaciones departamentales de Masaya, Carazo, Jinotega, Nueva Segovia y León, así como los municipios de las regiones autónomas de la costa atlántica (AMURACAN), lo que representa un paso gigantesco en esta materia.

También existen las asociaciones binacionales, en que los municipios que están situados geográficamente en las fronteras, se asocian para estrechar relaciones entre los gobiernos municipales fronterizos de ambos países, apoyándose tanto en colaboración técnica como en relaciones humanas y culturales, para mejorar el nivel de desarrollo de los municipios y hacer frente a necesidades comunes. En Nicaragua no

existen asociaciones binacionales en el sentido estrictamente legal, lo que existe son convenios de colaboración entre asociaciones fronterizas que dentro del convenio eligen una junta directiva binacional y para todo los efectos funcionan como una asociación municipal interfronteriza.

Hay que desatacar que las asociaciones han sido como líneas de continuidad para el desarrollo local entre las autoridades municipales salientes y entrantes, a pesar del cambio de autoridades municipales, especialmente en las dos últimas elecciones electorales y las afectaciones que esto causa ⁶³.

Sin embargo, estas asociaciones son afectadas por los cambios de gobiernos. La precariedad de sus recursos financieros hace que no tengan seguridad de la permanencia de los funcionarios. Consecuentemente, puede darse la pérdida de logros alcanzados durante determinado periodo de tiempo al momento en que tenga que ser cambiado el ejecutivo de la asociación. Asimismo, son pocas las asociaciones que cuentan con secretaría ejecutiva u otro tipo de personal calificado para el cumplimiento de las funciones ligada al desarrollo municipal.

9. LA RELACIÓN ENTRE LA ASOCIACIÓN NACIONAL Y LAS DEPARTAMENTALES Y REGIONALES

Las asociaciones departamentales y regionales, frente a la Asociación Nacional (AMUNIC), suelen ver su relación en función de roles complementarios, apoyando el surgimiento y consolidando este tipo de asociaciones, particularmente las asociaciones departamentales. Poseen autonomía y no dependen entre sí.

10. LAS MANCOMUNIDADES

Artículo 12 LM: “Los municipios también podrán voluntariamente construir Mancomunidades...”.

Las mancomunidades son asociaciones de municipios para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines propios,

63. “El trabajo desplegado que hacen los pocos profesionales que estas asociaciones tienen, son quienes se encargan de hilar este seguimiento entre antiguas y nuevas autoridades” Ortega, M. y Navas, J. (2000).

pero que no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas de los respectivos municipios. Se rigen por sus propios estatutos. La mancomunidad ejerce competencia con legitimidad jurídica del servicio para la que ha sido creada y para lo que el municipio a voluntad propia le ha delegado.

Se prevé que las mancomunidades tengan personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, pudiendo ser, por tanto, titulares de derechos y obligaciones, debiendo ejercitarlos como lógica consecuencia de su consideración como entidades locales. No obstante, hay que tener en cuenta que esta personalidad jurídica es derivada al depender su nacimiento de otro sujeto (los municipios).

El artículo 12, Ley 40-261, a partir del segundo párrafo establece el procedimiento para la creación, funcionamiento, desarrollo y posible fin de una mancomunidad de municipios en Nicaragua.

Para la creación de una mancomunidad municipal en Nicaragua, la norma jurídica pone en manos del Concejo Municipal a aquellos entes locales que deseen mancomunarse, mediante la atribución de dar inicio a la misma a través de una resolución creadora. Sin embargo, esta no se perfecciona sino hasta el momento en que es aprobada por la asamblea nacional.

Los fines han de ser concretos. En ningún caso pueden ser fines genéricos. Además, estos fines no pueden agotar la totalidad de los que integran la competencia municipal. Ellos no obstan para que se pueda prever la escalonada gestión de los fines, así como la asunción futura de otros por la mancomunidad que puedan ir acordándose por los municipios integrantes de la misma, con idénticos trámites para la elaboración o modificación de los estatutos. La realidad nos muestra la existencia de mancomunidades para la realización de los fines municipales más diversos dentro de la competencia municipal.

Los ingresos de las mancomunidades se adquieren de las rentas de bienes propios, donativos, subvenciones, recursos del Estado, arbitrios especiales y aportaciones de las municipalidades.

Hasta la fecha no existen mancomunidades legamente constituidas, sin embargo han habido intentos por constituir mancomunidad. Ejemplo de ellas son la Agencia Municipal de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (AMVIAL), asociación de varios pequeños municipios del departamento de Rivas, situado en el sur de Nicaragua, que con el apoyo de la cooperación Alemana (FAMU-GTZ) se mancomunaron para desarrollar la competencia de mantenimiento de caminos vecinales. Para su legalización, se introdujo ante la Asamblea Nacional la solicitud de Personalidad Jurídica en el 2001, la cual hasta la fecha no ha sido aprobada.

Han existido varios intentos de agrupación de municipios para constituir una mancomunidad, como el departamento de León en la competencia del servicio de mantenimiento de caminos rurales. Asimismo, en los municipios de los departamentos de Matagalpa y Jinotega, con el apoyo de la cooperación Holandesa (SNV), se ha intentado desarrollar una mancomunidad, pero hasta la fecha solo han sido intentos.

11. CONSORCIOS MUNICIPALES

El reglamento a la Ley de Municipios, al tenor del Art. 14, expresa que:

para dar cumplimiento a lo establecido por el Art. 12 de la Ley, los municipios pueden constituir consorcios con entidades privadas que persigan fines de interés público, coincidentes con los de la administración local. Los consorcios adquirirán derechos y contraerán obligaciones. Para la ejecución de obras de interés común y a solicitud de los incorporados en el mismo, podrán vincularse temporalmente a estos consorcios, otras entidades centralizadas o descentralizadas a las que se refiere a la Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del poder Ejecutivo (Ley nro. 290).

Para constituir el consorcio es preciso que los consejos de los municipios se organicen en consorcios, ya sea en un acto único (es decir, que se reúnan todos los concejos a pertenecer al consorcio), y aprueben mediante una resolución. Así lo deja establecido el Art. 15 del Reglamento de la Ley de Municipios (RLM): “Los consorcios se constituirán mediante la adopción por los concejos municipales respectivos, de una resolución en la que se expresa la voluntad de constituirlos, así como la aprobación de los estatutos que deban regirlos, los cuales serán publicados en la gaceta del diario oficial”.

Dado que el Reglamento de la Ley de Municipios no le otorgó personalidad jurídica de derecho público al consorcio, este órgano no puede por sí mismo dictar Ordenanzas y Resoluciones para normar el servicio público asumido por el consorcio, tal como era la idea inicial, así que solamente se le deja el derecho de presentar iniciativa de normas locales. Cada concejo municipal debe hacerlo así para que el consorcio pueda cumplir con su objetivo a cabalidad. Se puede observar, además, que la figura del consorcio no está en la Ley de Municipios, sino que aparece,

después de sufrir una reforma al Decreto nro. 52-97, en el reglamento a la Ley de Municipios. Decreto nro. 34-2000, aprobado el 26 de abril del 2000 y publicado en La Gaceta nro. 81 del 2 de mayo del 2000.

De allí que lo alcaldes que participan como miembros de este órgano deban mantenerse bien informados de las acciones, problemas y aciertos del consorcio, con el fin de que los respectivos concejos aprueben de forma expedita las normas que les sean solicitadas por el consorcio. Si la comparación la hacemos con una sociedad anónima, el consejo del consorcio vendría a ser el equivalente de la Asamblea General de Accionistas (Bravo, 2001, p. 54).

Vale señalar que las finanzas del consorcio están sujetas al control de la Contraloría General de la República, y en sus compras y toda clase de operaciones debe sujetarse a las normas de la Ley de Contrataciones del Estado, entes autónomos y de la Ley de Contratación Municipal, pues el aporte de los municipios que lo integran es dinero público.

Al Consorcio Municipal se puede integrar cualquier tipo de entidad, pública o privada, sin fines de lucro, para desarrollar cualquier actividad dentro del ámbito del desarrollo municipal, como:

- Apoyo técnico a los municipios
- Dotación de servicios comunes
- Desarrollo urbanístico equilibrado
- Desarrollo de turismo rural y ecológico
- Protección del suelo, recursos hidrológicos naturales y forestales
- Plan integral de residuos
- Plan integral del agua
- Servicios esenciales para la comunidad
- Desarrollo rural

Los estatutos del consorcio en el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Municipios (RLM)⁶⁴ mencionan los elementos que debe contener el régimen jurídico del consorcio.

La ley deja abierta la posibilidad de que otros municipios o entidades quieran pertenecer el consorcio (Art. 17 del RLM): “El número de miembros del consorcio podrá incrementarse mediante la adhesión, con posterioridad a su constitución, de nuevos miembros, de conformidad con el procedimiento que establezcan los estatutos del consorcio”.

64. Decreto No. 34-2000 reforma al decreto No. 52-97 Reglamento a la ley de Municipio

Actualmente, existen pocos consorcios municipales. Uno de ellos es el consorcio en la Isla de Ometepe, Lago de Nicaragua, a 130 km de Managua, capital de Nicaragua. El Consorcio Turístico Ometepe tiene por finalidad la prestación de servicios turísticos municipales para consolidar la Isla como un destino turístico de primer orden, estimular el interés y la aceptación de sus productos turísticos, estimular y estrechar la colaboración intermunicipal y con entes públicos y privados, mejorar la infraestructura turística y levantar un inventario de los recursos naturales y potencialidades de producción de la isla.

Otro consorcio importante es el consorcio Corporación Intermunicipal para el Desarrollo Local del Departamento de Masaya (CIDEL), cuya organización intermunicipal promueve, defiende y fortalece la institucionalidad, la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas familiares (MIPYME) y el desarrollo socio económico del departamento. Sus objetivos son los siguientes:

La prestación de servicios de desarrollo empresarial (asistencia técnica, capacitaciones, apoyo a eventos y ferias, comercialización, entre otros)

- Proyectos e inversiones (formulación de proyectos, co-inversiones)
- Servicios financieros (créditos, fondos de garantía, cajas de ahorro)
- Desarrollo local (acciones vinculadas con las competencias municipales)
- Emprendimientos juveniles
- Proyectos ambientales
- Desarrollo empresarial (competitividad)
- Fomento a través del crédito

12. CONCLUSIÓN

Las asociaciones en Nicaragua son un tema bastante reciente, aunque en los años sesenta del siglo pasado ya se tenían indicios históricos del accionar de las asociaciones municipales. En los años ochenta, con la revolución sandinista, se da la formación de nuevas asociaciones, pero ligadas al gobierno central. No eran independientes y el marco jurídico era muy limitado, pues respondían a la problemática que se vivía en el momento, cual era la guerra civil y los conflictos políticos y sociales que de esta surgían.

En la década de los noventa, los municipios quedaron en el abandono y se vieron obligado a asociarse para hacer frente a la situación de incompetencia de recursos financieros y legales. Podemos afirmar que las asociaciones han pasado por un proceso de fortalecimiento a partir de la década de los noventa, quedando en el camino aquellas que no tenían bien claros sus objetivos y que más bien eran creadas por motivos políticos, pero que de cierta manera vinieron a fortalecer el asociacionismo en Nicaragua.

El contexto jurídico de las asociaciones en la Ley de Municipios, con su reforma de 1995, le otorga a los municipios la posibilidad de asociarse voluntariamente por medio de mancomunidades y otras formas asociativas municipales para promover y representar los intereses y prestar cooperación en su calidad de personas de derecho público, dejando claro que las asociaciones son entes derivados de la ley que las ha creado y les da legitimidad jurídica de derecho público.

El concepto en el artículo 12 de Ley de Municipios es amplio y deja la potestad a los municipios de asociarse en los diferentes entes complejos municipales existente.

Existe un pequeño abanico jurídico para la legitimidad jurídica de entes municipales, pero la creación de mancomunidades es restringida por cuanto es la Asamblea Nacional la que tiene que dar la personería jurídica, siendo las mancomunidades de derecho público pues la Ley de Municipios les da esa legitimidad.

Las asociaciones en Nicaragua cumplen un papel importante en el desarrollo local y fortalecimiento institucional hacia los municipios, así como en la descentralización del municipio hacia dentro de su administración, pues las asociaciones coadyuvan en la preparación de capacidad de los municipios.

En conclusión, las asociaciones en Nicaragua institucionalmente se encuentran debilitadas, pese a los esfuerzos. Es un reto para los municipios y la Asociación Nacional coadyuvar en el fortalecimiento de estas.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS Y PUBLICACIONES

- BALLESTERO, Á. (2000). *Introducción al régimen Local español*. 3ª Edición. España, Granada: CEMCI.

- BOQUERA OLIVER, José María (1987) “*Mancomunidades municipales, provincias y comunidades autónomas: relaciones interadministrativas en el nuevo régimen local*” REALA- núm. 233.pp53-63.
- BRAVO S., A. (2001). *Derecho Local en Nicaragua*. 2da Edición. AMUNIC, Managua, Nicaragua.
- ENTRENA C., R. (1998). *Curso de Derecho Admirativo*. Duodécima Edición. España, Madrid: Editorial Tecno. S.A.
- ESCORCIA, F. (1999). *Municipalidades y Autonomía en Nicaragua*. León, Nicaragua: Editorial Universitaria Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN).
- ESGUEVA G., A. (1994). *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*. Managua: Editorial El Parlamento, tomo I y II.
- Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) (2005). *El Asociativismo Municipal en América Latina*. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (1993). El Régimen Normativo de las mancomunidades municipales. *Revista Vasca de Administración Pública*, (37).
- FERNÁNDEZ, G. (1987). *Asociaciones y constituciones*. Madrid: Civitas S. A, 1ª Edición.
- LÓPEZ, T. (1985). *Las mancomunidades en Nuestro derecho Local*. España: Ministerio para las Administración Pública.
- LORDELLO DE MELLO, D. (1986). *Asociación de Municipios, Experiencias en América Latina*. En: Planiol, M. y Ripert, G. (1999). *Derecho civil*. 8, México D.F.: Oxford University Press.
- NIETO, E. (1996). El consorcio como instrumento de cooperación administrativa. *REALA*, (270), pp. 327-361.
- ORTEGA, M. y NAVAS, J. (2000). *Descentralización y Asociacionismo Municipal*. Talleres de Impresión UCA.

- RUIZ, M. del P. (2004). *Análisis del marco jurídico y funcionamiento de los entes complejos municipales en Nicaragua*. Serie Síntesis nro. 26. Granada, España: Instituto de Investigación Urbana Territorial (IUT-UIM).

INSTRUMENTOS JURÍDICOS

- Asamblea Nacional. Constitución Política de Nicaragua y las reformas sufridas en los años 1995 y 2000.
- Ley nro. 40 y 261. *Reformas e Incorporaciones a la Ley nro. 40: “Ley de Municipio”*, Gaceta nro. 162, del 26 de agosto de 1997.
- Ley nro. 290, *Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del poder Ejecutivo*. Gaceta nro. 102 del 3 de Junio de 1998.
- Ley No. 28. *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Managua, 30 de Octubre de 1987.
- Decreto nro. 455, *Plan de Arbitrio Municipal*. Gaceta nro. 144, Managua, 31 de julio de 1989.
- Decreto nro. 827. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Gaceta del Diario Oficial del 25 de abril de 1963.
- Decreto nro. 52-97, reglamento a la ley “de Municipio”. Gaceta nro. 171, Managua, 8 de septiembre de 1997.

CAPÍTULO 11

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN PARAGUAY

Gloria Mariela Centurión

Centro Interdisciplinario de Derecho Social y
Economía Política (CIDSEP//UC)
Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN EL PARAGUAY

Gloria Mariela Centurión

Centro Interdisciplinario de Derecho Social

y Economía Política(CIDSEP//UC).

Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

INTRODUCCIÓN

Los fenómenos de la descentralización y la integración global han incidido en la maduración de la cooperación entre municipalidades en la Región, y el Paraguay no escapa a ellos. Emergió un nuevo paradigma acerca de cómo mirar y operar en cuanto al desarrollo local, que tomó distancia de la fragmentación territorial, consecuencia de la búsqueda de soluciones a los problemas circunscribiéndose a los límites del municipio.

El presente trabajo busca describir las iniciativas de asociacionismo municipal, poniendo énfasis en los aspectos legales, institucionales y de gestión. Se concluye con breves reflexiones sobre la tendencia y perspectivas de la cooperación intermunicipal.

La disposición de la Constitución de 1870, de corte liberal e inspirada en la Carta de la Confederación Argentina de Juan Bautista Alberdi, encomendó al Congreso dictar la ley que reglamente el establecimiento de municipalidades en la República “a la brevedad posible” (art. 72), y anunció la institucionalización del municipalismo en nuestro país. Así, el 7 de junio de 1882 se aprobó la primera Ley Orgánica de Municipalidades⁶⁵.

65. Le sucedieron las leyes de organización municipal de 1909, 1927, 1954, 1987 y 2010.

Con la Carta Magna de 1992 el Estado paraguayo adoptó un modelo de Estado social de Derecho, unitario y descentralizado; se crearon los gobiernos departamentales y se estableció que los intendentes y las juntas municipales son electos por voto popular. Tras la caída del régimen militar de Alfredo Stroessner (1954-1989), en el cual “la imagen popular del gobierno local era extremadamente negativa, tal como quedó manifestada por la alta tasa de abstención electoral, la extendida evasión de impuestos municipales y el miedo generalizado hacia las autoridades del gobierno local” (Nickson, 1993, p. 6), en virtud a una reforma puntual del Código Electoral, se llamó a elecciones municipales y asumió la primera facción de intendentes municipales elegidos democráticamente (1991-1996).

Actualmente, el Paraguay tiene 251 municipios. La población asciende a 6 783 374 habitantes (de la Mora, 2014, p. 19). La organización política y administrativa comprende 17. El municipio de Asunción, capital de la República y asiento de los Poderes del Estado, por expresa disposición de la Constitución, no pertenece a ningún Departamento. En virtud a ello se dictó la Ley de Capitalidad, nro. 3941/09, que tiene como propósito la compensación en atención a los usuarios provenientes del área metropolitana y demás zonas del país, que concurren a ella diariamente por las condiciones constitucionales de la ciudad⁶⁶.

Un total de 12 municipios cuenta con una población superior a 100 000 habitantes, lo que representa el 39% de la población del país y el 5% del total. Hay 100 municipios con menos de 10 000 habitantes, lo que corresponde al 41% de municipalidades⁶⁷.

La Ley Orgánica Municipal nro. 3966/10 rige para todos los municipios del país. Para la administración financiera municipal hay una normativa en parte común, en parte diferenciada. Las municipalidades, a excepción de Asunción, se distribuyen en cuatro grupos de acuerdo a su presupuesto, nómina que es revisada para cada elección municipal por parte del Poder Ejecutivo (art. 8). Por mandato constitucional, la recaudación del impuesto inmobiliario se divide en el 70% por concepto de recaudación para las municipalidades, 15% para los Departamentos

66. De acuerdo a la estimación que publicó el intendente, Asunción, siendo una ciudad de 500 000 habitantes, recibe y debe brindar servicios a 2 millones de personas diariamente, con un universo de contribuyentes que orilla las 120 000 personas, de las cuales solamente el 50% está al día con sus impuestos.

67. Proporción con base en datos de la “Proyección Nacional para sexo y edad, 2000-2050” (de la Mora, 2005).

respectivos (excepto Asunción, que lo destina ello para mantenimiento de las vías de acceso) y 15% para los municipios de menores recursos. Además de sus ingresos genuinos (impuestos, tasas y contribuciones), los gobiernos municipales, en virtud de leyes, reciben transferencias del gobierno central por concepto de los denominados *royalties* y “compensaciones” en razón del territorio inundado (zonas afectadas por los embalses de las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá), cuya primera ley de distribución data de 1998. Estas transferencias corresponden al Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, y la distribución del Canon por Concesión por la explotación de juegos de azar. Hay además otros recursos otorgados a Departamentos y municipios en carácter de compensación. La regulación normativa de las transferencias determinan los porcentajes a destinarse en los presupuestos de los gobiernos locales por gastos corrientes y gastos de capital, así como de inversión en desarrollo sustentable y las medidas de control.

Las funciones municipales de acuerdo a la ley se ejercen en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales competentes (LOM, 2010, art. 13). Además de las funciones de las comunas reguladas en la normativa (LOM, 2010, art. 12)⁶⁸, las municipalidades pueden ejercer competencias nacionales o departamentales delegadas de otros organismos y entidades públicas en materias que afecten a sus intereses propios, capacidad sujeta a la suscripción de convenios (LOM, 2010, art.16).

El titular del Ejecutivo municipal tiene un mandato de cinco años. Pueden ser reelectos por una sola vez en el período inmediato siguiente, siempre que hubieren renunciado al cargo tres meses antes de la fecha de las elecciones (art. 257, Código Electoral, modificado por Ley nro. 1830/01) (Lezcano, 2008, p. 532). Las próximas elecciones internas de los partidos políticos serán en julio de 2015 y las elecciones generales en noviembre del mismo año. Ante la intención de intendentes de postularse en busca de un tercer mandato, el Parlamento dictó la Ley 5376/14 que puso el límite. Dicha ley permite que un ex intendente elegido por voto popular vuelva a presentarse como candidato para un solo período más. La disposición no abarca a aquellos elegidos por la Junta Municipal para completar los mandatos de gobierno.

68. Distribuidas por materia: planificación, urbanismo y ordenamiento territorial; infraestructura pública y servicios; transporte público y tránsito; ambiente; espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública; patrimonio histórico y cultural; salud, higiene y salubridad; educación, cultura y deporte; desarrollo productivo; desarrollo humano y social; otras.

La Ley Orgánica Municipal nro. 3966/10 introdujo innovaciones⁶⁹ importantes que estaban pendientes para adecuar sus términos a la Constitución de 1992 y otras leyes que se fueron promulgando con posterioridad a la misma.

2. EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

En Paraguay es escasa la presencia de investigaciones acerca del Asociativismo intermunicipal.

La Carta Magna de 1967 reconoció por vez primera el derecho al Asociativismo con alcance constitucional. En ella se expresa que “municipios de un mismo Departamento podrán asociarse para determinados fines de su competencia en el área departamental”, además de “constituir mancomunidades interdepartamentales con igual objeto cuando medien intereses concordantes entre de más de un Departamento” y señaló que las asociaciones municipales podrán hacer uso del crédito público (art. 21 y 22). La expresión “mancomunidad” no se volvió a utilizar en la redacción de la ley.

Ahora bien, en el ordenamiento legal infraconstitucional la cooperación intermunicipal apareció en la Ley Orgánica Municipal nro. 222 de 1954, siendo uno de los fines del municipio “la cooperación obligatoria con otros municipios o entidades para el cumplimiento de obras de interés colectivo con miras al progreso nacional...” (art. 15, inc. 3). Se instauró la primera institución de Asociativismo de Municipalidades, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), “organismo oficial de los municipios paraguayos”, otorgándose a OPACI el ropaje de órgano consultivo del Poder Ejecutivo, el que “...someterá a su informe y juicio todos los asuntos, leyes o medidas por adoptarse que afecten a los municipios” (art. 221).

Más tarde, la Ley Orgánica Municipal nro. 1294 de 1987 abonó la disposición con la fórmula “OPACI, es el organismo oficial integrado por todas las municipalidades del país...”, “el Poder Ejecutivo y las entidades del sector público requerirán su parecer en asuntos de interés municipal”, “para el cumplimiento de sus fines, los municipios aportarán fondos necesarios de acuerdo a sus posibilidades financieras” (art. 221).

69. Especialmente aquellas referidas a la organización territorial que incorporó gobiernos departamentales, la distribución del impuesto inmobiliario, la creación de la Contraloría General de la República.

El mandato de obligatoriedad para la integración de los municipios a OPACI se apagó con la entrada en vigencia de la Carta Magna en 1992 porque la misma declaró la libertad de asociación con fines lícitos, pues “nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación” (art. 171).

La Constitución de 1992 señala: “Las municipalidades podrán asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines y mediante ley, con municipalidades de otros países” (art. 171, in fine).

Ha sido un avance la regulación de la figura de la delegación y de los convenios como medios que permiten mejor articulación interinstitucional (LOM, art. 16, 18), sin embargo faltaría un mejor desarrollo legislativo de otras formas de articulación y gestión coordinada como las mancomunidades, consorcios o sociedades integradas por entes de derecho público que permitan la participación privada (Sosa A., 2010, p. 505).

La Ley Orgánica Municipal nro. 3966/10, en sus disposiciones, hace mención expresa del Asociativismo al establecer que es potestad de las municipalidades “constituir asociaciones entre sí, cooperativas, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro; así como con municipalidades de otros países...” (art. 15). Además, “las municipalidades podrán constituir entre sí asociaciones nacionales o departamentales para encarar en común la realización de sus fines. Asimismo, ley mediante, podrán ser parte de otras Asociaciones con municipalidades de otros países de conformidad al art. 171 de la Constitución” (art. 19). La Junta Municipal tiene entre sus atribuciones “autorizar por resolución los convenios para la participación de la municipalidad en asociaciones u otras entidades” (art. 36).

Al formalizar una Asociación, las municipalidades, personas jurídicas de derecho público (Código Civil modificado por la Ley 388/94 y art. 5, Ley Orgánica Municipal), crean una entidad que, bajo la estructura administrativa, persigue un fin común lícito. Tal fin común girará en torno a las funciones que la Ley Orgánica Municipal de 2010 atribuya a los municipios, ordenadas por materia en el art. 12 y las funciones que adquiera por medio de la delegación de competencias, incluso aquellas no enunciadas, orientadas a satisfacer los intereses locales, no supeditadas a un régimen nacional o departamental (art. 14). Hay reservas en la realización de los fines que son propios de municipalidades. Así, “por ejemplo, la potestad reglamentaria, la potestad tributaria, el ejercicio del poder de policía y el otorgamiento de licencias constituyen atribuciones que deben ser ejercidas por cada municipalidad, y no a través de la asociación. Por ende, en el caso que se constituya una asociación para prestar un servicio, ésta no tendrá las potestades tributarias” (Sosa A. et al., 2010, p. 52).

En nuestro sistema, la Asociación municipal puede funcionar bajo la modalidad de entidades sin fines de lucro. Con ello obtienen personalidad jurídica (Sosa A. et al., 2010, p. 51).

La obtención de personalidad jurídica permitirá a la Asociación municipal actuar como sujeto de derecho y realizar una serie de actos jurídicos.

En la Ley Orgánica Municipal anterior, Ley nro. 1294/87, que ha quedado derogada, estaba asentado expresamente que la Asociación tiene personalidad jurídica (art. 225). Se disponía, además, que “las asociaciones de municipalidades podrán contratar empréstitos con las limitaciones que establezcan sus estatutos y la ley” (art. 226).

Gozar de personalidad jurídica en la práctica es opcional si los municipios que se asocian buscan un pacto estratégico puntual, que se disuelva en el tiempo tras alcanzar los objetivos.

Las Asociaciones se rigen por las reglas que contiene el Código Civil⁷⁰ y son aplicables, además, sus estatutos y otras normas, salvando la ausencia de regulación específica.

El proceso de inscripción es el mismo proceso de las Asociaciones en general, el cual debe ser efectuado ante el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones, dependiente de la Dirección General de Registro Públicos, referencia que precisamente omite el Código Civil (Moreno R., 2009, p. 209).

La Ley Orgánica Municipal, nro. 3966/10, no contiene el régimen jurídico de las Asociaciones y deja aspectos importantes sin la claridad conveniente. Nos referimos a la constitución legal y la disolución, los derechos de los municipios asociados, el régimen económico y financiero, fiscalización (las auditorías), la gestión y planificación, la articulación con gobiernos departamentales⁷¹, la participación ciudadana y el control social, las implicancias del proceso de privatizaciones, entre otros. Sin norma específica para la administración de fondos y la rendición de cuentas, es recomendable que “se sigan las recomendaciones de la Contraloría General de la República” y que “la contratación que efectúe

70. Presenta dos tipos de asociaciones: a) reconocidas de utilidad pública y b) inscriptas con capacidad restringida.

71. En 1994 se puso en vigencia la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, Ley nro. 426, la primera regulación para los gobiernos departamentales que fueron creados en la Constitución de 1992 al renovarse la estructura orgánica del Estado. Sin embargo, aquella normativa no incorporó el Asociativismo como herramienta para contribuir a la coordinación que le corresponde ejercer, que es su misión central de gobierno.

la asociación de municipalidades con un tercero para prestar un servicio público, o ejecutar una obra de competencia municipal, se encuentre regida por los principios y normas de contratación pública” (Sosa A. et al., 2010, p. 52).

Además, la Ley Orgánica Municipal no indica con claridad la naturaleza jurídica de la Asociación una vez constituida, si es de derecho público o si es de derecho privado. Las inconveniencias de los vacíos “dejarían de existir en caso de desarrollarse normativamente la figura de las mancomunidades, que tienen naturaleza de derecho público y condición de entidad local. Están reguladas en numerosos países iberoamericanos de forma similar al modelo español...” (Sosa A. et al., 2010, p. 51).

Sin embargo, consideramos que el instituto del Asociativismo requiere ser potenciado y la normativa debe ir en esa dirección.

Al propiciar el Asociativismo, la LOM no hace diferencia para municipios pequeños. En municipios pequeños, el Asociativismo emerge no sólo como herramienta que permite efectivizar atribuciones y competencias, sino como medio para obtener mayor rentabilidad de los recursos transferidos por el Estado.

3. EXPERIENCIAS EN LOS ÁMBITOS NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

Investigaciones y artículos diversos presentan modalidades o tipologías variables de asociativismo municipal. Una clasificación muy básica las agrupa en asociaciones de alcance nacional, regional, luego por ser temáticas y territoriales. En función a la finalidad de los entes intermunicipales, se exponen dos modelos básicos. El primero, de entes intermunicipales constituidos para la prestación de un servicio público, que pueden ser a su vez formalizados o no; el segundo, de entes microrregionales en los cuales se busca colectivamente el desarrollo local-regional que, a diferencia del anterior, tiene mayor nivel de coordinación y una agenda más amplia (Cravacuore, 2006, pp. 6-7).

Por un lado, en nuestro sistema distinguimos Asociaciones de municipalidades, circunscribiéndonos a las disposiciones expresas de la LOM; por otro, asociaciones de autoridades locales. Las del primer grupo se subdividen en virtud al territorio de las municipalidades que abarcan, de alcance nacional y departamental o regional, siendo estas últimas interdepartamentales o intradepartamentales. En el segundo grupo,

las hay conformadas por intendentes y otras integradas por concejales municipales, como cuerpo legislativo o no. A su vez, cada una de ellas se dividen en aquellas de alcance nacional y departamental o regional⁷².

En la evolución del Asociativismo reconocemos dos momentos históricos:

- **El primer momento (1954 – 1989) comienza en el período pre democrático**, con la creación de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la primera asociación de municipalidades reconocida por el Poder Ejecutivo en 1980, con la Ley Orgánica Municipal de 1954. **Acaba en 1989**, cuando se inicia el período democrático y se produce la primera elección de intendentes elegidos por voto popular.

Tras la constitución de la primera Junta Directiva de OPACI⁷³, se conformaron 7 asociaciones de municipalidades de tipo intradepartamental⁷⁴. Así, “de las 200 municipalidades existentes en el país, un total de 123 municipalidades estaban integradas a las diversas asociaciones mencionadas” (Marín, 1990, p. 17).

OPACI es la única asociación que tuvo alcance constitucional y carácter obligatorio de adhesión para los municipios. El rol que la ley asignó a la OPACI tuvo un giro trascendente en 1992⁷⁵. La Carta Magna, por

72. No nos referiremos a ellas por no ser objeto de abordaje en el presente trabajo. Son, por ejemplo, la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) y la Red de Mujeres Municipales.

73. El primer Presidente de OPACI fue el Intendente de la Ciudad de Concepción, Guillermo Ruotti.

74. Existían la Asociación de Municipalidades del Departamento de Paraguari (AMUDEPA), creada el 8 de mayo de 1978; la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM), creada el 14 de abril de 1979; la Asociación de Municipalidades del Segundo Departamento (San Pedro) (AMUSEDE), creada el 28 de julio de 1979; la Asociación de Municipalidades del Departamento de Cordillera (AMUDECOR), creada el 21 de febrero de 1980; la Asociación de Municipalidades del Departamento de Ñeembucu (AMUDEÑE), creada el 8 de mayo de 1982; la Asociación de Municipalidades del Departamento de Itapúa (AMUDI), creada el 16 de octubre de 1982; la Asociación de Municipalidades del Departamento de Guairá (AMUDEG), creada el 11 de noviembre de 1988, según datos del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) (Marín, 1990, p. 17).

75. OPACI y el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), ambas instancias de cooperación intermunicipal, tuvieron en los primeros años del avènement de la democracia una valiosa incidencia en el fortalecimiento del municipalismo mediante la formación de empleados municipales, en particular sobre administración financiera y tributaciones. IDM fue creado

un lado, declaró la libertad de asociación; y por otro, ya no mencionó expresamente a OPACI. Ante ello, “para evitar la desaparición como asociación, convoca a una Asamblea General Extraordinaria el 25 de octubre de 1996, donde se trata el tema modificación de sus Estatutos Sociales y pasó a tener un carácter de Organismo No Gubernamental”, y “...se decide mantener el nombre, en atención a todos los emprendimientos realizados y por realizar”⁷⁶. En la actualidad 191 municipalidades están asociadas a OPACI de los 251 municipios existentes. Los recursos que maneja OPACI provienen de los aranceles producto de los trámites para obtener registros de conducción, del pago de patente para la habilitación de vehículos y de las cuotas de las municipalidades asociadas⁷⁷. No tiene apoyo económico externo. Persiste la morosidad en las cuotas⁷⁸. El principal servicio que ofrece es el de capacitación en temas jurídicos, presupuesto municipal y seguridad vial.

OPACI es una organización no gubernamental con potestades concedidas por ley, es decir asignándosele funciones de responsabilidad como un ente estatal y la dotación de recursos por dichas funciones. Por ello consideramos que su naturaleza es atípica. El decreto nro. 1216/03 “por el que se actualizan los requisitos para la expedición de licencias de conductores” le concedió el manejo de la información sobre antecedentes de solicitantes de licencias de conducir de todo el país y de la numeración. Si bien la LOM no incluyó referencia alguna a OPACI en sus disposiciones,

en 1971 para contribuir al perfeccionamiento de la administración municipal, dependió del Ministerio del Interior y funcionó hasta el año 2002. Fue suprimido en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal impulsado por el Poder Ejecutivo desde 1999. Tras el cierre de IDM, ninguna dependencia del Ministerio del Interior asumió las funciones de aquel. Actualmente, para atender los asuntos de índole municipal, funciona en la Cartera la Dirección de Gobiernos Departamentales y Municipales.

76. En los Estatutos, reformados en el año 2004, se establece entre sus fines promover la cooperación entre las municipalidades del país y la coordinación de estas con las instituciones públicas estatales y no estatales para el desarrollo orgánico y planificado de intereses comunes.

77. Resolución nro. 088/200 de la Junta Directiva conforme a lo dispuesto en la Asamblea General Ordinaria de fecha 21/09/1999.

78. A la morosidad de pago de cuotas se refería ya la publicación “La Administración Financiera en Gobiernos Locales” al decir “Los recursos de OPACI provienen de las cuotas de sus asociados y solo el 10% está al día...”. (Boselli, 2004, p. 37).

la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, nro. 5061/14, no modificó sus potestades concedidas con anterioridad, sino que las amplió⁷⁹.

La experiencia de organización asociativa regional más importante ha sido la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM), fortalecida hasta alrededor del año 2000 y de la cual se anunció la imposibilidad de continuar funcionando ante la crisis financiera en el año 2008 (ABC color, 8 diciembre 2008). Sobre AMUAM, más tarde fueron pesando denuncias sobre indebidos manejos administrativos (ABC color, 30 enero de 2008). Hoy tiene aparición esporádica en manifestaciones organizadas por autoridades municipales.

Comenzó a funcionar con 11 municipios adheridos y posteriormente llegó a duplicarse, abarcando Asunción, los Departamentos de Central (19 municipios) y Bajo Chaco (Villa Hayes, Nanawa, Benjamín Aceval). Fue creada a través del Decreto del Poder Ejecutivo nro. 19 884 del 7 de octubre de 1980, por el cual se reconoció la personería jurídica y se aprobaron sus Estatutos sociales, “con informes favorables de la Inspección General de Hacienda, Fiscalía General del Estado y Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior” (ABC color, 13 de Octubre de 1980), que establecen que “las municipalidades aportarán una cuota a la asociación en la forma y cuantía aprobada en el presupuesto anual de gastos aprobado por el Consejo Deliberante”.

Si bien AMUAM fue reconocida formalmente durante el gobierno del intendente de Asunción, Porfirio Pereira Ruiz Díaz, tomó real impulso y tuvo incidencia en los grandes temas del municipalismo emergente con la Constitución de 1992, bajo la Intendencia de Carlos Filizzola (1991-1996).

Entre otras acciones, AMUAM se ocupó del mantenimiento y mejoramiento de vías de comunicación terrestre de las comunas y de la optimización de la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos.

• El segundo momento inició con la etapa democrática de 1989 y está marcado por un suceso trascendente en el año 2010, con la aparición de la nueva Ley Orgánica Municipal del 8 de febrero de ese año (nro. 3966), previo a la asunción de los intendentes electos para el periodo actual, 2010-2015.

79. Le otorgó un rol relevante de enlace con los municipios en la aplicación de dicha norma, en la conformación de la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial y sobre el Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito (Art. 11 inc. f), 15 inc. i), 16 inc. b), 30 y 155).

Tras el cierre del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) del Ministerio del Interior, no existe un registro de Asociaciones municipales unificado. En esta etapa se constituyeron nuevas asociaciones, ya interdepartamentales, y otras quedaron suspendidas en su funcionamiento.

La **experiencia regional** (intradepartamental) de Asociatividad más potente de los últimos años es la Asociación de Municipios Mancomunidad de Mbaracayú, creada el 1 de octubre de 2013 a fin de optimizar la prestación de servicios, con miras al desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida. Es la única iniciativa con naturaleza propia de Mancomunidad que se conoce en Paraguay. Abarca 5 municipios⁸⁰ del Departamento de Canindeyú⁸¹, zona en la que se encuentra la Reserva Nacional de la biósfera de Mbaracayú (RNBM)⁸², ubicada en la Región Oriental del Paraguay, dentro de la superficie que conforma la Cuenca Alta del Río Jejuí, conservando así una importante cuenca hídrica, distante unos 315 km de la ciudad de Asunción, que ofrece un importante atractivo turístico con ofertas administradas por la mancomunidad⁸³.

Si bien fueron reconocidas como fortalezas: la voluntad política de las autoridades locales involucradas, la Reserva como elemento aglu-

80. Son: Corpus Christi, Curuguaty, Itanara, Villa Ygatimi e Ype Jhu.

81. Situado al noreste de la Región Oriental del Paraguay, con un área de 14 667 km². Su capital es la ciudad de Salto del Guairá. Tiene un total de 13 municipios. Limita al norte con el Departamento de Amambay, al sur con los Departamentos de Alto Paraná y Caaguazú, al oeste con el departamento de San Pedro y al norte y este con Brasil.

82. La base legal para la protección de la RNBM está dada por un convenio internacional: "Convenio para establecer y conservar la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú y la Cuenca que lo rodea", firmado el 27 de junio de 1991 por el Gobierno del Paraguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Hacienda; por el representante ante el Paraguay de las NN UU; The Nature Conservancy y la Fundación Moisés Bertoni. Este convenio fue posteriormente ratificado por Ley de la Nación Paraguaya nro. 112 de 1991, creando a perpetuidad no solo dicha área protegida, sino un área de uso múltiple dentro de la cuenca hidrográfica que rodea a dicha RNBM: La Cuenca Alta del Río Jejuí, que abarca un área cercana a 300 000 hectáreas. La Cuenca Alta del Río Jejuí fue declarada por la Unesco como parte de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (16^o Sesión del Consejo Internacional, 9/11/00). "Sistema de Información Ambiental Reserva de la Biosfera Mbaracayú" es parte de la ponencia del representante de Fundación Moisés Bertoni en el II Foro "Asociacionismo municipal, Descentralización y Desarrollo local" celebrado en Asunción en julio de 2011.

83. Opciones de etnoturismo, turismo, ecoaventura, kayak, entre otras. <http://www.mancomunidad.com.py/>

tinador y la cooperación de los socios estratégicos, son debilidades “la divulgación del concepto de mancomunidad y la reacción de las autoridades regionales y del Gobierno central” (García, 2010). Sus nuevos estatutos fueron aprobados por asamblea en mayo de 2011. Los recursos y medios económicos consisten en:

1. Productos de su Patrimonio; 2. Rendimientos de servicios y explotaciones; 3. Subvenciones, donativos, legados y auxilios que recibiere; 4. Aportaciones de las Municipalidades integradas en la Asociación; 5. Las exacciones y contribuciones especiales; 6. Derechos y tasas que acuerde la Asamblea General; 7. Recursos extraordinarios tales como préstamos y otros análogos que autorice la Asamblea General; 8. Cualquier otro recurso que se establezca a favor de las Asociaciones de Municipalidades por disposiciones legales u organismos competentes (art. 11).

De acuerdo a los registros disponibles, funcionan al menos 16 asociaciones de municipios. Integradas por municipios de un mismo Departamento, son la Asociación de Municipalidades de Cordillera (AMUCOR); Asociación de Municipalidades de Caazapá (AMUCA); Asociación de Municipalidades de Guairá; Asociación de Municipalidades de Itapúa; Asociación de Municipalidades de Alto Paraná (AMUALPA); Asociación de Municipalidades de Concepción; Asociación de Municipalidades de Misiones; Asociación de Municipalidades de Paraguari (AMUPAR) que reemplazó a AMUDEPA y la Asociación de Municipalidades de Colonias Unidas (AMCU)⁸⁴.

Integradas por municipios de diferente Departamento son la Asociación de Municipalidades de la Cuenca energética del Alto Paraná y Canindeyú (AMCEICAP); Asociación de Municipalidades de las áreas de influencia de los Parques Nacionales Caazapá y San Rafael (de los Departamentos de Itapúa y Caazapá); la Asociación de Municipalidades turísticas del Paraguay (AMUTPAR)⁸⁵ y la Asociación de Municipios del Chaco Central⁸⁶.

84. Formada por los municipios de Hohenau, Obligado y Bella Vista, ubicados en el Departamento de Itapúa).

85. Con participación de 17 distritos y con cooperación de la Secretaría Nacional de Turismo.

86. La Asociación de Municipios del Chaco Central es una de las más recientes. Se creó en marzo de 2014, abarca las ciudades de Boquerón, Mariscal Estigarribia, Filadelfia, Loma Plata e Irala Fernández de los Departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente

En el Paraguay, la repercusión más fuerte de las Asociaciones en los últimos años ha girado en torno a la redistribución de recursos financieros por parte del Gobierno central y modificaciones de leyes estudiadas en el Parlamento que comprometen la percepción de tributos municipales. Se observa insuficiente participación e incidencia en políticas públicas para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Tal como se desprende de la lectura de los registros disponibles, la administración financiera de las asociaciones en funcionamiento puede amenazar seriamente su consolidación como institución. La implementación de controles técnicos objetivos por un órgano encargado de la fiscalización, que pertenezca a la órbita del Poder Ejecutivo, como la Contraloría General de la República, es una medida que puede contribuir al mejoramiento de la gestión de las asociaciones municipales.

Las experiencias de asociaciones en el interior del país son insuficientemente promocionadas. Ante los escasos datos sobre el desempeño y evaluación de las mismas, es impostergable la creación de un banco de buenas prácticas en la materia que eche luz sobre el Asociativismo en los gobiernos locales.

Las próximas elecciones para Intendentes y concejales, que tendrán lugar en noviembre de 2015, crean un clima favorable para repensar, con la más amplia participación ciudadana, el fortalecimiento del Asociativismo municipal.

Hayes, que es la Región Occidental del país.

BIBLIOGRAFÍA

- BOSELLI, C. (2004). *Administración Financiera en Gobiernos Municipales. Recopilación de Información sobre Asesoramiento y Capacitación*. Asunción: BMZ/GTZ.
- DE LA MORA, F. (2005). *Proyección Nacional para sexo y edad, 2000-2050*. Paraguay: Dirección General de Estadísticas, Encuesta y Censo (DGEEC).
- DE LA MORA, F. (2014). *Compendio estadístico del Paraguay 2013*. Dirección de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), pág. 19.
- DROMI, R. (1995). *Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Buenos Aires: Ediciones ciudad Argentina.
- Diario ABC (8 diciembre 2008). Amuam, en quiebra por la supuesta mala administración de Burt y Riera. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/amuam-en-quiebra-por-la-supuesta-mala-administracion-de-burt-y-riera-1127919.html>
- Diario ABC (30 enero de 2008). Amuam no puede hacer contratos con terceros sin licitación, dice Contraloría. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/amuam-no-puede-hacer-contratos-con-terceros-sin-licitacion-dice-contraloria-1041154.html>
- Diario ABC (13 de octubre de 1980), p. 20.
- GARCÍA, E. (2010). La Mancomunidad de Mbaracayú. En: *Foro Asociativismo Municipal. Desarrollo local*. Gestión Local, Mancomunidad de Mbaracayú, Cooperación Extremeña, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, Asunción.
- LEZCANO, L. (2008). *Derecho Constitucional. Parte Orgánica*. Asunción, Paraguay: Imprenta Salesiana.
- LO CANE MENDE, M. M. (2014). *Manual de Administración financiera para gobiernos municipales*. Unidad de Departamentos y Municipios, Subsecretaría de Estado de Administración financiera, Ministerio de Hacienda, pp. 12 – 17 y 108 – 112.
- CRAVACUORE, D. (2006). Análisis del Asociativismo Intermunicipal en Argentina. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, año 22. , Buenos Aires: Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina.

- MARÍN, E., SILVERO, J. y SOSA, E. (1990). *La organización municipal en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Fundación Friedrich Ebert.
- MORENO, J. A. (2009). *Código Civil de la República del Paraguay. Comentado*, Tomo II, libro primero. Asunción: La Ley Paraguaya.
- SOSA, E. (2010). Descentralización para el desarrollo territorial. Aspectos jurídicos. *Revista Jurídica*, (19), CEDUC/UC, Asunción, pp. 487-507.
- SOSA, E., et al. (2010). *Análisis del marco jurídico municipal*. CLAEH, AECID, Programa MUNICIPALYA de Fortalecimiento Municipal de la Cooperación Española en Paraguay, Asunción, pp. 50-54.
- NICKSON, A. (1993). *Democratización y descentralización en el Paraguay*, BASE Investigaciones Sociales, Documento de Trabajo N° 52, julio, Asunción.
- Registro Oficial 1876-1885. Biblioteca Nacional.
- Registro de periódicos 1980. Hemeroteca Nacional.

LEGISLACIÓN:

- Ley Orgánica de elecciones para Asunción, del 15 de junio de 1871.
- Ley Orgánica de Municipalidades del 7 de Junio de 1882.
- Ley N° 915 de 1927, Ley Orgánica Municipal.
- Ley N° 222 de 1954, Ley Orgánica Municipal
- Ley N° 1294/87, Ley Orgánica Municipal.
- Ley N° 3966/10, Ley Orgánica Municipal.

SITOGRAFÍA:

- Página oficial del Sistema de Información Legislativa (SIL) del Senado de la Nación, <http://sil2py.senado.gov.py>
- Página oficial de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). Recuperado de: http://www.opaci.org.py/index.php?option=com_remository&Itemid=26&func=fileinfo&id=674

- Página oficial de la Mancomunidad de Mbaracayú, <http://www.mancomunidad.com.py/>
- Página de Diario ABC Color, <http://www.abc.com.py>
- Página oficial del Ministerio de Hacienda del Paraguay <http://www.hacienda.gov.py>

CAPÍTULO 12

ASOCIATIVISMO Y REDES DE GESTIÓN LOCAL EN PERÚ

Edgar Quispe Mamani
Universidad Nacional del Altiplano Puno

ASOCIATIVISMO Y REDES DE GESTIÓN LOCAL EN EL PERÚ

Edgar Quispe Mamani

Universidad Nacional del Altiplano Puno

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que buena parte de los países latinoamericanos, el carácter unitario del Estado peruano con un gobierno representativo y descentralizado, ha estado presente formalmente a lo largo de la historia republicana en la que la tradición centralista ha sido uno de los factores que ha limitado el desarrollo territorial de manera equilibrada. De ahí que la demanda de los gobiernos subnacionales por la descentralización, en sus diversas dimensiones esté en la agenda política y debate permanente en el país.

Aquella demanda se da como producto de la escasa autonomía de los gobiernos departamentales-regionales, y sobremanera de las municipalidades, quienes desde la independencia e, incluso, durante las dos primeras décadas inmediatamente posteriores a la apertura de la democracia local en 1980 fueron vistas, entendidas y creadas, únicamente, para el ejercicio de funciones de administración de bienes y servicios municipales básicos.

Si bien las municipalidades, históricamente y de manera interrumpida a veces con recortes de su efímera autonomía, han tenido un respaldo jurídico para su desempeño, con mayor claridad y respaldo institucional han tenido protagonismo desde inicios del presente milenio, tras la

ruptura del orden autoritario de los años noventa⁸⁷. Es decir, desde el año 2003 con el respaldo de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, es cuando los gobiernos locales asumen sus funciones y características propias y se convierten en uno de los actores políticos importantes en el país seguramente con limitaciones pendientes, pero con respaldo institucional y social.

Por tanto, en este capítulo se realiza una aproximación analítica al panorama y lógica de funcionamiento de los gobiernos locales en el Perú, poniendo énfasis en el asociativismo y las redes de gestión local que se han configurado a lo largo de los últimos 30 años, como estrategias de fortalecimiento político-institucional, gestión técnica y de representación política en el contexto de gobierno multinivel. Además, estas acciones de los gobiernos locales se constituyen en una estrategia política y respuesta al problema del *inframunicipalismo* en el país.

2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

2.1 Algunos indicadores demográficos y socioeconómicos

Geopolíticamente, el Perú forma parte de los países de Sudamérica, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Mercosur y de la Unasur. Geográficamente, la superficie total de su territorio, islas incluidas, es de 1285220 km². Es el tercer país más grande de América del Sur, después de Brasil y Argentina. La capital es Lima, principal centro del comercio y de las finanzas del país. Además, el país cuenta con una variada biodiversidad que se desarrolla en las tres grandes regiones naturales: costa, sierra y selva, donde se localizan 84 de un total de 104 zonas de vida natural existentes en el mundo (Lapeña, I. et. al., 2010).

La población total del país es de 27'412,157 habitantes, de los cuales 13'789,517 (50,3%) son mujeres y 13622640 (49,7%) son varones. Además, del total de la población el 75,9% vive en las áreas urbanas, mientras que el restante 24,1% vive en las áreas rurales (INEI, 2007).

87. Aunque con anterioridad las municipalidades, a pesar de las dificultades institucionales y financieras, habían generado esfuerzos y algunas experiencias importantes en torno a la promoción del desarrollo económico local participativo, las mismas que sirvieron como referentes para la implementación de la política de participación ciudadana en el país.

Respecto a la dimensión socioeconómica, el producto bruto interno (PBI) del país para el año 2011 creció en 6,6%, mientras que en los años 2012 y 2013 descendió a 1,8% y 0,8%, respectivamente (INEI, 2014).

Asimismo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, durante los últimos años, ha evolucionado de la siguiente manera: para el año 1990: 0,615, para el 2000: 0,682, para el 2005: 0,694, para el 2010: 0,722, para el 2011: 0,727 y para el 2013: 0,737 (PNUD, 2014). En orientación similar, los indicadores de pobreza han evolucionado de la siguiente manera: la pobreza global para el año 2004 era de 58,7%, para el 2008 de 37,3%, para el 2012 de 25,8% y para el 2013 de 23,9%. Por su parte, la pobreza extrema para el año 2004 era de 16,4%, para el 2008 de 10,9%, para el 2012 de 6,0% y para el 2013 de 4,7% (INEI-ENAHO, 2014).

De acuerdo con estos datos oficiales, macroeconómica y nominalmente, el Perú ha crecido durante los últimos diez años, la misma información que es difundida nacional e internacionalmente por los gobiernos de turno a través de los diversos medios. Sin embargo, en la práctica aquellas cifras de crecimiento macroeconómico no se han traducido en la mejora de las condiciones de vida ni en el bienestar de las grandes mayorías de la población nacional, sobre todo del interior del país. Si bien un crecimiento económico sostenido en el tiempo necesariamente se traduce en el incremento del empleo, por ende en los ingresos de las familias y en la reducción de la pobreza (Mendoza y García, 2006), es importante dar cuenta de que el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza real será gradual en el mediano y largo plazo.

2.2 Lógica del Estado: entre la tradición centralista, la descentralización o desconcentración

Constitucionalmente, el Estado peruano es “unitario, su gobierno es representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes” (CPP, 1993). Esta forma de organización nos conduce a identificar dicho modelo con el origen y la formación de los modernos estados-nación liberales. El carácter de la estructura unitaria hace referencia a la formación de una comunidad política homogénea institucionalmente. El fundamento de esta perspectiva radica (García, 1997, p. 159) en la creencia de que, una vez delimitado el ámbito del Estado-nación y obtenida la identificación entre ambos, los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos. Sin embargo, el Perú sólo ha logrado

constituir un Estado en términos formalmente institucionales, pero en la práctica no logró la ansiada construcción de ese Estado-nación. Porque a lo largo de su historia republicana la no integración entre las regiones de la sierra y selva con la costa, la no integración de los diferentes grupos étnico-culturales a la comunidad política nacional con participación y representación efectiva, fueron una constante. Como respuesta (Cotler, 1988, p. 82) ante dicha situación es que durante todo el siglo XIX se han generado proyectos separatistas y federativos, como iniciativa, principalmente, de las oligarquías del sur.

Uno de los problemas subyacentes en los diversos esfuerzos descentralizadores tanto en el Perú como en América Latina fue la tradición centralista a la que hace referencia Véliz (1984), tradición que se ha reproducido y perpetuado en el tiempo, desde los años de la independencia, tomando el patrón de organización de la época colonial, hasta la actualidad. Expresión de ello es que las decisiones y acciones políticas, administrativas y fiscales son efectuadas y controladas desde el poder central. De esta manera, la descentralización se reduce a la mera desconcentración de determinadas funciones y competencias, en algunos periodos hacia los gobiernos locales y eventualmente hacia los gobiernos regionales o departamentales, que son puestas en funcionamiento por algunos gobiernos de turno. El problema de la puesta en funcionamiento de estos últimos es que no se implementan respondiendo a un plan de reforma estructural del Estado, sino respondiendo a necesidades coyunturales y de corto plazo. De esta manera, la tradición centralista del Estado se habría visto fortalecida por la ausencia de ese plan de reforma y la permanente inestabilidad política e institucional en el país. Y como consecuencia, el centralismo se ha convertido en una especie de vicio deliberado.

Aquí es relevante hacer mención de que, actualmente, el Perú está dividido en 24 gobiernos regionales/departamentales y la Provincia constitucional del Callao, con categoría de región; 195 municipalidades provinciales y 1,845 municipalidades distritales. Sin embargo, el país es sumamente centralizado. La distribución del gasto público entre los niveles de gobierno da cuenta de una marcada centralización a lo largo de los últimos diez años. Así, para el año 2005 los gobiernos locales gastaron solo el 6,8%, los gobiernos regionales el 15,7%, el gobierno nacional el 77,5%; para el año 2010 dicha distribución fue el siguiente: 12,1%, 15,7% y 72,2%, respectivamente. Para el año 2015, 12,1%, 14,9% y 73,0%, respectivamente, manteniéndose con ello la abultada centralización del gasto público.

En términos de Gonzales de Olarte (2001, p. 2) podemos concluir que, el problema del centralismo político y económico en el Perú no puede ser solucionado, únicamente, mediante la descentralización fiscal y administrativa, sino que además deben tomarse en consideración otros problemas transversales, como la centralización productiva en Lima, que en realidad condiciona la centralización fiscal; la concentración del capital humano en Lima y en las ciudades más grandes (donde está la mayoría de los empresarios, profesionales y técnicos mejor calificados); la centralización financiera en la capital; y, finalmente, la centralización tecnológica y de la información.

2.3 Relaciones intergubernamentales

Dada la estructura de organización del Estado de carácter vertical, los diferentes niveles de gobierno asumen y desarrollan determinadas funciones asignadas sin coordinación entre ellos, ya sea hacia abajo o hacia arriba, generando con ello la innecesaria y costosa duplicidad y conflicto de funciones o competencias. Además, a nivel nacional (Guerra-García, 1999, p. 80) existen demasiadas agencias que compiten entre sí, y el cruce de funciones no permite una adecuada ejecución de los proyectos. Hay una duplicidad de funciones y esfuerzos que da como resultado el desperdicio de recursos. Este problema se presenta básicamente entre diferentes programas del Ministerio de la Presidencia, los ministerios sectoriales y entre los gobiernos regionales y los municipios. Bajo esta lógica y dinámica de funcionamiento de las entidades gubernamentales, estaríamos hablando de un gobierno multinivel por la forma en que se estructura el funcionamiento de las instituciones a nivel micro, meso y macro; pero la cuestión está en la redistribución del poder en cada uno de estos niveles de gobierno y el grado de coordinación entre los mismos.

Como es característico de los estados unitarios, en el Perú las competencias y funciones entre los niveles de gobierno se distribuyen, de manera desequilibrada y con una marcada concentración de competencias estratégicas y recursos financieros en el gobierno nacional, tal como hemos sostenido en la sección anterior, de ahí que la descentralización ha estado y esté en la agenda pública y debate permanente en el país. De esta manera, las competencias exclusivas del gobierno nacional giran en torno a los siguientes ejes estratégicos: administración de justicia, gestión económico-financiera, seguridad interna y externa, y el diseño

de políticas sectoriales a nivel nacional⁸⁸. Por su parte, las competencias exclusivas asignadas a los gobiernos regionales giran, fundamentalmente, en torno al ordenamiento espacial y territorial regional, y la promoción del desarrollo socioeconómico regional, a través de diversas acciones legislativas, ejecutivas y resolutivas de su competencia⁸⁹.

Ahora bien, las competencias exclusivas, compartidas y delegadas de los gobiernos locales están estipuladas en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) Nro. 27972, en la Ley de Bases de Descentralización Nro. 27783 art. 42, 43 y 44, y en la Constitución Política de 1993 art. 195; precisándose los niveles y funciones en cuanto a la normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control. Una de las competencias poco convencionales de los gobiernos locales es la “promoción del desarrollo económico local”, la misma que le permite y exige que ellos puedan interactuar con los diferentes actores a nivel gubernamental, el sector privado-empresarial y las organizaciones de la sociedad civil local. Sin embargo, sus capacidades financieras y técnicas de gestión continúan siendo poco favorables, aunque hayan mejorado relativamente en la asignación financiera desde el gobierno nacional.

Así, el grado de autonomía de la gran mayoría de los gobiernos locales es bastante reducido, por un lado, en términos de disponibilidad de competencias, y por otro lado, en términos de disponibilidad de recursos económico-financieros y de personal capacitado para la adecuada gestión local. Esta lógica de las relaciones de poder da lugar a que los gobiernos locales mantengan su alto grado de dependencia respecto del gobierno nacional, porque el 85,5% de los ingresos económicos de los gobiernos locales está constituido por transferencias ordinarias y extraordinarias, donaciones y créditos provenientes, ya sea del gobierno nacional o de otras fuentes externas.

Por otro lado, se puede observar que los procesos de interacción de los gobiernos locales con los diferentes actores a nivel local, regional y nacional (gobierno multinivel) se hacen bastante complejos, y esta complejidad puede ser entendida no solamente tomando en cuenta el marco jurídico-normativo que determina las condiciones de ejercicio del poder y la distribución de competencias, sino también tomando en cuenta los procedimientos informales, como las diferentes redes de influencia

88. Véase la Ley de Base de Descentralización N° 27783. art. 26.

89. Para mayor detalle véase la Ley de Bases de Descentralización Nro. 27783. art. 35.

entre las unidades y actores implicados, que contemplarían todos los mecanismos de información, negociación, coordinación, persuasión, compromiso, entre otros. La combinación de estos procedimientos formales e informales en la interacción de los gobiernos locales con los diferentes actores institucionales y sociales, genera una complejidad singular para cada gobierno local.

Por lo tanto, lo que podemos observar e identificar en el desempeño e interacción de los gobiernos locales con otros niveles de gobierno en el marco del sistema de interacción multinivel es poco fluido, porque las coordinaciones se plasman solo en acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional que, por lo general, no son puestos en ejecución. La tendencia real en la lógica de trabajo de las instituciones, ya sean público-estatales, privadas o sociales, es a la no coordinación y no concertación, salvo cuando existe un acuerdo informal que responda de manera compartida a intereses implicados (Quispe, 2007). Todo esto hace que se produzca, con frecuencia, la duplicidad y el conflicto de funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno y las diferentes instituciones.

3. GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO DE GOBIERNO MULTINIVEL

3.1 Evolución y configuración institucional

De entrada es necesario advertir que, cuando hablamos y escribimos sobre el gobierno local en el Perú no es lo mismo que hablar y escribir sobre el gobierno local en Europa, Norteamérica, Asia e incluso en los países vecinos de Latinoamérica. El uso de la categoría de Gobierno Local es bastante reciente en la Ciencia Política. Esta categoría en muchos estudios no cobra claridad y ha venido a reemplazar al concepto de municipalidad, es decir, a la institución municipal conocida tradicionalmente por su función de administración de bienes y servicios públicos básicos. En este sentido, tomando en cuenta la distinción conceptual planteada por el profesor Alba (1997), el establecimiento y funcionamiento tradicional de las instituciones municipales en el Perú, se ha dado desde inicios de la independencia, respondiendo al Reglamento Provisional del 2 de diciembre de 1821, dado por el libertador D. José de San Martín (Seminario, 2006). Estas instituciones han sido instaladas en las ciudades, pueblos y

villas. En esta época se introdujo el método de elección directa y secreta, sin embargo, dicho proceso era censitario, porque participaban solo hombres mayores de 25 años, blancos e instruidos.

Posteriormente, el 3 de marzo de 1824, Bolívar promulgó una Ley de Elecciones Municipales sobre la base del artículo 139 de la Constitución de 1823, señalándose que los electores reunidos el tercer domingo de diciembre elegirían alcaldes, regidores y procuradores síndicos que serían juramentados el primero de enero del siguiente año. Posteriormente José Luis de Orbegoso, Gamarra, Echenique, Castilla y otros presidentes de la República promulgaron leyes relacionadas con las municipalidades y el voto ciudadano en este sentido. Aquí hay que destacar que por Ley de Elecciones del 4 de abril de 1861 se crea un Registro Electoral que incluiría solo a los vecinos notables.

Sin embargo, el establecimiento y funcionamiento de las municipalidades en las provincias y distritos del país, constitucionalmente, se dieron por vez primera en 1933 (Seminario, 2006), cuando los alcaldes eran elegidos por un breve periodo. Luego pasarían a ser nombrados o designados por el gobierno nacional. Más adelante, ya durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963 y 1966) se vuelven a celebrar consecutivamente las elecciones municipales. A este periodo es que algunos estudios sobre los gobiernos locales hacen referencia como los primeros procesos electorales a nivel municipal en el Perú. No obstante, al producirse la ruptura del proceso de gobierno civil de Belaunde, con el golpe militar de 1969, se suspende o cierra el proceso de elecciones municipales desde este año hasta 1979, periodo en el que nuevamente los alcaldes son nombrados o designados por el gobierno nacional.

Como respuesta a lo anterior, en el año 1979 se elabora una nueva constitución política que estipula en su artículo 253 que los alcaldes y regidores de los concejos municipales son elegidos en sufragio directo por los vecinos de la respectiva jurisdicción, tanto así que a partir de 1980, con el retorno a la democracia, las autoridades municipales se han venido eligiendo periódicamente cada tres años hasta las elecciones de 1995, y desde las elecciones de 1998 las autoridades municipales son elegidas para un periodo de cuatro años de gestión, que actualmente continúa vigente. Estos procesos electorales se realizan con relativa normalidad hasta estos días. En este sentido, es muy importante enfatizar que, la democracia trajo consigo la novedad de que los analfabetos, además de las mujeres, tuvieron acceso al derecho de sufragio o voto (De Ferrari, 2006), con lo que la población electoral se ha incrementado considerablemente.

3.2 Estructura y funcionamiento de los gobiernos locales

La estructura de organización y funcionamiento de los gobiernos locales, formalmente, son muy similares de acuerdo con sus organigramas estructurales. Tratándose de un sistema de gobierno presidencialista, el organigrama de cada uno de los gobiernos locales responde a una estructura vertical y jerarquizada, en cuyo “ápice estratégico” se sitúan las autoridades electas o los políticos (regidores o concejales encabezado por el alcalde), aunque estructuralmente el órgano supremo de gobierno por encima del alcalde es el concejo municipal. Aquí es necesario hacer referencia a la división de competencias y funciones entre el concejo municipal y la alcaldía. El concejo municipal, siendo el órgano de gobierno supremo de los gobiernos locales cumple las funciones legislativas y fiscalizadoras, en tanto que la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. Como tal, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y es su máxima autoridad administrativa (LOM, 2003). Definido y entendido así, todo el proceso de toma de decisiones y la estrategia de ejecución o implementación de las políticas, planes, programas y proyectos de los gobiernos locales son emanados desde aquellas dos instancias u órganos políticos. Es decir, en teoría, en estas dos instancias radicaría la caja negra de todas las acciones de los gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica y en la mayoría de los casos, dicha caja negra radica entre la alcaldía y la gerencia municipal, es aquí donde el alcalde pone en juego su competencia/función y su poder de decisión y ejecución.⁹⁰ Esta lógica de gobierno, según Mouritzen y Svava (2002), daría lugar a tipificar a los gobiernos locales como sistemas de gobierno con *alcalde fuerte*, porque el poder político se concentra y gira alrededor del alcalde.

Por tanto, la gerencia municipal sirve como puente y nexo para el alcalde con la gestión administrativa, y al poner mayor énfasis en la gestión administrativa que corresponde a la gerencia municipal y los órganos de línea, el alcalde se convierte en el gerente o jefe de la administración municipal en detrimento de su función de gestión y liderazgo político. En la mayoría de los gobiernos locales no existe una distinción clara ni complementariedad entre las funciones referentes a la dimensión

90. El Concejo Municipal, por lo general, juega el rol legitimador de las decisiones y propuestas planteadas por la alcaldía y la gerencia municipal. Porque, de acuerdo a la normativa electoral el movimiento o partido político del alcalde siempre tiene mayoría en el Concejo Municipal.

política y administrativa. Lo que se produce es un sesgo hacia una de las dimensiones, la dimensión administrativa, orientada, fundamentalmente, a la provisión de servicios municipales y construcción de obras de infraestructura básica (Quispe, 2007). En suma, los gobiernos locales adolecen de un proyecto político local relativamente compartido por los principales actores inmersos en los ámbitos locales.

En la *línea intermedia* de la estructura orgánica se encuentran los órganos de gestión, que toman el nombre de gerencias municipales que dependen del gerente municipal⁹¹. Este bloque del organigrama es ocupado por funcionarios municipales de confianza designados por el alcalde en coordinación con el gerente municipal, quienes por lo general son temporales. En la *base operativa* se sitúan las diferentes subgerencias y oficinas que ponen en marcha o plasman en la práctica los diferentes programas, proyectos y actividades de los gobiernos locales. En este bloque inferior que forma la base de la jerarquía vertical se encuentran, por lo general, los funcionarios nombrados o de carrera y con una relativa presencia de funcionarios contratados temporalmente. La amplitud del número de funcionarios en cada caso responde normalmente al tamaño de la población, que también es un aspecto importante a ser analizado.

Finalmente, en la estructura organizativa y en el proceso de gestión de los gobiernos locales existen los órganos de coordinación, control y apoyo que están ligados o dependen de la alcaldía. Al margen de los órganos de control y apoyo (control institucional, procuraduría municipal y secretaría general), los gobiernos locales se distinguen, formalmente, en la implementación de diversos órganos de coordinación, que dan cuenta de la voluntad política formal de las autoridades locales (en concreto, del alcalde) para la apertura a la participación y al diálogo con los diferentes sectores y grupos sociales e institucionales a nivel local.

3.3 Tipología de gobiernos locales

En principio, los gobiernos locales peruanos están organizados en municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centros poblados menores. Las primeras se asientan sobre el territorio

91. Estas categorías conceptuales y las denominaciones que han asumido la estructura de organización de los gobiernos locales tiene que ver directamente con la influencia del enfoque de la nueva gestión pública (*new public management*).

de la respectiva provincia que, además del distrito capital (o el distrito del cercado), está constituido por uno o más distritos. Las municipalidades distritales se asientan sobre el territorio de su respectiva jurisdicción. En tanto que la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados menores está determinada por el respectivo concejo municipal provincial y constituida por varias comunidades y parcialidades campesinas, asentamientos y caseríos rurales y semiurbanos. En cada uno de estos niveles de gobierno local se elige periódicamente, bajo sufragio universal, a las autoridades políticas: alcalde y regidores (Quispe, 2007).

Ahora bien, respecto a la disponibilidad de recursos por parte de los gobiernos locales, por un lado los ingresos propios generados y recaudados por la mayoría de ellos son ínfimos que provienen de tasas y arbitrios municipales, como licencias, autoavalúos y otros servicios municipales; por otro lado, respecto al personal municipal, la mayoría de los gobiernos locales pequeños no cuentan con personal adecuadamente calificado para la gestión del gobierno local. Por lo tanto, dependiendo de la categoría y el tamaño, los gobiernos locales cuentan con menor o mayor capacidad financiera y con menor o mayor capacidad de gestión técnica y política de su personal. Porque existen gobiernos locales con categoría de frontera, ubicados geopolíticamente en una línea limítrofe con otro país, y por ser la *capital del país*, aunque esta última cuenta con un régimen especial (LOM, 2003). Sin embargo, ya sea una u otra la condición o categoría de los gobiernos locales, estos tienen un alto grado de dependencia económica y política respecto del gobierno nacional, y más aún su participación en el presupuesto público nacional es poco significativa.

Lo que se busca aquí es clasificar a los gobiernos locales según su tamaño de población y recursos financieros, puesto que la heterogeneidad y variedad de los gobiernos locales son bastante amplias si consideramos estas dos variables. Introducimos estas variables como punto de partida e invitación a futuras investigaciones en torno a los gobiernos locales para poder construir un mapa de tipología de sistemas de gobierno local en el Perú.

Cuadro 1. Clasificación global de los gobiernos locales según el tamaño de población

Tamaño de Población (habit.)	Número de Gobiernos Locales	Proporción (%)
Menos de 5.000	994	54,3
5.000 - 9.999	370	20,2
10.000 - 14.999	153	8,4
15.000 - 19.999	76	4,2
20.000 - 29.999	77	4,2
30.000 - 49.999	54	3,0
50.000 - 99.999	62	3,4
100.000 - 199.999	24	1,3
200.000 - 499.999	18	1,0
500.000 y más	2	0,1
TOTAL	1830	100,0

Fuente: V Censo Nacional de Población realizado por el INEI, agosto de 2005.
Elaboración: Quispe, 2007.

Los datos nos muestran que existen más del 74% de gobiernos locales que cuentan con menos de diez mil (10.000) habitantes, y más aún el 54,3% de ellos cuentan con menos de cinco mil (5.000) habitantes. Los gobiernos locales que cuentan entre diez mil y cien mil habitantes logran sumar el 23.1%, mientras que tan solo el 2,4% de los mismos cuentan con más de cien mil habitantes. Este mapa poblacional de los gobiernos locales que dan cuenta de su tamaño, en términos convencionales, nos indican que hay gobiernos locales pequeños, medianos y grandes. Sin embargo, la peculiaridad de los mismos radica en el *inframunicipalismo*, es decir, hay una gran mayoría de gobiernos locales pequeños que predominan sobre los de tamaño mediano y grande. Esta característica de los gobiernos locales nos indica además que hay un alto grado de dispersión o desconcentración de los sistemas de gobierno local en el Perú, ya sea por la geografía del país o por los diversos intentos por desconcentrar la administración pública.

Como no podía ser de otra manera, aquel grado de dispersión o desconcentración de los gobiernos locales es corroborado por los ingresos con que cuentan ellos, es decir, la relación es directa y coherente en la

medida que los municipios son pequeños en cuanto a población y recursos o inferiores respecto de los gobiernos locales medianos y grandes. Por ello, en la medida que los municipios son pequeños, estos poseen una menor capacidad financiera y técnica. Esta es la situación de la gran mayoría de los gobiernos locales, situación que podemos observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Clasificación global de los gobiernos locales según ingresos: 2003

Ingresos en Miles y Millones de Soles	Nº de Gobiernos Locales	%
100.000 - 499.999	403	24,0
500.000 - 999.999	531	31,6
1.000.000 - 4.999.999	570	33,9
5.000.000 - 14.999.999	112	6,7
15.000.000 - 49.999.999	50	3,0
50.000.000 - 99.999.999	11	0,7
100.000.000 y Más	2	0,1
TOTAL	1679	100,0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación, 2003

Elaboración: Quispe, 2007.

De acuerdo con el planteamiento del profesor Alba (1997, p. 17), luego de haber analizado y expuesto sobre las características de aquellas unidades de gobierno, podemos afirmar que ellos cumplen con las tres condiciones mínimas requeridas para su desempeño como unidades de gobierno local, a saber: un territorio delimitado, con un sistema de elección de líderes y autonomía, aunque solamente formal y bastante limitada. Además, los gobiernos locales desempeñan un rol político en un contexto de gobierno *multinivel*: esa relación *bis a bis* de abajo hacia arriba y viceversa en las relaciones intergubernamentales, y su interacción con el sector privado y con la sociedad civil local.

4. ASOCIATIVISMO Y REDES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

4.1 Origen, evolución y propósitos

Durante los últimos años los gobiernos locales, ya sea a nivel urbano o rural, han jugado y juegan un rol fundamental en la construcción de los espacios de concertación para la planificación y el desarrollo local participativo. Así, en muchos ámbitos del país a nivel distrital y provincial se han constituido comités de desarrollo orientados a la movilización de los diferentes actores sociales e institucionales con la finalidad de articular esfuerzos y generar consensos para la solución de problemas locales. De esta manera, el funcionamiento de los gobiernos locales responde a la configuración de los grupos de poder local, quizá ideológicamente no definidos pero sí articulando demandas e intereses, e interactuando con otros niveles de gobierno.

Asimismo, en esta tarea de impulsar el desarrollo socioeconómico local, durante las dos últimas décadas los gobiernos locales han configurado diversas estrategias de fortalecimiento de sus capacidades institucionales, de gestión y representación de sus intereses ante los niveles de gobierno regional y nacional. Uno de ellos ha sido el asociativismo municipal o las Redes de Cooperación Intermunicipal. De esta manera, podemos identificar asociaciones de municipalidades orientadas por diversos temas de interés: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, Asociación de Municipalidades del Perú, Asociación de Municipalidades Regionales, Asociación de Municipalidades en Extrema Pobreza, Asociación de Municipalidades Afectadas por la Minería, entre muchas otras (Barzola y Valdivia, 2009).

El asociativismo municipal se ha impulsado porque, de una parte, existe un alto grado de fragmentación y dispersión de los gobiernos locales; de otra, considerando la precariedad institucional, la gran mayoría de los gobiernos locales al ser pequeños tienen una escasa capacidad de gestión técnica y política, y una igualmente escasa generación y disponibilidad de recursos económico-financieros. Así, las iniciativas de cooperación y asociativismo municipal se producen como respuesta a los problemas de hipercentralismo económico y político-administrativo del Estado, el inframunicipalismo –proliferación de pequeños municipios rurales–, fragmentación territorial y geopolítica del país, el alto grado de dependencia de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional y la escasa o nula

capacidad técnica y política de los gobiernos locales para la solución de problemas sociales e implementación de políticas públicas.

Las experiencias de asociativismo municipal, desarrolladas bajo la figura de entidades de carácter privado, se han generado en un contexto de vacío legal; aunque la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 y la Ley de Bases de Descentralización Nro. 27783, incentivan implícitamente el asociativismo y la mancomunidad municipal. Por ello, durante los últimos años las asociaciones y redes de municipalidades han impulsado la Ley de Mancomunidad Municipal (LMM), la misma que fue aprobada y promulgada en mayo de 2007. Esta Ley promueve y desarrolla las relaciones de asociativismo municipal con el fin de impulsar acciones conjuntas y compartidas de desarrollo socioeconómico local, en concordancia con los planes de desarrollo concertado distrital, provincial y regional en el país. Para mayor detalle sobre esta Ley, regresaremos a ella más adelante.

Sin embargo, para la ejecución de aquellas acciones compartidas de desarrollo local y regional no se define claramente ni se dispone de un incentivo económico o presupuesto específico para las mancomunidades municipales, aunque en el apartado de incentivos de la citada Ley se estipula que la financiación de aquellas acciones sería cubierta por los fondos de canon, regalías mineras y otros fondos con los que ya cuentan los gobiernos locales.

Si bien la experiencia de asociativismo municipal en el Perú, data de los años sesenta, como resultado de la introducción de la democracia electoral a nivel municipal, y su reimpulso posterior en los años ochenta del siglo pasado, tras la apertura definitiva, si cabe el término, de la era democrática en el país⁹², las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal abocadas más al fortalecimiento de sus capacidades de gestión y al impulso del desarrollo socioeconómico local, con mayor intensidad e impacto se han desarrollado a partir de mediados de la década del noventa en adelante, década en la que se ha instaurado el orden autocrático. El surgimiento y la propagación del asociativismo y la cooperación intermunicipal a partir del momento mencionado se da principalmente como respuesta a dos hechos o fenómenos políticos y económicos: primero, los efectos de las políticas de ajuste estructural implantados por el gobierno de turno y, segundo, la marcada reducción o menoscabo de la autonomía municipal o recentralización.

92. Este ha sido el caso de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), asociación que emerge como un movimiento municipalista y como órgano de asesoramiento técnico, de representación, de gestión y patrocinio de las municipalidades del Perú.

Como producto del primer fenómeno, los gobiernos locales se han encontrado con importantes ajustes presupuestales tras la reforma de las estructuras o mecanismos de distribución del gasto público, el retiro del Estado de sus principales funciones en el desarrollo económico y social, asumiendo más el rol regulador del mercado y asistencialista a través de los programas sociales. Todo ello no ha permitido que los gobiernos locales, sobre todo los de menor escala, puedan afrontar apropiadamente los problemas de desempleo, pobreza y exclusión en sus ámbitos. Asimismo, la política re-centralista del gobierno de turno ha generado una alta dependencia económica y política de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional mediante la implantación de un nuevo mecanismo de distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a través del Ministerio de la Presidencia y los núcleos ejecutores de los programas sociales como el fondo de compensación y desarrollo social (FONCODES), los que han generado acciones atomizadas en los ámbitos locales, produciendo la superposición de acciones entre los niveles de gobierno nacional y local, menoscabando de esta manera el ámbito de acción y la autonomía de los gobiernos locales. Ante esta situación es que las diversas experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú se originan y, a su vez, se multiplican rápidamente bajo una miríada de figuras y denominaciones.

4.2 Tipología y dinámica de funcionamiento

Las experiencias de asociativismo y redes de cooperación intermunicipal no han recibido atención debida por análisis e investigaciones de carácter académico y científico, por lo que no se cuenta con un registro o base de datos y tampoco existen o no se disponen de investigaciones y análisis pormenorizados y rigurosos desde el punto de vista académico y científico. Un par de documentos con los que se cuenta, en cierta medida, hacen esfuerzos importantes de recoger información sobre varias experiencias y realizan una sistematización descriptiva de las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú. Por un lado, Barzola y Valdivia (2009), nos proporcionan un intento de clasificación de las formas de cooperación intermunicipal en el Perú: asociaciones municipales, mancomunidades municipales, hermanamientos a través de la cooperación descentralizada y redes de municipalidades.

Los citados autores definen de manera operativa cada una de las formas de cooperación intermunicipal. Así, una *asociación municipal*, además de ser una forma jurídica, es sobre todo una herramienta que permite a las municipalidades fortalecer sus capacidades de representación y mejorar sus capacidades de gestión. Una *mancomunidad municipal*, es una forma de asociación municipal; sin embargo, a raíz de su aplicación práctica en Europa y Latinoamérica ha adoptado rasgos distintivos. En primer lugar, por lo general las mancomunidades municipales comparten un territorio contiguo entre los participantes de la mancomunidad; segundo, desarrollan formas de gestión conjunta, por lo que representan una forma de administración de un territorio; finalmente, comparten los demás elementos de las asociaciones, como la representación y el fortalecimiento de capacidades de sus miembros. De esta manera, la asociación municipal se distingue de una mancomunidad municipal, dado que la primera constituye una forma más general de organización, mientras que la segunda representa una forma de organización más específica con fines más específicos, plantea la necesidad de gestionar un territorio y afrontar la fragmentación territorial.

Por su parte, un *hermanamiento a través de la cooperación descentralizada*, se define como el acto de desarrollar vínculos de cooperación entre municipalidades de un país y con otras de otros países, con el objetivo de ayudar al desarrollo de sus sociedades vía proyectos de cooperación a través de donaciones, asistencia técnica y financiera.

Finalmente, *una red de municipalidades* se distingue organizativamente de una forma tradicional porque plantea una organización que no necesariamente se desarrolla en torno a un centro directriz, sino a través de los nodos (actores y/o organizaciones), elementos constituyentes que organizan y motorizan su accionar, movilizan información e interactúan con otros elementos en diversos grados.

A razón de este intento de clasificación de las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú, en el cuadro tres (3) se presentan las diversas experiencias de asociaciones municipales.

Por otro lado, Claros (2009), implícitamente desarrolla un intento de clasificación de las experiencias de asociativismo municipal en el Perú, cuyo fundamento se basaría en tres aspectos o ejes articuladores, a saber: alcance o cobertura a nivel territorial de gobierno, cuenca o sub-cuenca y corredor económico, y antigüedad de las mismas. Esta clasificación se puede observar en el cuadro cuatro (4), que se presenta más adelante.

Posteriormente, con la formulación y promulgación de la Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal (LMM), en mayo de 2007, el Estado incentiva con especificidad la constitución de entes municipales mancomunados de derecho público, dando origen a un nuevo nivel de gestión territorial micro-regional o interregional, sin afectar las competencias ni la autonomía municipal. Al amparo de esta Ley se han constituido una serie de mancomunidades municipales en las diferentes regiones o departamentos del país. No obstante, es relevante dar cuenta de que la LMM ha sido promovida e impulsada por las asociaciones y redes de cooperación intermunicipal desarrolladas previamente en el país, tomando como referencia algunas experiencias internacionales, proceso en el que intervinieron diversos actores, fundamentalmente de nivel local y nacional. En este proceso, numerosas mancomunidades constituidas y registradas en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDPCM) fueron asociaciones de municipalidades previamente desarrolladas, adecuándose a los requerimientos de la Ley. En otros casos, quizá la mayoría, se han creado nuevas mancomunidades en detrimento de otras previamente constituidas o desarrolladas, cuyo propósito principal ha sido la búsqueda o acceso a determinados recursos, fondos o fuentes de financiamiento. En el cuadro cinco (5) se presentan las mancomunidades registradas en la SDPCM hasta enero de 2015.

A raíz de todo lo anterior, podemos concluir que el proceso de desarrollo y evolución del asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú se ha dado en tres fases o etapas más o menos marcadas. La , comprendería el periodo de la década de los sesenta, ochenta y buena parte de los noventa, y habría estado marcada por un asociativismo de tipo gremial clásico, encarnado, fundamentalmente, en la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Según Claros (2009), la AMPE, desde su nacimiento en 1965 y su posterior refundación en 1982 ha evolucionado progresivamente, hasta lograr su mayor expresión y apogeo en los aspectos técnico y político entre los años 1994 a 1998. A partir de enero de 1999 entró en un franco proceso de descomposición, cuando el Consejo Directivo de la AMPE fue copado por el movimiento pro-gobiernista al convocar a un congreso eleccionario usurpando las competencias del entonces presidente de la AMPE y marginando de la convocatoria a los alcaldes opuestos al régimen. De esta manera, la dirigencia de la AMPE perdió su legitimidad y, al mismo tiempo, su espacio político.

Cuadro 3. Asociaciones municipales por tipo y finalidad en el Perú

Nº	Asociación	Tipo y Ubicación	Finalidad	Nº	Asociación	Tipo y Ubicación	Finalidad
1	Asociación de municipalidades de la región San Martín (AMRE-SAM)	Territorial y gremial San Martín	Fortalecimiento municipal y representación de intereses	14	Asociación de municipalidades rurales del Valle los Chancas (AMRU-VACH)	Temática y territorial Apurímac	Desarrollo de las municipalidades rurales de la provincia de Andahuaylas
2	Asociación de municipalidades de la cuenca del río Santo Tomás (AMSAT)	Territorial y temática Cusco y Apurímac	Desarrollo de la cuenca	15	REMURPUNO (Puno)	Temática y territorial Puno	Desarrollo de las municipalidades rurales de la región
3	Asociación de municipalidades del callejón de Huaylas (AMUNI)	Territorial Ancash	Desarrollo del territorio	16	REMURAY (Ayacucho)	Temática y territorial Ayacucho	Desarrollo de las municipalidades rurales
4	Asociación de municipalidades del Valle del río Apurímac (AMU-VRAE)	Territorial Regiones Ayacucho, Cusco y Junín	Representación de intereses	17	REMURPIURA (Piura)	Temática y territorial Piura	Desarrollo de las municipalidades rurales
5	Asociación Provincial de municipalidades de Abancay (APMA)	Territorial Apurímac	Fortalecimiento municipal	18	REMURCUSCO (Cusco)	Temática y territorial Cusco	Desarrollo de las municipalidades rurales

6	Asociación de municipalidades distritales de la provincia de Huaraz	Territorial y temática Ancash	Representación de intereses y desarrollo de la provincia	19	Asociación Binacional de municipalidades del sur de Ecuador y del nororiente Peruano ABIN SENOP	Territorial y gremial Nororiente Peruano	Representación de intereses de municipalidades de frontera
7	Coordinadora distrital de la cuenca del río Hatum Mayo (CODISCHAM)	Temática y territorial Cusco	Desarrollo de la cuenca	20	Asociación de municipalidades de la cuenca Aija Huarmey	Territorial y temática Ancash	Desarrollo de la cuenca
8	Asociación de municipalidades del corredor económico Crisnejas (AMCEC)	Temática y territorial Cajamarca	Desarrollo económico del corredor Crisnejas	21	Coordinadora de desarrollo de la cuenca del Jequetepeque CDCJ	Territorial y temática La Libertad	Desarrollo de la cuenca
9	Consortio de municipalidades del Norte de Puno (COMUNORP)	Territorial y gremial Puno	Representación de intereses	22	Asociación de municipalidades afectadas por la minería ANMIN	Nacional y gremial	Representación política
10	Asociación de municipalidades de la provincia de Moyobamba (AMPROMO)	Territorial y gremial San Martín	Fortalecimiento municipal	23	Asociación nacional de alcaldes distritales ANADIS PERÚ	Nacional y gremial	Representación política

11	Asociación de municipalidades de la provincia de San Ignacio (AMPROSI)	Territorial Caja-marca	Fortalecimiento municipal	24	Asociación de municipalidades del Perú AMPE	Nacional y gremial	Representación política
12	Asociación de municipalidades andinas de la región Piura (AMARPI)	Territorial Piura	Representación de intereses	25	Asociación de municipalidades del valle sur – Cusco Cuenca del Río Huatanay	Territorial y temático Cusco	Desarrollo de los municipios del valle
13	Asociación de municipalidades del río Bigote y Serrán	Temática y territorial Piura	Desarrollo de la cuenca				

Fuente: elaboración propia con base en REMURPE InWEnt (2009).

Cuadro 4. Asociaciones de municipalidades por ámbito de actuación y antigüedad

Asociación	Ámbito	Nº de Municipalidad asociadas	Año de fundación
AMUVRAE – Asociación de Municipalidades de los Valles del Río Apurímac y el Ene	Sub-cuenca	10 distritales y 3 de MCP	1999
AGLOCEAH - Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Aya-cucho-Huancavelica.	Corredor económico	54 distritales y 6 provinciales	1998
AMAIPERC – Asociación de Municipalidades del Ámbito de Influencia del Proyecto Especial Río Cachi	Sub-cuenca	10 distritales	2003

AMRE – Asociación de Municipalidades de la Región Cusco	Regional	100 distritales y 13 provinciales	1998
AMUNDEC - Asociación de Municipalidades de la Margen Derecha del Valle del Colca, Arequipa	Cuenca	10 distritos	1995
AMCEC – Asociación de Municipalidades del Corredor Económico de Crisnejas, Cajamarca	Corredor económico	16 distritos	1998
Asociación de Municipalidades de la Cuenca Media del Apurímac	Sub-cuenca	6 distritos	1996
Comité de Desarrollo Integral de la Sub-cuenca del Hatun Mayu, Huarucondo	Sub-cuenca	5 distritales y 1 provincial	2003
Comité de Gestión de la Sub-cuenca de las Cuatro Lagunas	Sub-cuenca	6 distritos	2002
AMREU – Asociación de Municipalidades de la Región Ucayali	Regional	10 distritales y 4 provincias	1995
AMAH – Asociación de Municipalidades del Alto Huallaga	Cuenca	8 distritales y 1 provincial	1999
Asociación de Municipalidades de la Región Junín	Regional	128 municipalidades en provincial y distritales	1992
ASMUSA – Asociación de Municipalidades de la Provincia de Satipo	Provincial	7 distritales y 1 provincial	2000
AMCELSE – Asociación de Municipalidades de la Selva Central	Subregional	6 distritales y 1 provincial	1997
AMRESAM – Asociación de Municipalidades de la Región San Martín	Regional	67 distritales y 10 provinciales	1996
AMPROPI – Asociación de Municipalidades de la Provincia de Picota	Provincial	9 distritales y 1 provincial	1999

AMPE – Asociación de Municipalidades del Perú	Nacional	1684 distritales y 184 provinciales	1965
REMURPE – Red de Municipalidades Rurales del Perú	Nacional	Más de 500 municipalidades	2001
MUNIRED	Regional: Pasco, Huánuco y San Martín	Municipalidades provinciales y distritales de dichas regiones	1996
AMPROMO – Asociación de Municipalidades de la Provincia de Moyobamba, San Martín	Provincial	5 distritales y 1 provincial	2004
AMRUVACH - Asociación de Municipalidades Rurales del Valle los Chancas, Andahuaylas	Mi-cro-cuencas y corredor económico	10 distritos	2003
COMUNORP – Consorcio de Municipalidades de la Zona Norte de Puno	Subregio-nal: Pro-vincias de Azángaro, Carabaya, Sandía y San Antonio de Putina	4 provincias	2003

Fuente: elaboración propia con base en Claros, R. (2009).

La *segunda etapa* habría desarrollado desde mediados de la década del noventa hasta la promulgación de la Ley de Mancomunidad Municipal, en el año 2007. En esta etapa se ha desarrollado un tipo de asociativismo municipal innovador en términos de organización y gestión interna de las experiencias, y su rol de articulación de los diferentes actores en torno al desarrollo socioeconómico en sus ámbitos locales de acción y referencia. La mayoría de las experiencias creadas en esta etapa se desarrollaron al amparo del artículo 124 y 125 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada en el año 2003. Sin embargo, hay una buena cantidad de experiencias asociativas y redes de cooperación intermunicipal previas que se han desarrollado en respuesta a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de los gobiernos locales de menor

escala, y principalmente de las áreas rurales⁹³, los que han generado o incorporado la práctica del asociativismo con sus pares, como un instrumento de gestión compartida de servicios y acciones de desarrollo socioeconómico local. Dichas experiencias, por lo general, han adoptado la figura o estatus jurídico legal de entidades o asociaciones privadas sin fines de lucro y no de derecho público, porque la normativa vigente aún no incentivaba asociaciones de derecho público.

Cuadro 5. Mancomunidades municipales por regiones/departamentos en el Perú, 2015

Regiones/Departamentos	Nº de Mancomunidades	%
Amazonas	7	4,0
Ancash	11	6,4
Apurímac	13	7,5
Arequipa	7	4,0
Ayacucho	20	11,6
Cajamarca	9	5,2
Cusco	21	12,1
Huancavelica	11	6,4
Huánuco	4	2,3
Junín	12	6,9
La Libertad	4	2,3
Lambayeque	2	1,2
Lima	17	9,8
Loreto	1	0,6
Moquegua	1	0,6
Pasco	1	0,6
Piura	9	5,2
Puno	16	9,2
San Martín	4	2,3
Ucayali	1	0,6

93. Es el caso de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), creada como un ente articulador de las municipalidades rurales a nivel nacional.

Madre de Dios	1	0,6
Tumbes	1	0,6
Total	173	100,0

Fuente: elaboración propia con base en los datos del registro de mancomunidades municipales de la SD-PCM.

La *tercera etapa* se ha desarrollado a partir de 2007 hasta la actualidad, periodo en el que se ha venido desarrollando un asociativismo promovido por iniciativa de experiencias previas y respaldadas e incentivadas legalmente por el Estado, asumiendo el estatus jurídico público. El asociativismo que se desarrolla en esta etapa tiene un doble propósito: por un lado, quienes buscan acceder a recursos, fondos o fuentes de financiamiento para la ejecución de proyectos coyunturales o de corto plazo, experiencias que en mayor medida buscarían el oportunismo de la LMM y generarían la atomización de las mancomunidades municipales y la consiguiente exclusión de algunos gobiernos locales con menos capacidades económicas, técnicas y políticas. Por otro lado, quienes buscan la integración territorial, microrregional y económico-productiva de los ámbitos locales bajo el enfoque territorial, de cuenca y corredores económicos. Éstas últimas experiencias son las que generarían la sostenibilidad social, económica, política, cultural y ambiental; además, son las que se han adaptado o adecuado a la normativa vigente, tomando como base o sustento su desarrollo previo.

Respecto a la *Mancomunidad Regional*, esta es una entidad pública con la condición de pliego presupuestal, resultado del acuerdo de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de proyectos, que promuevan la integración territorial, desarrollo regional, participación de la sociedad, y coadyuvando al proceso de regionalización. Según la Secretaría de Descentralización de la PCM, en la actualidad están registradas solo dos mancomunidades regionales (MR): la MR de los Andes, conformada por tres gobiernos regionales del sur oriente del país: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; la MR del Qhapaq Ñan nor-amazónico, conformada por cuatro gobierno regionales: Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín.

4.3. Marco institucional que lo promueve

La generación de iniciativas y experiencias de asociativismo y redes de cooperación intermunicipal (REDCIM) en el país se han desarrollado en el marco de la normativa legal vigente, que a continuación se expone brevemente. En primer lugar, la *Constitución Política del Perú*, en los artículos 194 y 195 estipula que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y como tales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Al amparo de estas facultades y responsabilidades, los gobiernos locales han configurado diversas REDCIM y otras experiencias de cooperación socio-institucional en torno a sus acciones de gestión local.

En segundo lugar, el *Código Civil Peruano*, en su artículo 80 estipula que la “asociación” es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo. La mayoría o casi todas las experiencias de REDCIM se han organizado al amparo de esta norma legal, por lo menos, hasta que se promulgara la Ley de Mancomunidad Municipal en el año 2007. De esta manera, la modalidad de organización de las diversas REDCIM tuvo un carácter privado y voluntario.

En tercer lugar, la *Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización*, en el artículo 41 inciso 6, establece como una de las competencias de los gobiernos locales, las ejercidas en “mancomunidades municipales”. Esta normativa es la que estableció con mayor claridad el incentivo y desarrollo de las REDCIM en sus diversas modalidades, normativa que no ha sido suficientemente aprovechada en el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuarto lugar, la *Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*, en los artículos 124 y 125 estipula que las municipalidades establecen relaciones entre ellas de coordinación, cooperación o asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios, y se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno. Asimismo, las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil. Es en esta normativa que buena parte de las diversas experiencias de REDCIM, desarrolladas durante los últimos años, se han sostenido.

En quinto lugar, la *Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal*, establece con mayor precisión la implementación y desarrollo de las experiencias de REDCIM en los diferentes ámbitos locales del país. Para ver con mayor detalle la naturaleza de la Ley, y sobre lo positivo, negativo y los vacíos de la misma, regresaremos más adelante.

Finalmente, en la medida que las diversas REDCIM, a lo largo de su implementación y desarrollo, han trabajado con el apoyo de las diversas fuentes de cooperación internacional, sus acciones también se han desarrollado en el marco de la normativa en torno a la cooperación internacional, a saber, la *Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*, que regula y supervisa, en el país, las diversas modalidades de cooperación provenientes del exterior.

Profundizando en el análisis de la *Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal (LMM)* fue promulgada el 28 de mayo de 2007; modificada por Ley 29341, después de dos años, el 3 de abril de 2009 y reglamentada, después de tres años, por Decreto Supremo Nro. 046-2010-PCM el 9 de abril de 2010. Por lo tanto, para la aplicación práctica de la LMM han tenido que pasar más de tres años, debido a que en la legislación peruana una ley no puede ser aplicada sin su reglamentación.

De esta manera, la LMM se promulga en el contexto de descentralización del Estado, cuyo objeto ha sido establecer el marco jurídico para el desarrollo y promoción de las relaciones de asociativismo municipal, porque en la práctica de la gestión local se habían desarrollado diversas experiencias de REDCIM que no contaban con una normativa específica que incentivara su desarrollo y promoción. Por ello, la dación de esta Ley ha significado el reconocimiento y respaldo jurídico y político de aquellas experiencias generadas previamente en los diferentes ámbitos locales como parte de la innovación de las tecnologías de gestión local, las que contribuirían de manera más eficiente a los procesos de regionalización y descentralización, bajo los principios de integración, pluralismo, solidaridad y subsidiariedad.

Sin embargo, en la concepción o definición de la Mancomunidad Municipal, como el acuerdo voluntario de dos (2) o más municipalidades colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de servicios a los ciudadanos, adoptada por la LMM, se pueden identificar algunas incoherencias. Por ejemplo, desde la perspectiva del desarrollo e integración territorial, cuando se afirma que una mancomunidad es el acuerdo de dos o más “municipi-

palidades colindantes o no” y que una municipalidad puede participar en una o más mancomunidades municipales, habría una contraposición con el principio de integración de cara al proceso de regionalización y descentralización del Estado. La integración económica y política entre dos localidades o regiones no contiguas o distantes, a la que Boisier (1999) denomina “integración virtual” o “región virtual”, sería posible en la medida que hubiera un proceso de regionalización relativamente desarrollado y consolidado en el país, lo que aún no se ha producido.

Por otro lado, los incentivos aprobados para promover la Mancomunidad Municipal son de carácter general e indirecto. Además, comprenden su:

[...] priorización por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); por el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública con fines de acreditación; por el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL); los gobiernos locales mancomunados tendrían la facultad para asignar su presupuesto proveniente de diversas fuentes para el financiamiento de proyectos mancomunados. Asimismo, tendrían su priorización en la ejecución de los presupuestos participativos a nivel provincial y regional; y prioridad y tasa de interés preferencial para el financiamiento de maquinarias y equipos por el Programa de Equipamiento Básico Municipal (PREBAM).

Todos estos incentivos no significan compromisos efectivos y directos del Gobierno Nacional para la promoción y desarrollo de las REDCIM, con fines de integración y desarrollo territorial y regional. Es decir, no se dispone de una asignación directa de recursos financieros para el desarrollo de las capacidades de gestión técnica de los gobiernos locales mancomunados ni financiación de los programas y proyectos a ejecutarse.

Ahora, si bien la LMM ha representado el reconocimiento y respaldo jurídico a las experiencias de REDCIM desarrolladas previamente y solamente la concesión de incentivos de carácter genérico e indirecto por parte del Gobierno Nacional, sin embargo, no ha establecido claramente el estatus jurídico de las mancomunidades municipales, sino posteriormente con su modificatoria mediante la Ley 29341. Es decir, en la medida que una mancomunidad municipal (MM) haya obtenido su resolución de inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, adopta su personería jurídica de derecho público. De esta manera,

según el inciso cinco del artículo 5 de la ley que modifica la LMM, la MM constituye una entidad pública que se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto y los otros sistemas administrativos del Estado, los que como tales deberían ser acreedores directos de presupuesto público. Sin embargo, no es así. Esto último, parece una paradoja, porque en la práctica son los gobiernos locales integrantes de cada MM, los que financian directamente su funcionamiento, y no el Estado o el Gobierno Nacional, que al conceder personería jurídica de derecho público a las MM debería financiarlas, además de concederle por mérito propio otros fondos provenientes de programas públicos o privados.

Otro de los aspectos más relevantes que saltan a la vista es la estructura de organización y asignación de personal que dé funcionalidad a las MM. Al respecto, al igual que en otros aspectos, el funcionamiento de las MM depende directamente de los recursos de los gobiernos locales integrantes, sin embargo están sujetas al control o a los procedimientos legales y administrativos del Estado o del Gobierno Nacional. Como diría Alba (1997), el control del Estado hacia los entes locales es una de sus justificaciones o excusas para mantener la seguridad nacional y la asignación eficiente de los recursos del Estado. Este control estatal sobre el funcionamiento de las MM es rígido porque, a través del reglamento de la LMM se determinan tanto los órganos de gobierno como los puestos o cargos directivos y de gestión técnica o las funciones de cada uno de ellos, teniendo los actores locales margen muy limitado o nulo para organizarse y gestionar las MM de acuerdo con las necesidades y peculiaridades de cada ámbito local y regional. Además, en el reglamento de la LMM la Gerencia General de la MM aparece con potestades iguales o superiores a las de los directivos o actores políticos legítimamente elegidos, a pesar de que sus acciones dependen de estos últimos. Aspecto que, de cara al desarrollo y consolidación de las MM, puede generar dificultades y conflictos en el proceso.

Entonces, lo anterior genera otra paradoja en la LMM, en el sentido de que sostiene la autonomía de las MM, a la vez que las limita en su constitución y desempeño mediante la imposición de requisitos técnicos y burocráticos en la gestión organizativa –funciones y responsabilidades de los directivos y el gerente–, régimen de personal, régimen económico y otros aspectos. Todo ello, a través del reglamento de la citada ley.

4.4 Efectos del marco institucional

Realizando un balance y análisis, desde la perspectiva de los actores en torno a los efectos positivos que inmediatamente ha generado la implementación de la LMM, podemos sostener que dichos efectos de la Ley se producen en dos aspectos o campos, a saber: primero, provee y reviste de un marco jurídico legal a las experiencias previas de promoción e impulso del desarrollo territorial bajo el enfoque de cuencas y corredores económicos –vías de comunicación–, y de manera complementaria promueve la articulación intermunicipal para la cooperación en la gestión municipal; segundo, genera un nivel supramunicipal o intermunicipal de gestión pública local.

La provisión y revestimiento de un marco jurídico legal a las experiencias previas de promoción e impulso del desarrollo territorial bajo el enfoque de cuencas y corredores económicos o vías de comunicación, podríamos decir que es un efecto complementario de la LMM, ya que previamente las diversas experiencias de REDCIM habían promovido y ensayado el desarrollo económico territorial por cuencas y corredores económicos, articulando proyectos estratégicos microrregionales y poniendo en valor las potencialidades productivas de cada localidad. Sin embargo, con la promulgación e implementación de la Ley, lo que se ha hecho, por un lado, es proveer y revestir de un marco jurídico legal a aquellas experiencias previamente desarrolladas⁹⁴; por otro, se ha realizado la ampliación o propagación de dichas experiencias hacia otros ámbitos locales donde aún no se habían impulsado iniciativas territoriales de desarrollo local, microrregional e interregional. Estas iniciativas, en muchos casos, fueron apoyadas o impulsadas por instituciones privadas de carácter filantrópico a nivel local y regional.

Como correlato del efecto anterior, la *promoción de la articulación intermunicipal para la cooperación en la gestión municipal*, ha sido uno de los aspectos complementarios en que ha tenido efecto la LMM, sobre todo para aquellos gobiernos locales de menor escala, quienes poseen muy escasos recursos y capacidades reducidas para llevar adelante la gestión local: gestión y prestación de servicios públicos básicos a la ciudadanía, y

94. En la medida que la Ley de Mancomunidad Municipal, originalmente, fue propuesta por la REMURPE a partir de experiencias de diversas REDCIM que ha articulado dentro o alrededor de la Red, el contenido con que se ha promulgado la Ley no ha respondido a las necesidades de los actores locales ni a las expectativas de los promotores de la Ley.

en muchos casos el desarrollo de las capacidades del personal municipal para la gestión institucional. La articulación de recursos, capacidades y esfuerzos entre gobiernos locales pequeños, permite gestionar racional y estratégicamente sus acciones de desarrollo institucional y desarrollo de sus ámbitos de referencia. Esta articulación intermunicipal, en mancomunidad, se desarrollaría entre gobiernos locales contiguos territorialmente o no, es decir, virtualmente.

Ahora bien, la *generación de un nivel supramunicipal o intermunicipal de gestión pública local*, a priori la identificamos como un efecto positivo de la LMM, de cara a la institucionalización de la innovación de tecnologías de gestión local plasmadas en las experiencias de REDCIM. Este proceso, como se ha evidenciado más arriba, ha sido altamente valorado por los actores involucrados en dicha institucionalización legal. Desde la perspectiva de la gobernanza local (Torfing, 2010), aquel proceso sumado a la generación de un nuevo nivel de gestión pública local, sería entendido como parte de un mecanismo de dirección de la sociedad y la economía locales a través de la acción colectiva. La MM se convertiría en el espacio de gestión a través del cual diversos actores públicos, privados y sociales, con intereses divergentes interactuarían para promover y alcanzar objetivos comunes por medio de la movilización, el intercambio y el despliegue de ideas, reglas y recursos.

De otra parte, así como ha generado efectos positivos, la LMM también ha generado efectos negativos y algunos vacíos que se manifiestan en el proceso de implementación de la misma Ley por parte de los actores locales. Los *efectos negativos* se expresan en la proliferación coyuntural de mancomunidades municipales, atomización de mancomunidades municipales, imposición de procedimientos administrativos del Estado a través de una excesiva reglamentación de la ley, que reproduce y perpetúa la política centralista del Estado, y la exclusión y subdesarrollo de algunos gobiernos locales pequeños y pobres en recursos o capacidades.

La *proliferación coyuntural de mancomunidades municipales trae o traería consigo la atomización de mancomunidades*, debido a que muchos de los gobiernos locales habrían constituido mancomunidades municipales con el propósito de aprovechar las oportunidades coyunturales para la consecución de fondos de financiamiento provenientes de fuentes de cooperación nacional e internacional para la ejecución de determinados proyectos supramunicipales que no responderían a criterios de integración y desarrollo territorial microrregional, con lo cual no tendrían sostenibilidad política, económica ni social en el tiempo.

El control del Estado hacia los entes locales, las mancomunidades municipales, se ha traducido en la *imposición de procedimientos administrativos del Estado a través de una excesiva reglamentación de la LMM*, reglamentación que restringe y somete el desempeño de las MM a lo dispuesto desde el Estado o el gobierno nacional. De acuerdo con el reglamento de la Ley, el comportamiento de los actores locales involucrados en las mancomunidades municipales ya estaría parametrado, puesto que la estructura organizativa, las funciones y competencias de los directivos y personal técnico ya están establecidas a priori, quitándoles con todo ello la autonomía a los gobiernos locales integrantes y a las propias mancomunidades municipales.

Otro de los efectos negativos de la LMM es la *reproducción y perpetuación de la política centralista del Estado* a través del otorgamiento de incentivos genéricos e indirectos para los proyectos y programas gestionados por las mancomunidades municipales, porque la aplicación de dichos incentivos implica la gestión de programas y proyectos de desarrollo, sometiéndolos íntegramente a los procedimientos burocráticos de los programas de inversión estatales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Fondo de Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), y presupuestos participativos a nivel provincial y regional. Estos sistemas burocráticos de gestión de los incentivos para proyectos mancomunados, además de generar centralismo, colateralmente estarían generando otro de los efectos negativos: la exclusión y subdesarrollo de algunos gobiernos locales pequeños y pobres en recursos o capacidades; es decir, aquellos que no están mancomunados por uno u otro motivo. Incluso de aquellos que estando mancomunados, consecutivamente, no logren acceder a los incentivos propuestos.

Finalmente, algunos de los vacíos de la LMM identificados por los actores locales en el proceso de su implementación se manifiestan, principalmente, en dos dimensiones o campos de actuación: *primero*, la restricción en la cobertura o alcance de las tipologías de mancomunidades identificadas; *segundo*, la ausencia de incentivos económico-financieros directos para las mancomunidades municipales.

Las tipologías de mancomunidades municipales identificadas en la LMM han sido restrictivas y limitantes para la constitución o configuración de mancomunidades resultantes, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de cada ámbito local y regional. Dicho de manera más concreta, la Ley no contempla para la configuración de

mancomunidades municipales la articulación de los gobiernos locales fronterizos con sus pares de un país limítrofe, es decir, la constitución de mancomunidades de cobertura internacional. Asimismo, algunas iniciativas de articulación en mancomunidades fueron truncadas porque no hubo una adecuada información ni comprensión de los procedimientos administrativos estipulados en la Ley. Incluso se han constituido mancomunidades entre dos gobiernos locales pequeños de la misma provincia y departamento debido a que no podían constituir una mancomunidad entre distritos de departamentos diferentes, a pesar de que ellos fueran contiguos territorialmente.

De otra parte, si bien la LMM promueve el asociativismo municipal para la articulación de sus recursos y capacidades, sin embargo, incentiva de manera muy limitada o nula en algunos casos, porque aún no hay el compromiso efectivo y directo del gobierno nacional para el desarrollo de las capacidades de gestión técnica de los gobiernos locales mancomunados y la financiación de los programas y proyectos a ejecutarse. Porque, como hemos sostenido más arriba, los incentivos otorgados a las mancomunidades municipales no son directos ni concretos para efectos de la articulación e integración territorial de los gobiernos locales.

Este vacío en la Ley atenta contra la voluntad y compromiso de los actores locales para la integración territorial microrregional o interregional que tenga viabilidad y sostenibilidad en el tiempo. De forma similar a lo que pasa con otras leyes que, a priori, están orientadas a promover la integración territorial entre los gobiernos locales distritales⁹⁵, la LMM con incentivos genéricos, indirectos y sometidos a la complejidad de los sistemas de control del Estado, podría no lograr los resultados esperados en torno a la integración y desarrollo territorial sostenible en los ámbitos locales. Por lo tanto, es relevante que el Estado repiense la política de integración territorial microrregional y regional e introduzca medidas correctivas en el reglamento de la LMM para el logro del propósito de la integración territorial en los ámbitos locales.

95. En esa línea, como parte de la política de integración, en junio de 2008 se publicó el Reglamento de la Ley 29021, Ley de Promoción de la Fusión de Municipios Distritales, creando incentivos para la fusión de distritos, entre ellos, el 50% adicional del FONCOMUN que reciben de forma conjunta las municipalidades distritales fusionadas. A pesar de este marco legal y sus incentivos no se han generado iniciativas de fusión o integración entre los gobiernos locales distritales. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2009) Desafíos de la Integración Regional – Evaluación Rápida de Campo. Lima.

4.5 Dificultades y perspectivas

Las asociaciones y mancomunidades de municipalidades constituyen no solo el instrumento de gestión supramunicipal, sino también y sobre todo el motor del desarrollo socioeconómico local, microrregional y regional, así como la alternativa política de integración territorial en el país. Sin embargo, estos organismos supramunicipales enfrentan algunas dificultades o riesgos que podrían obstaculizar su desarrollo y consolidación. Estas dificultades estarían expresadas, por un lado, en la *inestabilidad política de los gobiernos* en sus diferentes niveles, sobre todo en los niveles locales porque la gran mayoría de ellos tienen una bajísima representatividad política como producto de las últimas elecciones en que obtuvieron un respaldo electoral por debajo del 20%. Este hecho se produce también como resultado del alto grado de fragmentación política expresada en la proliferación y participación de un elevado número de partidos y movimientos políticos en las elecciones locales y regionales; además, esto se debería a la crisis del sistema de partidos en el país, que aún no ha logrado superarse desde su agudización durante la década del noventa del siglo pasado. Por otro lado, existe un profundo *desinterés de la población local* como producto de la desconfianza respecto de la gestión de las autoridades locales electas, quienes en muchos casos han incurrido en actos de malversación de recursos y corrupción. Además, el desinterés de la población local se produce como resultado de su escasa cultura y conciencia cívica. Finalmente, otra de las dificultades se expresaría en el *agravamiento de la crisis económica y financiera a nivel internacional, nacional y local*, lo cual se traduciría en los recortes presupuestales de las municipalidades por parte del Gobierno Central como producto de los cambios de políticas gubernamentales.

Ahora bien, respecto a las perspectivas del asociativismo y las redes de gestión local sostenemos que es relevante la *consolidación de los espacios de diálogo y concertación política* entre los diferentes actores involucrados en el territorio, teniendo en cuenta que son organismos que desarrollan sus acciones bajo el enfoque de la gestión política compartida. Por otro lado, es relevante la *incorporación del enfoque de gestión del conocimiento*, con el fin de intercambiar experiencias, aprender de ellas y replicar los conocimientos acorde a cada contexto. Finalmente, es de vital importancia el establecimiento de estrategias de sostenibilidad económica y financiera, mediante la configuración del asociativismo y las redes de gestión local como una política pública local, regional y nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C. (1997). Gobierno local y ciencia política: una aproximación, en Alba, Carlos y Vanaclocha, Francisco (eds.) El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado.
- Barzola, E. y VALDIVIA, G. (2009). La cooperación intermunicipal en el Perú. En Melgar, Y. (prod.) La cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú. Compartiendo experiencias. Lima: REMURPE-INWENT.
- BOISIER, S. (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL.
- CLAROS, R. (2009). Rendición de cuentas municipales y regionales propuestas para mejorar la gestión municipal. Guías de auditoría para el control gubernamental. Lima: Pacífico Editores.
- COTLER, J. (1988). Clases, Estado y Nación en el Perú. Lima: IEP.
- DE FERRARI, Ignazio (2006). Elecciones municipales e independentismo en el Perú. Perú Político. Recuperado de: <http://www.perupolitico.com>
- GARCÍA, E. (1997). Estructura territorial del Estado. En: Del Águila, R. (ed.) Manual de Ciencia Política. Madrid: TROTTA, pp. 159-166.
- GOLDSMITH, M. y Newton, K. (1997). Gobierno local en el mundo moderno. En: Alba, C. y Vanaclocha, F. (eds.) El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado.
- GONZÁLES DE OLARTE, E. (2001). Finalmente qué es la descentralización en el Perú. *Revista Actualidad Económica*, Lima.
- GUERRA-GARCÍA, G. (1999). Reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el poder ejecutivo. Lima: AGENDA-Perú.
- HEINELT, H. y HLEPAS, N. (2006). Typologies of local government systems. En Back, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.) The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy. Alemania: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 21-42.

- LAPEÑA, I. y otros (2010). Incentivos y desincentivos para la participación del Perú en el sistema multilateral del tratado internacional sobre recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Roma: Bioersity International.
- MENDOZA, W. y GARCÍA, J. M. (2006). Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza. Documento de trabajo 250. Lima: PUCP.
- MOURITZEN, P. E. y SVARA, J. H. (2002). Leadership at the Apex. Politicians and administrators in western local governments. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- QUISPE, E. (2008). Los gobiernos locales en el Perú: naturaleza y desempeño. En: *Revista Aquí Estamos*, México. 8(5), pp. 29-37.
- ----- (2007). Gobiernos locales, participación ciudadana y liderazgo político local en el Perú. Tesis doctoral. Madrid, UAM.
- TORFING, J. (2010). The European governance debate: Towards a new paradigm? Estudio/Working Paper 111. Madrid: UAM.
- USAID/Perú Pro descentralización (2009). Desafíos de la integración regional – evaluación rápida de campo, Lima.
- VÉLIZ, C. (1984). La tradición centralista de América Latina. Barcelona: ARIEL.

CAPÍTULO 13

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN PUERTO RICO

Yolanda Cordero Nieves
Universidad de Puerto Rico

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN PUERTO RICO

Yolanda Cordero Nieves

Universidad de Puerto Rico

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico adoptó su constitución actual en 1952. Es un gobierno de tipo republicano, organizado bajo tres ramas o poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El gobierno de Puerto Rico tiene autonomía administrativa. Sin embargo, como territorio no incorporado de los Estados Unidos, está sujeto al cumplimiento de las leyes federales.

La población total de Puerto Rico en el 2014 se estimó en 3.6 millones de habitantes (Junta de Planificación, 2014). De estos, aproximadamente 3.4 millones (93.8%) habitan en zonas urbanas. El país se subdivide en 78 municipios. Los municipios son áreas geográficas, compuestas a su vez por barrios, y regidas por un gobierno local compuesto por un Poder Legislativo y un Poder Ejecutivo. La Constitución de Puerto Rico le otorga a la Asamblea Legislativa del Estado la facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar su régimen y función⁹⁶. La supresión o consolidación de municipios, una vez autorizada por ley, tiene que ser ratificada, en referéndum, por la mayoría de los electores de los municipios afectados.

96. Artículo VI. Disposiciones Generales, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

municipales; y la Ley 80 de 1991 creó el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) con la responsabilidad de recaudar, recibir y distribuir a los municipios los fondos obtenidos a través de los impuestos sobre la propiedad mueble e inmueble, de manera de establecer un fideicomiso con el Banco Gubernamental de Fomento que le permitiera a los municipios un mayor acceso a préstamos gubernamentales.

Estructura, competencias y funciones delegadas a los gobiernos municipales

Como mencionamos, el gobierno municipal está constituido por dos cuerpos: ejecutivo y legislativo. El ejecutivo lo conforman el Alcalde, electo mediante voto directo cada cuatro años, los jefes de oficinas municipales designados por este y su personal. Los jefes de oficinas ocupan puestos de confianza y su número no puede exceder 50 puestos. Los demás empleados son regulares, transitorios o por jornal. A los empleados regulares se les aplica el régimen y las protecciones del mérito.

El cuerpo legislativo o Asamblea Municipal lo conforman entre 12 y 16 asambleístas municipales, electos por el voto directo, de entre los ciudadanos inscritos en cada municipio por un término de cuatro años. El número de miembros de la Asamblea varía de acuerdo a la población. Dos excepciones a esa disposición son la ciudad capital, San Juan, que tiene 17 asambleístas municipales; y el Municipio de Culebra, que tiene cinco miembros. Este último corresponde a un territorio insular de 1756 habitantes (Junta de Planificación, 2014). Los asambleístas no devengan salario por su labor, pero reciben pago de dietas como un reembolso a los gastos en que incurren durante cada día de sesión.

El alcalde y la Asamblea Municipal están obligados a colaborar en el ejercicio de sus funciones. El alcalde viene obligado a presentar y defender el presupuesto municipal anualmente ante la Asamblea Municipal. Esta última lo aprueba mediante ordenanza. De igual forma, los funcionarios designados por el alcalde para dirigir oficinas administrativas requieren la aprobación de la Asamblea previo a ocupar sus cargos. Otras facultades de la Asamblea Municipal son la aprobación de empréstitos; la adquisición, venta o permuta de bienes inmuebles municipales; la imposición de sanciones penales o multas administrativas por violación a las ordenanzas y resoluciones municipales; las enmiendas o reajustes al presupuesto aprobado; y la aprobación de ordenanzas, resoluciones y reglamentos en todo asunto de jurisdicción municipal.

Los gobiernos municipales poseen control sobre sus recursos humanos, fiscales y, en diverso grado, sobre sus recursos territoriales. En cuanto a sus recursos humanos, los gobiernos municipales poseen un régimen de mérito separado, aunque similar, al del gobierno central, ya que, como parte de la transición hacia la autonomía municipal, la propia ley dispuso que el nuevo sistema de personal debía ser cónsono con las guías que prepararía la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. De esta forma, se estableció un vínculo reglamentario entre ambos sistemas, que si bien no ha sido aplicado con el mismo rigor que en el nivel central, ha permitido a los empleados de los gobiernos municipales su reivindicación en casos de abuso político (Cordero, N., 2014).

En principio, los gobiernos municipales poseen control sobre sus finanzas. Estos aprueban sus presupuestos con base en los ingresos que generan de las contribuciones y patentes. Sin embargo, en la práctica, las finanzas de los gobiernos municipales, en general, reflejan una marcada dependencia de otras fuentes externas, tales como las transferencias del gobierno central y federal de los Estados Unidos. El Gobierno Central asigna a los gobiernos municipales una porción de los ingresos de la lotería y otra de los recaudos del fondo general. De esta forma se busca evitar que los gobiernos municipales experimenten una reducción significativa en sus ingresos. El Gobierno Central también está facultado por ley para autorizar la redistribución de ingresos entre los municipios cuando los ingresos que le corresponden a alguno no fueran suficientes para asegurar su ingreso base anual. La ley provee para la asignación a los gobiernos municipales, además, el 2% de los recaudos estatales por concepto de multas por infracciones de tránsito.

En el 2013, del total de ingresos municipales reportados, el 31.6% provino de las contribuciones de la propiedad; el 24.6% de las patentes; y el 44.4% de otras fuentes (Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 2014, p. 175). Un análisis realizado por Segarra Alméstica (2014, p. 9) destaca que “la porción de la inversión pública que corresponde a los municipios aumentó de 7.7% a 16.5%, entre 1991 y 2011. La partida del gasto de inversión incluye el cambio en inventario, la inversión en construcción y la inversión en maquinaria y equipo. La investigadora analizó, además, la proporción del presupuesto consolidado del Gobierno de Puerto Rico del 2013 y encontró que el total de los presupuestos municipales representa apenas el 7% del presupuesto gubernamental.

En cuanto al control de sus recursos naturales y su territorio, la Ley 81 de 1991 dispuso que los gobiernos municipales adquirirían mayor control sobre su ordenamiento territorial de forma incremental, a través del cumplimiento de varios requisitos dispuestos de forma jerárquica, bajo la supervisión de una agencia central: la Junta de Planificación de Puerto Rico. Al presente, y transcurridos 24 años de la aprobación de la Reforma, 54 de los 78 municipios, el 69%, disponen de un plan de ordenación territorial aprobado por la Junta y apenas diez de estos han alcanzado el mayor grado de autonomía territorial. El control sobre el territorio debe proveer mayor oportunidad de desarrollo social y económico a los municipios. De igual forma, se esperaba que el mayor grado de autonomía, en general, ofreciera mayores posibilidades de competir exitosamente por proyectos de inversión privada que les permitieran generar una economía sólida. No obstante, la realidad parece ser otra.

Segarra Alméstica (2014, p. 10), al comparar la deuda municipal de los municipios con el mayor nivel de autonomía y el resto de los municipios, encontró que para los primeros, entre el 2001 y el 2012, en promedio su deuda per cápita aumentó de \$578 a \$1,630 millones, mientras que para los demás aumentó de \$244 a \$644 millones. La autora concluye que “estos municipios están financiando la expansión de sus facultades a través de deuda”.

En lo que respecta a la provisión de servicios, el gobierno central puede pactar acuerdos o alianzas con los gobiernos municipales para la delegación de aquellas competencias que ambos consideren que deben ser ejercidas desde el nivel municipal. Estos acuerdos operan como contratos entre el nivel central y el municipal, que el nivel central puede dejar sin efecto si considera que el gobierno municipal no puede cumplir con lo pactado. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos municipales en su mayoría no cuentan con los recursos necesarios para asumir responsabilidades adicionales, por lo que, con raras excepciones, la delegación de competencias viene acompañada de los recursos fiscales para asumirlas.

Por disposición de ley, los gobiernos municipales pueden proveer servicios de recogido de desperdicios sólidos, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y aceras municipales. También establecen, mantienen y operan cementerios; ofrecen seguridad y cumplimiento de las ordenanzas municipales a través de un cuerpo de policías municipales; previenen y combaten siniestros y desastres naturales (en la práctica el servicio de bomberos no se ofrece al nivel municipal); implantan programas de control de animales realengos; reglamentan la publicidad gráfica;

otorgan permisos de operación de negocios ambulantes; denominan calles, parques, plazas y avenidas; operar sistemas de transporte escolar; sistemas de transportación colectiva interurbana o intermunicipal; construyen viviendas públicas y distribuyen solares; pavimentan entradas o acceso a viviendas de escasos recursos; y controlan el acceso vehicular en calles locales, entre otros. Sin embargo, el gobierno central es quien brinda el servicio del Cuerpo de Bomberos para todos los municipios, al igual que el Cuerpo de la Policía Estatal. En estos casos, los gobiernos municipales ofrecen apoyo. En cuanto a la construcción de viviendas públicas y su mantenimiento, el gobierno estatal, por lo general, ofrece pareo de fondos para apoyar los esfuerzos de los gobiernos municipales que solicitan fondos al gobierno de los Estados Unidos para estos fines.

ASOCIACIONES Y FEDERACIONES MUNICIPALES

Una de las primeras formas reconocidas de asociación entre municipios para actuar de manera concertada y coordinada en beneficio de sus gobiernos locales fue la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico (AAPR), creada en 1949. Su organizadora y primera presidenta fue la entonces Alcaldesa de San Juan, Felisa Rincón de Gautier. Inicialmente, y debido a la hegemonía del Partido Popular Democrático (PPD) como el único partido político gobernante desde 1948 a 1968, la conformaban todos los alcaldes del País. La AAPR inicialmente tuvo como finalidad aunar esfuerzos entre los gobiernos municipales de mayor solidez en beneficio de los de menores recursos.

En 1968, luego de obtener la gobernación en las elecciones generales por primera vez, los alcaldes del Partido Nuevo Progresista (PNP) fundaron la Federación de Municipios de Puerto Rico (ahora Federación de Alcaldes de Puerto Rico), bajo la dirección del entonces Alcalde de San Juan, Carlos Romero Barceló. A partir de entonces, la Asociación de Alcaldes se convirtió en el organismo que agrupa a los alcaldes del PPD y la Federación de Alcaldes, a los alcaldes del PNP.

Ambas organizaciones son corporaciones sin fines de lucro, cuyo propósito principal, de acuerdo a sus páginas electrónicas, es capacitar a los funcionarios municipales y poner a su disposición recursos de apoyo técnico, gerencial y tecnológico que equiparen las oportunidades de adquirir conocimientos y destrezas entre los gobiernos municipales. Sin embargo, el mayor valor que les genera a los alcaldes de ambos organismos,

sin duda, es el poder político que adquieren de la unión entre gobiernos municipales. Los alcaldes constituyen una fuerza política peculiar, pues si bien no poseen grandes recursos económicos, poseen una formidable capacidad para movilizar votantes. En ese sentido, al unir sus fuerzas, el organismo aglutinante se convierte en un actor principal en las decisiones sobre el contenido de la plataforma política de su partido. No obstante, este poder es ejercido de forma variable cuando entre el grupo de alcaldes se destacan líderes que logran consolidar el apoyo de sus colegas. La Asociación de Alcaldes pertenece a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

ASOCIACIONES CIUDADANAS Y ASOCIACIONES DE DISTRITOS COMERCIALES

La Ley de Municipios Autónomos faculta a los gobiernos municipales a “poner a disposición de los grupos de ciudadanos nuevas medidas para canalizar sus iniciativas y, por medio de sus propias asociaciones, designar áreas con intereses y problemas comunes y adoptar un esquema de soluciones y el plan de las obras y servicios que estimen necesarios” (artículo 16 001, Ley 81-1991). Para ello, crea el Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal, con la responsabilidad de promover la organización y participación de asociaciones de ciudadanos y asociaciones de distrito comercial en el desarrollo de proyectos y obras que contribuyan al mejoramiento permanente de sus comunidades.

Bajo este ordenamiento, los gobiernos municipales pueden designar zonas de mejoramiento residencial y distritos de mejoramiento comercial con el objetivo de fomentar el desarrollo estratégico de áreas geográficas colindantes con dos o más municipios. Estas zonas las constituyen áreas con intereses, características y problemas comunes (artículo 16 004, Ley 81-1991).

CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO

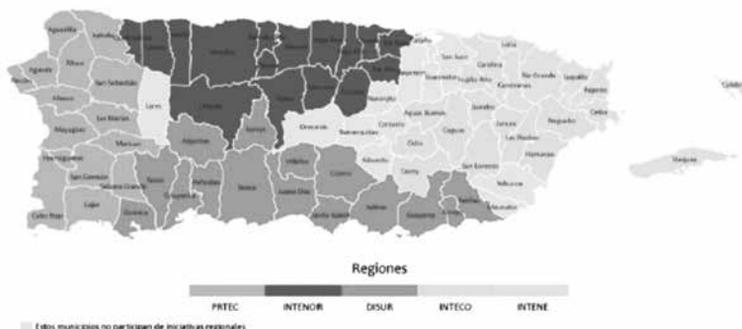
En 1998 fue creado el Corredor Tecno Económico de Puerto Rico (PRTEC, por sus siglas en inglés) por iniciativa del Gobierno Central. En su organización, si bien consideró la alianza de los municipios de la zona oeste, sus objetivos y alcance se limitan únicamente a la promoción y desarrollo

de empresas de alta tecnología en la zona. El objetivo es proveer apoyo, mayormente a través de las agencias del Gobierno Central, a empresas incipientes relacionadas con la tecnología de la salud, biotecnología, y tecnología aeroespacial, entre otros. A diferencia de las alianzas regionales que serían creadas más tarde, la PRTEC mantiene una fuerte presencia del Gobierno Central y la escasa literatura disponible no evidencia impacto en el desarrollo social de los municipios que la componen, más allá de los empleos que se han producido como resultado del establecimiento o ampliación de las empresas participantes.

La Ley de Municipios Autónomos de 1991 fue enmendada en el 2002 (Ley 137-2002) a fin de autorizar a los municipios a participar, auspiciar y patrocinar corporaciones sin fines de lucro organizadas bajo la Ley General de Corporaciones (Ley 10-1995), organizadas con el fin de promover el desarrollo económico, cultural y el mejoramiento social de uno o más municipios. Se dispone por ley que la corporación deberá integrar la participación y compromiso de entidades u organizaciones educativas de nivel superior y empresas comerciales e industriales privadas o asociaciones que agrupan industrias y comercios. Las entidades que participen en la corporación vienen obligadas por ley a suscribir un acuerdo de aportación que identifique y especifique la naturaleza y cuantía de las aportaciones y obligaciones de los participantes. Una vez notariado, el acuerdo es radicado en la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Los alcaldes de los municipios que participen en estas corporaciones sin fines de lucro tienen asiento con voz y voto en sus juntas de directores (Artículo 17.016, Ley 81-1991). Con esta enmienda, el concepto de alianza municipal regional adquirió un carácter más municipal y, por ende, de mayor impacto social para los municipios aliados.

A diferencia del primer esfuerzo con la PRTEC, las nuevas alianzas tendrían un énfasis en el desarrollo integral de la región, buscando atender necesidades más amplias, de tipo cultural educativo y seguridad, que se sumarían a las necesidades de empleo de la población. Estas nuevas alianzas ofrecerían a los alcaldes de las regiones un mayor control de la agenda de trabajo.

Ilustración 2. **Iniciativas regionales de colaboración entre municipios**



Fuente: Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 2014

Precisamente la enmienda que hizo posibles las nuevas alianzas fue motivada por el interés de los propios gobiernos municipales, apoyados por el liderato ejecutivo de una institución académica, el Sistema Universitario Ana G. Méndez (SUAGM). Esos serían los mismos actores que iniciaron algunas de las corporaciones intermunicipales más exitosas. En el 2003, el Dr. José F. Méndez, Presidente del SUAGM, junto con el entonces Alcalde del Municipio de Caguas, William Miranda Marín, se dieron a la tarea de aunar esfuerzos con municipios vecinos para formar la primera de cinco importantes iniciativas de desarrollo económico regional, la Iniciativa Tecnológica Centro Oriental (INTECO). A esta le seguirían la Iniciativa Tecnológica del Norte (INTENOR) en 2005, Desarrollo Integral del Sur (DISUR) en 2006 y la Iniciativa Tecnológica del Noreste (INTENE) en el 2007. Estas alianzas, junto a la PRTEC, impactan a 67 de los 78 municipios de Puerto Rico.

El modelo adoptado por las primeras cuatro iniciativas se configura a partir de varios modelos regionales norteamericanos que fueron visitados y estudiados por el SUAGM, tales como Silicon Valley en California, Research Triangle en Carolina del Norte y el Central Florida Technology Corridor en Florida, entre otros. En el caso de Puerto Rico, se diseñó “un modelo de colaboración entre gobiernos municipales, instituciones académicas de educación superior y la empresa privada dentro de un espacio territorial o una región que dicta las estrategias de desarrollo

socioeconómico dentro de sus límites geográficos” (Endara, 2013). De las cinco alianzas, es INTECO la de mayor desarrollo e impacto regional.

La Iniciativa Tecnológica Centro Oriental (INTECO), pionera en esta modalidad de colaboración regional, agrupa a 11 municipios de la región centro-este, 10 instituciones académicas de educación superior y 49 corporaciones privadas. En esta región viven 439 748 personas, lo que representa el 11.2% de la población de Puerto Rico. El ingreso per capita promedio de la región es de \$12,256 anuales. El propósito de esta alianza es facilitar las gestiones que llevan a cabo los ciudadanos y organizaciones de la región para iniciar o evolucionar proyectos de innovación tecnológica que impacten la prosperidad socioeconómica de los municipios de Aguas Buenas, Caguas, Cayey, Gurabo, Humacao, Juncos, Las Piedras, Naguabo, San Lorenzo, Cidra y Yabucoa. Para lograrlo han creado un ecosistema de apoyo a los nuevos empresarios y retención de las empresas existentes en la región. Además, promueven la creación de empresas locales que formen parte de la cadena de abastos de empresas multinacionales ya establecidas en la región. Uno de los proyectos de mayor impacto es el INTECO Broadband, iniciativa dirigida a dotar a los municipios de la región de internet más rápido y más económico en las escuelas, hospitales, instalaciones municipales, bibliotecas y estaciones de la policía. Este proyecto tiene un costo de \$16.3 millones, de los cuales \$12.9 millones provienen del gobierno federal de los Estados Unidos y \$3.4 millones del pareo que hace el Gobierno Estatal de Puerto Rico (INTECO, 2011). Este es un claro ejemplo de la capacidad aumentada que adquieren los gobiernos municipales para competir por subvenciones de programas federales del Gobierno de los Estados Unidos, a los cuales les sería muy difícil tener acceso individualmente.

Como parte de sus estrategias de desarrollo de empresas, al presente existe un parque tecnológico regional en Caguas, uno en Humacao y se planifica la construcción de un tercer parque en Cayey. Estos espacios de infraestructura, contruidos a la medida de las necesidades de las empresas de tecnología, buscan crear agrupaciones o “clusters” de empresas emergentes. Las empresas emergentes se promueven a través de centros de incubadoras creadas mediante alianzas con las instituciones educativas. El apoyo económico a estas se ofrece a través de un programa de incentivos que pone a disposición de los nuevos empresarios el apoyo gerencial y de mercadeo. Los costos de ese apoyo son sufragados desde un Fondo de Capital de Riesgo de \$500,000 creado por el organismo. También se le ha dado énfasis al desarrollo turístico de la región. Esto, mediante

la creación de circuitos turísticos que integran la zona montañosa y la costa, así como a través de la ampliación del número de habitaciones hoteleras disponibles. De nuevo, la capacidad que se obtiene como región supera las posibilidades individuales, por lo que al crear rutas turísticas que integran los ofrecimientos de cada municipio, aumentan su atractivo como destino turístico. Además, estos esfuerzos han sido importantes para comenzar a descentralizar la industria del turismo, que históricamente ha estado concentrada en San Juan, la ciudad capital.

La agricultura es otro elemento de los planes regionales de desarrollo de INTECO. A través de la alianza se busca integrar la producción agrícola con la actividad turística mediante programas de agroturismo. Durante los años 2003 y 2013, INTECO invirtió \$3.3 millones y con ello atrajo \$21.67 millones, lo que ha representado un retorno de inversión de \$6.6 por cada dólar invertido (INTECO, 2013). Además, se han creado sobre 20 empresas y el valor de los proyectos gestados se estima en \$66.6 millones.

Uno de los logros excepcionales de INTECO es trascender el tribalismo político partidista que caracteriza al país al unir no solo a los líderes políticos de la región, sino también a líderes de la academia y sector privado, estos últimos motores de la economía regional. De esta forma, los cambios de administración en los municipios no parecen haber detenido el avance del plan regional. Más aún, esa alianza le ha dado una voz poderosa a la región frente al gobierno estatal, que a menudo toma decisiones que trastocan las economías de los gobiernos municipales sin consultarles. Esto se pudo constatar en el 2011, cuando el gobierno estatal dispuso que en lugar del tren liviano que se había planificado construir en la región, con el aval de INTECO como colectivo regional, se construiría un sistema de autobuses, opción más económica. La defensa del plan original, esgrimida muy vocalmente por los miembros de la alianza regional, logró crear suficiente presión pública y divulgar la información necesaria para influenciar en la decisión del gobierno central, que finalmente optó por entregar el presupuesto asignado al proyecto y dar espacio para que continuaran su proyecto según había sido planificado.

Los logros de INTECO como modelo de alianza regional influyeron de forma marcada en la creación de las demás iniciativas regionales que le siguieron: INTENE, INTENOR y DISUR.

ORGANIZACIONES MUNICIPALES COMUNITARIAS

En el 2001, mediante una enmienda a la Ley de Municipios Autónomos, se facultó a los gobiernos municipales para crear organizaciones municipales comunitarias. Estas son estructuras que se diseñan para canalizar y gestionar de forma ágil algunas necesidades de sectores de la población, “así como fomentar la autogestión de las comunidades para que puedan atender mediante iniciativas público-privadas situaciones de sus respectivos sectores” (Artículo 19 007, Ley 81-2014). Algunos ejemplos de organizaciones municipales comunitarias son las Juntas de Comunidad, Asociaciones de Residentes, Asociaciones de Comerciantes y Consejos de Ciudadanos, entre otros. Estas son entidades creadas para atender asuntos que una comunidad o grupo de comerciantes consideran importantes y entienden que pueden ser atendidos de forma más efectiva a través la acción comunitaria. De esta manera, las organizaciones eligen una junta o consejo que asume la representación de la comunidad ante el gobierno u otros organismos privados. Este es otro de los mecanismos dispuestos por ley para fomentar la participación ciudadana “en los procesos gubernamentales y privados que afectan su vecindario y regiones aledañas” (artículo 19 007, Ley 81-2014).

ORGANIZACIONES DE BASE DE FE Y COMUNITARIAS

En el 2012, mediante enmienda a la Ley de Municipios Autónomos, fueron reconocidas las iniciativas de base de fe y comunitarias con el objetivo de ofrecer nuevas alternativas y posibilidades de mejoramiento a los miembros de las comunidades. Las Organizaciones de Base de Fe son grupos cuyo principio aglutinante es alguna religión o creencia religiosa. Muchas de estas organizaciones desarrollan iniciativas en beneficio de los individuos más necesitados y marginados de las comunidades con el propósito de responder a alguna necesidad particular o para el mejoramiento de sus condiciones de vida. A través del reconocimiento de estas iniciativas, los gobiernos municipales pueden establecer alianzas o acuerdos formales de colaboración que históricamente se han visto limitados por el principio de separación de iglesia y estado.

La visión que guía estas alianzas entre organismos de base de fe y los gobiernos municipales es la promoción de “programas de servicios a personas sin hogar, con problemas de salud mental, adicción a sustancias

controladas, personas maltratadas, entre otras, que tienen necesidades de asistencia social y económica, con el fin último de trabajar con el mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades” (OCAM, 2014, p. 4).

Estas organizaciones pueden tener presencia en más de un municipio, de manera que trascienden los límites geográficos cuando los problemas sociales que atienden se extienden a través de varios municipios. El reconocimiento de las organizaciones de base de fe como instrumento de desarrollo comunitario no ha estado exento de críticas, provenientes de aquellos sectores que consideran que la separación de iglesia y el Estado exige mantener fuera de los asuntos gubernamentales a los organismos religiosos. Sin embargo, ante el reconocimiento de la capacidad limitada de los gobiernos, tanto locales como del nivel Central, para responder de forma ágil a la diversidad y complejidad de problemas sociales que enfrenta la sociedad puertorriqueña, se ha abierto un espacio de oportunidad para estos grupos. Siendo una experiencia novel, en los próximos años podrá evaluarse si se ha logrado mantener la prestación de servicios separada de la gestión religiosa.

COMENTARIOS FINALES

Los gobiernos municipales de Puerto Rico enfrentan grandes desafíos y las alianzas entre municipios, sin duda, han contribuido a aumentar su capacidad económica y de desarrollo social. Aun así, el pasado año fiscal, 2013-14, unos 39 de los 78 municipios cerraron su ciclo presupuestario con deficiencias. Por esa razón, algunos líderes políticos opinan que el país tiene demasiados municipios de poca extensión territorial y recursos, por lo que apoyan la idea de la consolidación de algunos de ellos (Primera Hora, 2011). Sin embargo, otros sectores sugieren la creación de regiones autónomas, administradas por los municipios como un mecanismo para aumentar la eficiencia operacional que permita compartir gastos en asuntos tales como el manejo de desperdicios sólidos, manejo de emergencias médicas y servicios de salud, entre otros (Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 2014).

El tema es uno políticamente sensible, ya que como mencionamos antes, los alcaldes constituyen una fuerza de movilización política importante para los partidos políticos principales, y al presente la inmensa mayoría ha expresado una firme oposición a estas propuestas. Sin embargo, Puerto Rico continúa una tendencia de estancamiento económico

por séptimo año consecutivo, por lo que las dificultades fiscales que enfrenta el Gobierno Central para mantener el apoyo económico a los gobiernos municipales pueden forzar la discusión. Aun así, nos parece poco probable que se logren acuerdos importantes en un futuro cercano.

Otro gran reto aún pendiente es la transportación colectiva entre municipios, y muy especialmente entre los municipios del área metropolitana de San Juan y el resto del País. El Gobierno Central opera rutas de autobuses y una ruta de tren dentro del área metropolitana de San Juan en beneficio de cuatro municipios: San Juan, Carolina, Bayamón y Guaynabo. Los demás municipios han quedado al margen de este tipo de servicio y dependen del transporte colectivo que se ofrece a través de compañías privadas, por lo general con horarios muy limitados, o de vehículos personales. Esto ha impuesto una gran presión en la expansión de carreteras, de modo que los más de 2.3 millones (Registro de Vehículos de Motor por Municipios y por Categorías, 2010) de vehículos de motor privados registrados oficialmente puedan transitar por ellas. Esa ausencia de un sistema de transporte colectivo articulado a través del país ha creado serios problemas de congestión vehicular. Al mismo tiempo, ha alejado en términos de tiempo de viaje a municipios que están a menos de 2 horas de la capital, obligando a muchos profesionales a establecerse en el área metropolitana, provocando una disminución de la población en algunos municipios. Aun así, no parece haber interés especial desde las alianzas regionales para atender el problema. Solo una alianza regional, INTECO, trabaja en el desarrollo de una solución que permita la movilidad entre la región centro-oriental y el área metropolitana de San Juan.

Finalmente, debemos reconocer que en Puerto Rico la investigación sobre el gobierno local como objeto de estudio y reflexión, desde la administración pública, es escasa. Algunas excepciones importantes son los trabajos de Negrón Portillo y Santana Rabell (1995) y Santiago Centeno y Rivera Ortiz, Á. (2007). Esto plantea un tercer reto importante: retomar el estudio sobre los gobiernos municipales, ahora facilitado por la política pública aprobada en el 2016, la cual requiere a las agencias gubernamentales desagregar sus datos estadísticos por municipio (Boletín Administrativo Núm. OE-2016-005).

REFERENCIAS

- Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (27 de diciembre de 2014). *Informe al Gobernador*.
- CORDERO N., Y. (12 de noviembre de 2014). Consideraciones sobre los posibles efectos de la descentralización en la administración del servicio público: el caso de las regiones autónomas en Puerto Rico. En: XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador.
- ENDARA, T. (5 de abril de 2013). Ponencia sobre el Proyecto de la Cámara 1 de 2013. En: *Asamblea Legislativa en representación del Sistema Universitario Ana G. Méndez*. Recuperado de: <http://www2.pr.gov/agencias/ocam/Documents/Reglamentos/Guías%20para%20las%20Oficinas%20Municipales%20de%20Iniciativa%20de%20Base%20de%20Fe%20y%20Comunitaria%20-%20OCAM.pdf>
- INTECO (2013). *Iniciativa Tecnológica Centro Oriental. Métricas de Impacto en la Región, 2003-2013*. Recuperado de: http://www.intecopr.com/Region/Metricas_2013.pdf
- INTECO (2011). *Broadband Brochure*. Recuperado de: <http://www.intecopr.com/Programas/Broadband-brochure-rv-final.pdf>
- INTENOR (2014). *Iniciativa Tecnológica del Norte*. Informe de Logros 2014.
- Junta de Planificación, Centro de Datos Municipales. (s.f.). *Municipios 2014-2025 Proyecciones de Población*. Recuperado de: <http://www.jp.gobierno.pr/>
- Junta de Planificación (12 de agosto de 2014). *Programa de Planificación Económica y Social, Oficina del Censo*. Recuperado de: <http://www.jp.gobierno.pr/>
- Ley 81-1991. Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, enmendada.
- NEGRÓN P., M. y SANTANA R., L. (1995). Introducción: Aspectos Generales de la Reforma Municipal. En: *La Reforma Municipal en Puerto Rico: Retos y Oportunidades*. Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.

- OCAM (2014). *Guías para las Oficinas Municipales de Iniciativa de Base de Fe y Comunitaria*. Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Recuperado de: <http://www.ocam.pr.gov/sites/default/files/MC%202014-08.pdf>
- Departamento de Transportación y Obras Públicas (2010). *Registro de Vehículos de Motor por Municipios y por Categorías*.
- SEGARRA A., E. (2014). Descentralización, politización y solvencia fiscal. En: *XIX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito, Ecuador.
- SANTANA R., L.; SANTIAGO C., Z y RIVERA O., Á.I. (2007). *La Gobernanza Democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar*. Puerto Rico: EMS Editores.

Datos sobre los municipios de Puerto Rico: población, ingreso per capita y presupuesto anual, 2010

MUNICIPIO	POBLACIÓN	INGRESO PER CÁPITA	PRESUPUESTO
Adjuntas	19,483	\$5,974	\$8,074,345.00
Aguada	41,959	\$7,414	\$12,910,443.00
Aguadilla	60,949	\$7,908	\$27,481,474.00
Aguas Buenas	28,659	\$7,994	\$8,821,827.00
Aibonito	25,900	\$8,213	\$9,309,799.00
Añasco	29,261	\$7,584	\$10,958,718.00
Arecibo	96,440	\$8,867	\$45,077,626.19
Arroyo	19,575	\$7,547	\$8,301,175.00
Barceloneta	24,816	\$8,479	\$29,521,914.50
Barranquitas	30,318	\$6,755	\$9,225,831.00
Bayamón	208,116	\$12,180	\$117,558,313.00
Cabo Rojo	50,917	\$8,999	\$19,219,642.00
Caguas	142,893	\$11,880	\$106,670,928.00
Camuy	35,159	\$7,368	\$10,187,271.03
Canóvanas	47,648	\$9,852	\$21,865,449.00
Carolina	176,762	\$13,740	\$99,028,558.00
Cataño	28,140	\$9,893	\$62,404,680.00
Cayey	48,119	\$9,633	\$27,491,318.00
Ceiba	13,631	\$9,658	\$8,113,771.24
Ciales	18,782	\$6,376	\$10,599,600.00
Cidra	43,480	\$10,175	\$18,212,545.00
Coamo	40,512	\$7,660	\$12,695,043.12
Comerío	20,778	\$6,755	\$9,513,451.00
Corozal	37,142	\$6,974	\$11,346,366.00
Culebra	1,818	\$10,349	\$4,229,262.96
Dorado	38,165	\$14,687	\$19,252,404.25
Fajardo	36,993	\$9,949	\$19,431,759.00
Florida	12,680	\$7,336	\$7,148,296.00
Guánica	19,427	\$6,104	\$11,090,298.95

Guayama	45,362	\$8,821	\$18,398,948.00
Guayanilla	21,581	\$6,803	\$12,109,648.67
Guaynabo	97,924	\$20,409	\$137,582,341.27
Gurabo	45,369	\$12,155	\$18,774,550.10
Hatillo	41,953	\$7,934	\$17,196,812.00
Hormigueros	17,250	\$9,877	\$9,481,903.00
Humacao	58,466	\$9,640	\$40,546,246.00
Isabela	45,631	\$6,859	\$15,491,304.00
Jayuya	16,642	\$6,976	\$7,515,528.00
Juana Díaz	50,747	\$7,928	\$14,885,582.08
Juncos	40,290	\$8,968	\$32,626,786.00
Lajas	25,753	\$6,857	\$10,684,601.00
Lares	30,753	\$6,775	\$12,681,312.00
Las Marías	9,881	\$6,417	\$6,465,058.00
Las Piedras	38,675	\$9,078	\$15,770,564.88
Loíza	30,060	\$8,050	\$10,810,647.00
Luquillo	20,068	\$10,506	\$7,838,460.57
Manatí	44,113	\$8,949	\$26,558,854.00
Maricao	6,276	\$5,327	\$5,641,653.00
Maunabo	12,225	\$7,366	\$7,206,823.00
Mayagüez	89,080	\$9,416	\$67,841,500.00
Moca	40,109	\$6,906	\$12,368,554.07
Morovis	32,610	\$6,212	\$11,648,330.00
Naguabo	26,720	\$7,548	\$9,257,855.00
Naranjito	30,402	\$6,384	\$10,484,464.00
Orocovis	23,423	\$6,134	\$9,340,621.00
Patillas	19,277	\$6,928	\$9,303,852.00
Peñuelas	24,282	\$6,480	\$17,324,137.26
Ponce	166,327	\$9,545	\$101,862,727.00
Quebradillas	25,919	\$6,295	\$8,795,352.00
Rincón	15,200	\$8,768	\$8,262,468.00
Río Grande	54,304	\$10,049	\$17,798,144.76
Sabana Grande	25,265	\$7,859	\$9,755,869.00
Salinas	31,078	\$6,944	\$14,237,366.00

San Germán	35,527	\$8,066	\$15,955,496.00
San Juan	395,326	\$16,031	\$432,375,000.00
San Lorenzo	41,058	\$8,399	\$14,082,757.09
San Sebastián	42,430	\$6,456	\$13,183,517.44
Santa Isabel	23,274	\$8,530	\$11,344,949.21
Toa Alta	74,066	\$11,055	\$20,976,177.00
Toa Baja	89,609	\$10,938	\$58,231,418.00
Trujillo Alto	74,842	\$14,588	\$24,732,877.00
Utua	33,149	\$6,775	\$11,190,837.04
Vega Alta	39,951	\$8,890	\$15,923,263.00
Vega Baja	59,662	\$8,949	\$19,088,099.39
Vieques	9,301	\$8,054	\$11,329,431.08
Villalba	26,073	\$6,877	\$11,972,651.93
Yabucoa	37,941	\$7,449	\$17,389,564.39
Yauco	42,043	\$7,374	\$14,153,546.00
POBLACIÓN TOTAL: 3,725,789*			
INGRESO PER CÁPITA: \$10,355*			
PRESUPUESTO TOTAL: \$2,194,220,556.47**			

Fuentes:

- <http://electionspuertorico.org/referencia/censo2010/> (Tabla con municipios y población)
- <http://www.census.gov/popfinder/> (Revisión de Población)
- <http://www2.pr.gov/agencias/gis/seccioneducativa/Pages/Para-estudiantes.aspx> (Ingreso per cápita)
- <http://abrepr.org/es/dataset/resource/1c7013e0-d843-4e9d-838e-4f9d318932f3> (Presupuestos Municipales)

CAPÍTULO 14

FORMAS ASOCIATIVAS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN URUGUAY

Abel Oroño

FORMAS ASOCIATIVAS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN URUGUAY

Abel Oroño

La población del Uruguay, de acuerdo al Censo de 2011, es de 3 286 314 habitantes que, en función de sus 175 016 kilómetros cuadrados, implica una densidad media de 19 habitantes por cada uno. El territorio nacional está dividido en 19 departamentos, con gran diferencia de tamaño: el de menor superficie es Montevideo, con apenas 530 kilómetros cuadrados, y el mayor, Tacuarembó, con 15 438.

La distribución de la población en los territorios también es muy heterogénea: en el Departamento de Montevideo viven 1 319 118 personas (con una densidad de 2489 habitantes por kilómetro cuadrado) y en el Departamento de Flores 25 050 (con una densidad de 4.9 habitantes por kilómetro cuadrado).

La capital del país se ubica en el Departamento de Montevideo y allí coinciden las sedes de todos los ministerios, empresas públicas, entes autónomos y servicios descentralizados, así como todas las embajadas acreditadas en el país.

No existe estatuto específico de gobierno referido a aspectos de capitalidad, ni de área metropolitana, aunque se ha conformado una región metropolitana para impulsar la interacción de los tres gobiernos departamentales involucrados (Montevideo, Canelones y San José).

Cuadro nro. 1

Departamento	Población	Superficie Km ²	Densidad Hab/km ²
Artigas	73.378	11.928	6,2
Canelones	520.187	4.536	114,7
Cerro Largo	84.698	13.648	6,2
Colonia	123.203	6.106	20,2
Durazno	57.088	11.643	4,9
Flores	25.050	5.144	4,9
Florida	67.048	10.417	6,4
Lavalleja	58.815	10.016	5,9
Maldonado	164.300	4.793	34,3
Montevideo	1.319.108	530	2.488,9
Paysandú	113.124	13.922	8,1
Rio Negro	54.765	9.282	5,9
Rivera	103.493	9.370	11,0
Rocha	68.088	10.551	6,5
Salto	124.878	14.163	8,8
San José	108.309	4.992	21,7
Soriano	82.595	9.008	9,2
Tacuarembó	90.053	15.438	5,8
Treinta y Tres	48.134	9.529	5,1
Total del País	3.286.314	175.016	18,8

Fuente: INE. Censo 2011

ESTRUCTURA ESTATAL DEL URUGUAY

NIVEL NACIONAL

Uruguay es un país unitario, con un Gobierno Nacional central. La compleja estructura estatal se integra, a nivel nacional, con los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y con varios organismos de contralor, así como con otros referidos a la actividad industrial y comercial del Estado, más los organismos específicos de educación. Además, existen 19 gobiernos departamentales con significativa autonomía re-

lativa y 89 municipios, en el contexto de un reciente impulso al proceso de descentralización local.

Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos o el Consejo de Ministros, integrado por 13 ministerios de acuerdo a especialización temática o sectorial⁹⁷.

El Presidente de la República (Jefe de Estado y de Gobierno) es electo junto con el Vicepresidente mediante elección directa del cuerpo electoral, a través de un sistema de segunda vuelta o balotaje en caso de no obtenerse mayoría absoluta en la primera. Dura cinco años en sus funciones y no es posible la reelección inmediata.

El Presidente designa a sus ministros, para lo que no se requiere aprobación previa del Parlamento, y pueden ser cesados por su decisión.

El Vicepresidente es, además, el Presidente de la Asamblea General y del Senado de la República.

Poder legislativo

El Poder legislativo es ejercido por la Asamblea General, que se compone de dos cámaras: una de representantes (diputados) y otra de senadores, que son electos por períodos de cinco años, en la misma oportunidad que la primera vuelta presidencial. Estas cámaras pueden sesionar conjunta o separadamente, de acuerdo a las diferentes situaciones o temas a tratar.

La Cámara de Senadores se integra por treinta senadores electos por representación proporcional en circunscripción nacional, más el Vicepresidente de la República, que la preside.

La Cámara de Representantes se integra por 99 miembros, electos en un mínimo de dos por cada departamento, pero respetando la proporcionalidad entre partidos políticos a nivel nacional.

97. Los trece ministerios existentes a la fecha son: Interior; Economía y Finanzas; Defensa Nacional; Relaciones Exteriores; Educación y Cultura; Salud Pública; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, energía y Minería; Transporte y Obras Públicas; Turismo y Deportes; Desarrollo Social.

Poder Judicial

El Poder Judicial está encabezado por la Suprema Corte de Justicia e integrado, además, por los tribunales de apelaciones y los diferentes juzgados.

La Suprema Corte de Justicia está integrada por cinco miembros designados por la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras, por 2/3 de sus integrantes. Pasados 90 días de cada vacante, se integra con el miembro más antiguo de los tribunales de apelaciones.

La Suprema Corte de Justicia es la cúspide del Poder Judicial. Entre otras de sus competencias, es responsable de analizar las eventuales inconstitucionalidades legales, pero solamente para los casos específicos en que los interesados de manera personal y directa interpongan recurso.

ORGANISMOS DE CONTRALOR

Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros, designados por la Asamblea General, por 2/3 de votos de sus integrantes.

Sus competencias refieren a dictaminar e informar en materia presupuestal de todos los organismos estatales de todos los niveles, inclusive los descentralizados, interviniendo preventivamente en gastos y pagos de cada uno.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto por cinco miembros, designados por la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, por 2/3 de sus integrantes. Pasados 90 días de cada vacante, pasa a integrarla el miembro más antiguo de los tribunales de apelaciones.

Sus competencias refieren a demandas de nulidad de actos administrativos definitivos de todos los organismos estatales, inclusive los descentralizados, eventualmente contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder para confirmarlos o anularlos.

Corte Electoral

La Corte Electoral está compuesta por nueve miembros designados de la siguiente manera: 5 de ellos por la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, por 2/3 de votos del total de sus integrantes; los 4 miembros restantes son elegidos por la Asamblea General a través de votación de todos sus integrantes, con doble voto simultáneo (por un partido y por una hoja de votación), adjudicándose dichos cargos de acuerdo a un sistema de representación proporcional.

La Corte Electoral es el órgano máximo en materia electoral en Uruguay en lo referido a asumir todo lo concerniente a los actos y procedimientos electorales: organización, reglamentación y control. También es órgano jurisdiccional en materia electoral para las elecciones de todos los cargos electivos, de plebiscito y referéndum, teniendo incluso la facultad de anular total o parcialmente las elecciones.

Servicios descentralizados y entes autónomos

Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado se organizan, según competencias sectoriales específicas⁹⁸ y por el grado de descentralización de que gozan, en servicios descentralizados (con menor grado de autonomía relativa) y entes autónomos (con mayor grado de autonomía relativa).

Sus autoridades no electivas, excepto el Consejo Directivo Central de la ANEP, son designadas por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia del Senado, otorgada en primera instancia por 18 de sus integrantes, excluido el Vicepresidente de la

98. **Servicios descentralizados:** Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Correos (Correo Uruguayo), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE). **Entes Autónomos:** Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Instituto Nacional de Colonización (INC), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Banco de Previsión Social (BPS), Universidad de la República (UdelaR), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

República. Transcurridos 60 días, son designados por mayoría absoluta (16) del total de sus integrantes.

El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, ente autónomo responsable de la conducción de la enseñanza inicial, primaria, media, técnica y de formación docente terciaria, está integrado por cinco miembros con el siguiente procedimiento de designación: tres de sus miembros son designados por el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada por 18 de sus integrantes, excluido el Vicepresidente de la República. Los otros dos miembros son electos por los docentes.

La Universidad de la República (UdelAR) es el Ente Autónomo responsable de la educación terciaria en Uruguay y de acuerdo a su Ley Orgánica sus autoridades son electas directamente por los tres órdenes: docentes, egresados y estudiantes.

NIVEL DEPARTAMENTAL

Gobiernos departamentales

El Uruguay está dividido en 19 departamentos (ver cuadro nro. 1), cuyos gobiernos se organizan en torno a un Poder Ejecutivo unipersonal (Intendente) que dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto una vez, en forma consecutiva. Es electo directamente por el cuerpo electoral, en circunscripción departamental, con doble voto simultáneo, primero por el partido político y después por el candidato, y a mayoría simple de votos válidos.

Este procedimiento implica que, en primera instancia, se determina cuál es el partido ganador en cada departamento, el que ejercerá la Intendencia, y en segunda instancia, el candidato más votado de ese partido, quien será el Intendente electo.

La Junta Departamental es el Poder Legislativo de cada Departamento, y sus decretos tienen fuerza de Ley en la respectiva jurisdicción. Todas las juntas departamentales están integradas por 31 ediles, que se eligen directamente por el cuerpo electoral en circunscripción departamental, en la misma oportunidad que el Intendente. Los cargos se adjudican por un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional, que establece que el partido que obtuvo el cargo de Intendente tiene un mínimo de 16

ediles y que si obtiene más del 50% de los votos, pasa a ser proporcional al número de bancas alcanzadas.

Los gobiernos departamentales en Uruguay tienen competencia específica en la recolección de residuos sólidos domiciliarios, mantenimiento de las calles urbanas y caminos rurales y alumbrado público, así como en la regulación del transporte público, exclusivamente departamental, y el ordenamiento y planificación territorial, en concurrencia con el Ministerio respectivo, entre otras funciones.

También gozan de ciertas potestades tributarias referidas a impuestos sobre bienes inmuebles, vehículos, cartelería en la vía pública, además de la posibilidad de establecer tasas, tarifas y precios. Estos recursos de origen departamental se complementan con otros de origen nacional, establecidos por la Constitución de la República.

Sumados los recursos de origen departamental y nacional, los gobiernos subnacionales en Uruguay resuelven sobre el 10% del total del gasto público de todo el país.

NIVEL LOCAL

En 2010 se crearon por ley municipios electivos en Uruguay, con carácter de gobierno y administración local, en el marco de lo facultado por la Constitución.

El diseño vigente es de ejecutivos locales colegiados, con cinco integrantes, que duran cinco años en sus funciones, electos directamente por el cuerpo electoral de cada circunscripción local que corresponda (en la misma fecha que el Intendente y la Junta Departamental, pero en hoja de votación separada) y distribución proporcional integral entre los partidos políticos intervinientes.

Preside cada municipio el primer titular de la lista más votada del Lema (partido político) más votado en la respectiva jurisdicción. Se denomina Alcalde y su funcionamiento parte de la lógica de decisiones colectivas (el municipio de 5 integrantes) e implementaciones individuales, a cargo del Alcalde o Alcaldesa.

A partir de 2010 hay 89 Municipios electivos en Uruguay, con gran heterogeneidad entre ellos, tanto en lo referido a territorio y población, como a competencias asumidas, ya que la legislación vigente sigue el criterio de ritmo mínimo de avance: creación obligatoria para 2010 en las localidades de 5000 o más habitantes, y en 2015, en las localidades de 2000 o más.

Desde la perspectiva del mapa país, solamente hay tres departamentos⁹⁹ que, por decisión de sus respectivos intendentes, tienen todo su territorio municipalizado, esto es, cualquier punto del departamento está en la jurisdicción de alguno de sus municipios. En los 16 departamentos restantes la lógica imperante es la de ‘mancha de viruela’, que algunas localidades (a veces solamente su planta urbana, a veces con sus áreas rurales de influencia) tienen municipios electivos para su gobierno y administración, y el resto del territorio departamental es atendido directamente por las Direcciones Departamentales.

Los Municipios se ubican institucionalmente en la línea del Ejecutivo Departamental (Intendente), ya que sus decisiones pueden ser eventualmente revocadas por aquel y constituyen un nivel específico (con autoridades surgidas de elección directa del cuerpo electoral) dentro de la persona jurídica Gobierno Departamental.

No disponen de potestades tributarias y sus fuentes de recursos relieren a partidas de origen nacional para apoyar su funcionamiento, así como a asignaciones de origen departamental que disponga el Intendente en el respectivo Programa Presupuestal.

Los funcionarios tienen carácter departamental y son asignados para cumplir funciones y someterse a las potestades disciplinarias de cada municipio por resolución del intendente respectivo. Se prevé la creación de 23 nuevos municipios para las elecciones de 2015, que llevarán el total a 112.

ASOCIATIVISMO SUBNACIONAL

A partir de la estructura estatal uruguaya, se percibe que el término ‘municipal’ no tiene la misma acepción que en otros países, ya que no alude a un único nivel de gobierno y administración, sino a dos que, de alguna manera, se confunden o solapan.

De acuerdo a lo anteriormente descripto, los gobiernos departamentales tienen, dentro de sus competencias, varias de las materias que, a nivel internacional comparado, corresponden a los gobiernos locales. De hecho, hasta la Constitución de 1996 las intendencias (Poder Ejecutivo de los gobiernos departamentales) eran nominadas en el texto como ‘intendencias municipales’.

99. Canelones, Maldonado y Montevideo.

No obstante, también tienen características y competencias similares a las de gobiernos estatales o provinciales de otros países, tales como potestades legislativas. Su territorio incluye la ciudad capital y otras ciudades, pueblos y villas distribuidas en toda su jurisdicción, interlocución directa con el gobierno central, entre otras.

Si bien el término ‘municipal’ no es correcto atribuirlo a los gobiernos departamentales de Uruguay a partir de la aprobación, en 2010, de las leyes que reglamentan los artículos constitucionales que permiten la creación de municipios electivos, aquella denominación aún es utilizada en numerosos documentos oficiales de organismos estatales, con lo que la confusión del significado se mantiene.

Los municipios electivos no siempre tienen las facultades de los gobiernos locales de otras regiones, en la medida en que, por un lado, hay restricciones constitucionales referidas a las autonomías departamentales que no pueden levantarse por ley y, por otro lado, en muchos casos aún no se le han delegado algunas facultades, en el marco del proceso gradualista establecido en 2010. Tampoco tienen potestades tributarias ni recursos financieros propios, salvo una partida específica del Presupuesto Nacional, sin criterios de ponderación, esto es, de igual monto para cada uno (‘Fondo de Incentivo para el Funcionamiento de los Municipios’).

Por lo expuesto, se analizará por separado las experiencias asociativas de los gobiernos departamentales y de los municipios, entendidas en dos vertientes: como asociación entre pares (gobiernos departamentales o gobiernos municipales) y como asociación entre actores de más de un nivel para impulsar determinados proyectos o temas específicos.

Por otro lado, debe mencionarse que existe una asociación de ediles departamentales (integrantes de los legislativos de cada departamento) que viene funcionando desde 1960 como asociación de hecho, cuyos integrantes no son los cuerpos, sino las personas y, por tanto, no tienen representación institucional.

Si bien en 2007 se formalizó la creación de una sociedad civil, esta característica de integración individual, sin representación institucional, así como su referencia específica a los legislativos departamentales, no se ajusta al objetivo de analizar las formas asociativas de los gobiernos subnacionales, por lo que no se abordará en este trabajo.

CONGRESO DE INTENDENTES

El Congreso de Intendentes es la organización más antigua, en tanto forma asociativa de gobiernos subnacionales en Uruguay, la más potente en términos de interacción con los diversos organismos del Gobierno Nacional y la que mayores reconocimientos internacionales ha logrado.

La figura de Intendente fue creada en 1908 y sus primeros titulares, designados por el Presidente de la República, asumieron en 1909. Estos cargos, en calidad de titulares del Poder Ejecutivo de los gobiernos departamentales, pasaron a ser electos directamente por el cuerpo electoral en 1938.

Entre 1955 y 1967, por el texto Constitucional de 1952, su formato pasó a ser colegiado ('Concejos Departamentales') y desde 1967 a la fecha retomaron su carácter de autoridad unipersonal, constituyéndose, paulatina pero persistentemente, en protagonistas del sistema político nacional y en interlocutores directos con el Gobierno Nacional.

Desde su primer período como intendentes electos (1938-1942), se generaron incentivos para coordinar reuniones entre pares con la intención de intercambiar experiencias y mejorar su capacidad de presión ante el Gobierno Nacional del momento.

En 1959, ya con el régimen de colegiados departamentales y los intendentes como presidentes del respectivo Concejo Departamental, se instauró una Secretaría General del ya denominado 'Congreso de Intendentes', creándose una asociación de hecho para la coordinación entre los 19 intendentes y pasando a funcionar formalmente en espacio cedido a esos efectos por la Intendencia de Montevideo, que continúa siendo su sede física, con funcionarios cedidos, a través de la figura de pase en comisión¹⁰⁰, por algunos de sus integrantes.

Su funcionamiento continuó en estos términos hasta 1996, con el interregno de la dictadura uruguaya (1973/1985), en que fueron destituidos todos los intendentes junto a todas las autoridades legítimas del país, y sustituidos por interventores.

La reforma constitucional de 1996, reconociendo el rol cada vez más relevante de los gobiernos territoriales y la preexistencia mencionada de la forma asociativa de los intendentes, introdujo, en carácter de de-

100. La legislación permite que un funcionario de determinado organismo estatal pase a prestar funciones en otro, en carácter de 'préstamo' temporal.

finición programática (Artículo 50), que “el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”¹⁰¹ en cuyo marco creó el Congreso de Intendentes, según lo establece el Artículo 262:

Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que se refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

Por tanto, tiene rango constitucional preceptivo la existencia del Congreso de Intendentes (utiliza la conjugación ‘habrá’), estableciéndose, con el mismo rango, la posibilidad de asociación (utiliza la conjugación ‘podrá’) entre una parte de los gobiernos departamentales, o entre cada uno y organismos del gobierno nacional.

Si bien los orígenes del cuerpo refieren a la acción conjunta de los intendentes para canalizar sus reclamos ante el Gobierno Nacional, aspecto que se mantiene con mucha fuerza y que se ratifica en el texto constitucional al establecer que “se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno”, incorpora la responsabilidad de “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”, con un rol de carácter más ejecutivo.

El Congreso de Intendentes ha venido ejerciendo algunas funciones ejecutivas, tales como la homologación de las libretas de conducción vehicular entre Uruguay y España. Pero es en la Legislatura finalizada en 2015 cuando se ha incrementado particularmente este rol al ampliarse los temas tratados en la Comisión Sectorial de Descentralización y celebrarse diversos convenios con el Poder Ejecutivo, en especial con la creación del Sistema Único de Cobro de Impuestos Vehiculares (SUCIVE) y el funcionamiento de su Comisión de Seguimiento en la sede del Congreso, junto a la Comisión de Aforo, para establecer el monto imponible en los impuestos sobre vehículos.

101. Recuperado de: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

A la hora de adoptar decisiones colectivas vinculantes se sigue la lógica del consenso o, eventualmente, la de mayorías especiales (2/3 de integrantes), como forma de fortalecer el vínculo entre pares y respetar la opinión de las minorías, en términos político partidarios.

En el Congreso de Intendentes, la representación de cada socio es igualitaria por entidad, sin ponderación de ningún tipo (territorio o población, por ejemplo). En este sentido, el Congreso es el único organismo público uruguayo, fuera del Parlamento, en que todos los Partidos Políticos que conducen por lo menos una Intendencia, tienen representación y, según su reglamento de funcionamiento, les corresponde por lo menos un período anual en el desempeño de la Presidencia del Cuerpo.

El Congreso de Intendentes tiene cierta estructura burocrática administrativa, y sus funcionarios están sujetos a la conducción política establecida en su reglamento.

De acuerdo a lo publicado en la página web del organismo, el mismo tiene la siguiente estructura orgánica:

Plenario: es la reunión mensual de todos los intendentes que se realiza ordinariamente los primeros jueves de cada mes y extraordinariamente cuando así lo decida la Mesa o si algún intendente lo propone.

Mesa: la Mesa del Cuerpo está compuesta por el Presidente y sus dos Vicepresidentes, pudiendo ampliarse la misma con los Consejeros Políticos del organismo. Su elección se realiza por 2/3 votos de votos de los intendentes, turnándose en los cargos los partidos políticos representados en el Congreso.

Entre sus atribuciones se encuentran cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Congreso, ordenar los gastos y pagos, ejercer la superintendencia administrativa y sobre el personal, etc. Su mandato es anual y coincide con el ejercicio anual administrativo¹⁰².

El financiamiento del Congreso de Intendentes se obtiene, básicamente, mediante una cuota mensual a cargo de cada Intendencia, sin perjuicio de eventuales aportes extraordinarios o de acuerdos celebrados con la cooperación internacional, vinculados a la implementación de proyectos específicos, que implican ingresos adicionales.

102. Recuperado de: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/institucional>

La interacción con diversos organismos estatales es muy densa y se refleja en la frecuencia en que sus jefes, incluido el Presidente de la República y sus ministros de Estado, son recibidos en sesiones plenarias del Cuerpo o de la Mesa Ejecutiva, con la firma de numerosos convenios en oportunidades similares, incluidos los que son de carácter bilateral entre, por ejemplo, una intendencia y un ministerio.

Complementariamente, el texto constitucional establece el funcionamiento de una Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por una representación del Congreso de Intendentes (actualmente son seis), igual número de ministerios y coordinada por la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)¹⁰³. Este ámbito se ha constituido en el lugar más adecuado para acordar casi todas las cuestiones referidas a la distribución de recursos de origen nacional, con destino a los gobiernos departamentales, tanto los preceptuados por la propia Constitución como los resultantes de otras partidas establecidas por ley o por acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes.

FASES HISTÓRICAS DEL CONGRESO DE INTENDENTES:

1) 1938-1959: **exploración**. Funcionamiento informal, con reuniones periódicas, sin estructura funcional.

Este período comienza con la designación directa de los intendentes por el cuerpo electoral de cada departamento, dejando de ser designados por el Presidente de la República y, por tanto, con un incremento significativo en su legitimidad ante la población y en su vinculación con los otros poderes del gobierno.

103. Oficina, con rango ministerial que depende directamente de la Presidencia de la República que, entre otras funciones, tiene la de asistir: “al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización, que serán ejecutadas:

Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.

Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda” (Artículo 230).

Este nuevo escenario generó fuertes incentivos para la búsqueda de ámbitos de vinculación horizontal entre pares, básicamente con dos objetivos: a) intercambiar experiencias en el desempeño del nuevo rol asumido por las personas y por el país, en términos institucionales y en el proceso de construcción de gobiernos departamentales, con cierto margen de autonomía en relación al gobierno central; b) apoyarse mutuamente en esa interlocución asimétrica.

En este período se desarrollaron reuniones informales entre los intendentes, periódicas, pero no necesariamente con la presencia de todos los titulares del cargo, sin avances notorios desde el ángulo de la formalidad.

Si bien a partir de 1955 el carácter unipersonal de la función de intendente pasa a ser ejercida por un colegiado ('Concejo Departamental'), la lógica de la cultura presidencialista varió muy poco y los respectivos presidentes de dichos colegiados (el primer titular de la lista más votada del Lema¹⁰⁴ más votado en cada departamento) siguió utilizando la denominación de Intendente y actuando de manera muy similar ante la población en general. Por ello, el cambio de formato no pareció suficiente para delimitar un cambio de fase, en la medida en que los otros parámetros mencionados no variaron.

Corresponde finalizar este período o fase histórica del Congreso de Intendentes en el comienzo de la Legislatura 1959-1963, cuando se formalizó, en el marco del derecho privado (aunque de interés público), una asociación de intendentes, accediendo a una sede física en el edificio de la Intendencia de Montevideo, con algunos funcionarios cedidos por las Intendencias como apoyo administrativo.

2) 1959-1973: **formalización.** Funcionamiento formal, como asociación civil, con funcionarios cedidos por algunas Intendencias.

Esta fase, que comienza con la obtención de una sede física y funcionarios a su disposición, permitió una mayor visibilidad, un funcionamiento regular en sus reuniones y, por tanto, mayor eficacia en la tarea como grupo de presión ante el gobierno central, junto al fortalecimiento de los gobiernos departamentales en carácter de segundo nivel de gobierno, con cierto grado de autonomía política y financiera .

104. A los efectos electorales en Uruguay 'Lema' es equivalente a Partido Político.

Con la Constitución de 1966, el formato de los ejecutivos departamentales dejó de ser colegiado y volvió a ser unipersonal, pero por similares razones a las expuestas más arriba (aunque de sentido inverso), tampoco pareció suficiente para delimitar un cambio de fase en el proceso histórico del Congreso de Intendentes.

En 1973, a través de un golpe de Estado cívico militar, fue disuelto el Parlamento y todos los legislativos departamentales, así como destituidos todos los intendentes electos en 1971 y designados interventores en dichos cargos.

Aunque algunos de los intendentes que habían sido electos con legitimidad en 1971 fueron designados interventores y, por tanto, continuaron las mismas personas en ese cargo, perdieron toda legitimidad democrática.

Por ello, esta fase corresponde finalizarla con el quiebre institucional mencionado, omitiendo en la construcción del proceso histórico del Congreso de Intendentes, el tramo que va de junio de 1973 a febrero de 1985, en la medida en que ejercieron el cargo de Intendente personas designadas por el gobierno dictatorial, sin participación ciudadana y con dependencia al mando de turno, sin representación del demos.

3) 1985-1996: **recuperación y consolidación.**

Como finalización formal de la dictadura, se celebraron elecciones en noviembre de 1984, de la que surgieron los nuevos intendentes que asumieron en febrero de 1985, dando comienzo a esta nueva fase del Congreso de Intendentes.

La restauración democrática permitió la recuperación del funcionamiento anterior al golpe de Estado, esto es, el funcionamiento bajo el derecho privado y como asociación civil de los titulares de los ejecutivos de los 19 departamentos en un organismo de interés público, tanto en el sentido de gobernantes de sus integrantes, como de interlocutores colectivos oficiosos del Gobierno Nacional.

En este período, con fuerte impronta de recuperación y revalorización ciudadana de la democracia como forma de gobierno, la visibilidad de la actuación de los intendentes, en su propio departamento y en el escenario nacional, fue creciendo y asumiendo la necesidad país de la coordinación entre niveles a la hora de aterrizar las políticas sectoriales en cada lugar.

En ese contexto, sin perjuicio de que la responsabilidad del grueso de las políticas sociales corresponda al Gobierno Nacional, todos los gobier-

nos departamentales destinan una parte de los fondos presupuestales a políticas sociales específicas: alimentación, salud, vivienda, deportes, recreación, cultura, emergencias sociales y otros.

Los motivos para la asignación de recursos responden a cuestiones ideológicas, a implementación de respuestas a las demandas recibidas desde la sociedad, a percepción de necesidades sociales o a cálculos de rédito político partidario, pero todas ellas contribuyen a que, en el imaginario de los vecinos, el protagonismo de los intendentes aumente y, con ello, su fortaleza a la hora de negociar con el gobierno nacional de turno.

Esta fase corresponde que finalice, con la aprobación de la reforma constitucional de 1996, cuyo texto otorga rango normativo máximo al Congreso de Intendentes, en la medida que dispone preceptivamente su existencia como organismo de derecho público con responsabilidades asignadas específicamente.

4) 1996-2015: **constitucionalización**. Funcionamiento como órgano de derecho público, con funcionarios propios y mayor visualización en el sistema político gubernamental.

Esta fase comienza con la constitucionalización del Congreso de Intendentes y llega al presente (año 2015).

En estos años, el Congreso ha adquirido un significativo protagonismo en la vida política nacional, con la frecuente presencia en sus sesiones públicas del Presidente de la República y de los ministros de Estado, de los directores de empresas públicas y de los organismos de la educación, así como de numerosas delegaciones extranjeras vinculadas al asociativismo municipal, a la cooperación internacional y a otros organismos internacionales.

VINCULACIONES INTERNACIONALES

Mercosur

En el contexto del Mercosur, el Congreso de Intendentes integra el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR) y el Coordinador de la Sección Uruguaya es el Presidente en ejercicio del Congreso de Intendentes.

Además, el Congreso de Intendentes es miembro, dentro del FCCR, del Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

Complementariamente, en el marco del FCCR y de convenios con la cooperación internacional, particularmente AECID, se han desarrollado vinculaciones específicas a través de los denominados 'Arcos de Frontera' que, con la intención de contribuir al intercambio de buenas y de malas prácticas en la gestión, permitan acumular experiencias y desarrollar proyectos de desarrollo transfronterizo.

Este relacionamiento, desde Uruguay, viene siendo conducido y representado por los respectivos gobiernos departamentales, a pesar de involucrar directamente a ciudades de cada uno de ellos. No obstante, se ha resuelto que, paulatinamente, tales funciones vayan siendo asumidas por los municipios electivos, en los casos de existir.

Esta lógica implica hermanamientos entre ciudades gemelas, situadas a ambos lados de la frontera (a veces terrestre, donde una calle las separa o une, a veces curso de agua por medio).

La lista de estos Arcos de Frontera, en los que se vienen procesando diversas experiencias de asociativismo transfronterizo, aunque con diferentes ritmos, es la siguiente:

- Aceguá (Brasil)/Aceguá (Uruguay)
- Chuí (Brasil)/Chuy (Uruguay)
- Jaguarao (Brasil)/Rio Branco (Uruguay)
- Quaraí (Brasil)/Artigas (Uruguay)
- Santana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguay)
- Barrado do Quaraí (Brasil)/Bella Unión (Uruguay)/Montecaseros (Argentina)
- Gualaguaychú (Argentina)/Fray Bentos /Uruguay)
- Colón (Argentina)/Paysandú (Uruguay)
- Concordia (Argentina)/Salto (Uruguay)
- Federación (Argentina)/Belén y Constitución (Uruguay)
- El Tigre (Argentina)/Nueva Palmira y Nuevo Berlín (Uruguay)

El Congreso de Intendentes mantiene también variadas vinculaciones internacionales y, en este carácter, es miembro de OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios), de FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales) y de UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas).

El Congreso de Intendentes ha celebrado convenios de intercambio y cooperación con FAM (Federación Argentina de Municipios), FCHM (Federación Chilena de Municipios), y FENAM (Federación Nacional de Municipios de México).

También ha sido beneficiario de convenios de cooperación internacional centralizada con PNUD/ART (Programa de las Naciones Unidas/ Apoyo a Redes Territoriales), FAMSI (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional), AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y, a través de convenios de cooperación descentralizada o directa, con AEXCID (Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo), así como con el Programa URBAL de la Unión Europea.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

En el marco de un proceso de significativo fortalecimiento y de incremento de su visibilidad en el escenario político nacional, el Congreso de Intendentes mantiene funciones ejecutivas, tales como la homologación de las libretas de conducción vehicular en convenio con España, la celebración de convenios para el fortalecimiento de los Gobiernos Departamentales, los acuerdos referidos a la unificación de las patentes y aforos vehiculares, las chapas de matrículas, así como numerosos acuerdos con el Poder Ejecutivo, tales como los de Alumbrado Público, Caminería Rural y Forestal, distribución de fondos de origen nacional con destino a los Gobiernos Departamentales, junto a densificación de los ámbitos de negociación política institucional, particularmente en la Comisión Sectorial de Descentralización¹⁰⁵, en la que la representación del Congreso (seis intendentes) se reúne regularmente con representantes de seis Ministerios.

No obstante, es posible identificar algunas debilidades en este proceso: retraso en la estructura burocrático administrativa que, en ocasiones, complica la efectiva asunción de roles o competencias acordadas, la ausencia de planificación estratégica, las dificultades en la elaboración

105. Dentro de sus competencias está la de iniciativa ante el Presidente en materia presupuestal referido a los fondos de origen nacional con destino a los gobiernos Departamentales y, en tanto instancia institucional de articulación directa entre niveles de gobierno, se le han ido sumando en los últimos años, variados temas afines.

presupuestal institucional, tal vez originadas en las tensiones entre niveles y entre personas según rol, los recursos disponibles y la dinámica de los procesos internos de decisión (consenso) que, a veces, dificulta o congela la adopción de decisiones colectivas vinculantes.

Es imprescindible también identificar las tensiones referidas a la correlación política interpartidaria, en la medida en que el proceso de crecimiento descrito, ha coincidido con el acceso por primera vez al Gobierno Nacional del Frente Amplio (la izquierda política del sistema uruguayo) y su reiteración por segundo período¹⁰⁶, con la distribución de las Intendencias a nivel nacional favorable a los Partidos que no están en Gobierno Nacional.

REGIONES

Agenda Metropolitana

Sin perjuicio del asociativismo entre los gobiernos departamentales a nivel nacional, plasmado en el Congreso de Intendentes, también se han desarrollado otras formas de nivel regional entre ellos.

Con el objetivo de afrontar problemáticas similares de manera más eficaz, de potenciar y complementar la implementación de sus políticas en el territorio, se registran varias iniciativas al respecto.

En el período de gobierno 2005/2010 se creó la denominada 'Agenda Metropolitana', entre los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, con la intención de abordar la temática de la Ciudad Capital del país y su área de influencia inmediata en los departamentos vecinos, sobre ordenamiento territorial, movilidad urbana, medio ambiente, cuencas hidrográficas (particularmente la del río Santa Lucía, que abastece de agua potable al entorno del 60% de la población del país), entre otras.

Su formato fue el de convenio interinstitucional, patrocinado por el Poder Ejecutivo, con el incentivo inicial de financiamiento BID.

106. Revalidada por un tercer período, a partir de marzo 2015.

Regionalización 2012

En el marco del fuerte crecimiento de la economía se hicieron evidentes los retrasos históricos en infraestructura logística que propiciaron acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes, entre los que figuró la posibilidad de fuentes de financiamiento complementarias que permitiesen un shock de inversiones en esta dirección y que generaron poderosos incentivos para construir formas asociativas regionales para la ejecución correspondiente.

La regionalización partió de la percepción conceptual de identificar las unidades geográficas y productivas con problemáticas comunes para afrontar juntos los temas de competencia departamental específica, tales como la infraestructura vial de penetración, la prestación de los servicios de mantenimiento, las cuestiones operativas conexas, así como el diseño y desarrollo de proyectos vinculados.

A partir de que la propuesta final del Presidente Mujica fue dejar en manos de los intendentes la exploración de cuáles y cuántas regiones era conveniente impulsar, se desarrollaron acuerdos interdepartamentales, en el marco constitucional y legal vigente, que culminaron en la conformación, con la suscripción de actas constitutivas de 5 regiones que, en principio, serían consideradas como capítulos regionales del Congreso de Intendentes: a) **Norte**, que comprende a Paysandú, Salto, Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo; b) **Este**, que comprende a Treinta y Tres, Rocha, Maldonado y Lavalleja; c) **Centro**, que comprende a Florida, Flores, Durazno; d) Del Sur/Oeste: Colonia, Soriano y Río Negro; y e) **Sur Metropolitana** (que revalidó la Agenda Metropolitana), con Montevideo, Canelones y San José.

En virtud de que el objetivo central fue el de potenciar la ejecución directa de obras de infraestructura, se consideró un diseño común a todas las regiones y su operativa en el marco del derecho privado, como forma de agilizar todos los procedimientos.

En este contexto, se creó un impuesto específico a los predios rurales de determinada extensión, con destino a los Gobiernos Departamentales, que permitiría la adecuada disponibilidad financiera. Como posteriormente fue declarado inconstitucional y finalmente derogado, se debilitó el mayor incentivo para el desarrollo regional mencionado.

Paralelamente se creó, entre varios departamentos, otra experiencia asociativa con el formato de fundación, denominada 'Ruta 7' (Lavalleja, Florida, Treinta y Tres, Durazno y Cerro Largo), con el objetivo de apoyar

el diseño y gestión de proyectos de infraestructura, de agilizar el trámite en la evaluación de proyectos presentados por cada departamento ante organismos nacionales o internacionales para su financiamiento y de fortalecer la gestión departamental en su interacción con las agencias nacionales.

Ante la caída de la fuente de financiamiento específica que originó el movimiento de regionalización 2012, todo el proceso se paralizó o, por lo menos, enlenteció, quedando de hecho funcionando la 'Agenda Metropolitana' y la Fundación Ruta 7.

Mercociudades

La Red de Mercociudades está integrada, en Uruguay, por los departamentos, no como representación institucional del Congreso de Intendentes, sino individualmente considerados. No está integrada hasta el momento por ciudades propiamente hablando (salvo Artigas), ni tampoco por municipios (más propiamente referidos a una ciudad sede).

Plenario de municipios

Con la creación de municipios electivos en 2010, de manera similar al proceso analizado para el Congreso de Intendentes en su etapa inicial, se generaron fuertes incentivos para el intercambio de experiencias entre ellos, a partir de la constatación de la significativa heterogeneidad en la implementación y en la asunción de competencias.

Como la Constitución solamente faculta a la ley para crear autoridades locales, electivas o no, con sus características y requisitos, no prevé la posibilidad de asociación para estas autoridades locales (hoy municipios). La Ley 18 567 que creó los municipios establece en su Artículo 3, numeral 6) y dentro de los principios cardinales del diseño creado, tal posibilidad:

“Son principios cardinales del sistema de descentralización local:

6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas” (Artículo 3).

Por otro lado, en el Artículo 7, numerales 11) y 12), de la misma Ley, se identifica específicamente como parte de la materia municipal:

“La materia municipal estará constituida por:

- 11) Los asuntos que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
- 12) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.”

Complementariamente, en 17 de los 19 departamentos se han aprobado reglamentaciones de funcionamiento de los municipios y, en la mayoría de ellos, se establece la posibilidad de crear formas asociativas entre varios municipios del mismo o de diferente departamento, en torno a problemáticas compartidas.

También han existido, en el marco de la vinculación con la cooperación internacional, particularmente española, incentivos para la creación de formas asociativas en el recientemente creado nivel de municipios electivos y para el fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes: proyectos de cooperación centralizada (AECID, PNUD/ART) y descentralizada o directa (AEXCID, FAMSI).

En este contexto, en el marco de las normas legales, y propiciado por el Congreso de Intendentes, se instaló, con carácter nacional, una asociación de todos los municipios del país, denominado Plenario de Municipios.

En este organismo se sigue la lógica del consenso o por mayorías especiales a la hora de adopción de decisiones colectivas vinculantes, de alguna manera en sintonía con la del Congreso de Intendentes, en la medida en que actualmente es un nivel específico dentro de este organismo.

En el Plenario de Municipios, la representación de cada socio es igualitaria por entidad. Sin ponderación de ningún tipo (territorio, población, por ejemplo), apoya su funcionamiento en los mecanismos de decisión política establecidos en su reglamento de funcionamiento y en los Coordinadores Municipales, cargos políticos asignados a esa tarea por el Congreso de Intendentes.

El financiamiento del Plenario de Municipios, ha tenido apoyo en la cooperación descentralizada (AEXCID) y en la centralizada (PNUD/ART Y AECID) para su construcción y para sus instancias de sesiones plenarias, sin perjuicio de la utilización de la estructura burocrático administrativa del Congreso de Intendentes, así como de sus disponibilidades locativas.

FASES HISTÓRICAS EN PLENARIO DE MUNICIPIOS

1) 2010-2013: **exploración**. A partir de la asunción de los cargos electos a nivel municipal (julio de 2010), en todo el país, por primera vez, se desarrollaron variadas reuniones de conocimiento e intercambio de opiniones referidas a la necesidad de confluir en algún tipo de forma asociativa específica que permitiera una mejor gestión de cada uno. Estas reuniones exploratorias, solo entre Alcaldes (no colectivamente entre los municipios involucrados) y según afinidades políticas, tuvieron a consideración varias alternativas:

- a) creación de una o varias asociaciones civiles sin fines de lucro (en el derecho privado), cuyos socios fueran las personas de los Alcaldes, no los municipios como colectivos;
- b) creación de una o varias asociaciones civiles, similares a las anteriores, pero de los municipios;
- c) creación de un ámbito específico, dentro del Congreso de Intendentes, con carácter institucional, cuyos socios fuesen los municipios.

2) 2013-2015: **creación y consolidación**. Finalmente se optó por la alternativa c), creándose en julio de 2013, con representantes de todos los Municipios del país, el Plenario de Municipios de Uruguay, como nivel dentro del Congreso de Intendentes.

Se acordaron criterios de funcionamiento de consenso y mayorías especiales, así como formas de funcionamiento, tales como integración de una Mesa Ejecutiva, con representación de todos los partidos políticos, proporcional al número de municipios que tuviesen a cargo, pero con un mínimo de uno por partido.

Los objetivos definidos fueron los siguientes:

- a) intercambio de experiencias de gestión de los gobiernos locales;
- b) identificación y generación de ámbitos de capacitación para la gestión municipal;
- c) identificación de fuentes de ingresos extra presupuestales;
- d) estudio y análisis de propuestas tendientes a la consolidación de los municipios como un tercer nivel de gobierno y administración;

- e) relacionamiento con otras organizaciones nacionales e internacionales referidas al nivel municipal;
- f) estudio y análisis del marco normativo para proponer las reformas que correspondan, a los efectos de consolidar el proyecto de descentralización.

A partir de allí se desarrolló una intensa agenda de actividades en relación con diversos actores, tales como la propia Mesa del Congreso de Intendentes, la Cooperación Internacional y, especialmente, con los Representantes Nacionales de la Cámara de Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Municipales, en el marco del trámite de acuerdos interpartidarios para modificar y complementar las leyes de descentralización de 2009/2010, a la luz de la experiencia concreta.

En este período se realizaron con regularidad sesiones plenarias semestrales y de la Mesa, quincenalmente, con rotación de integrantes aproximadamente cada seis meses, lo que ha permitido, además, la participación de representantes de numerosos municipios en la conducción del organismo.

Fortalezas y debilidades

Se ha consolidado el Plenario de Municipios, tanto en su funcionamiento propio como en el relacionamiento con otros actores, logrando significativa visibilidad pública¹⁰⁷ y avanzado en algunos objetivos vinculados al asociativismo, en el sentido de generar espacios de formación permanente en gestión de gobierno local, construcción de banco de datos municipales, identificación de áreas de capacitación, elaboración de proyectos, así como la vinculación con eventuales fuentes de cooperación internacional descentralizada.

No obstante, también se registran algunas dificultades vinculadas a las propias características del diseño vigente. En la medida en que los municipios están insertos en la línea del respectivo ejecutivo de cada gobierno departamental y su autonomía es muy relativa, el Plenario de

107. El Presidente Vázquez, en su discurso emitido por cadena de radio y televisión, el día de su asunción (1 de marzo 2015), mencionó específicamente al Plenario como organismo a ser convocado en el diálogo social propuesto para el segundo semestre de 2015).

Municipios, como nivel dentro del Congreso de Intendentes, también tiene una autonomía relativa en relación a este, por lo que, eventualmente, podrían generarse fricciones o desencuentros.

En términos prospectivos, aun considerando que los municipios electivos en Uruguay constituyen un proceso irreversible, su actual forma asociativa de carácter nacional, su sostenibilidad y ritmo de avances, se pondrán a prueba con el cambio de autoridades (julio de 2015) y tendrán que ver con los nuevos actores departamentales, locales e institucionales del Congreso de Intendentes.

Formas asociativas municipales intradepartamentales

Entre los Municipios de un mismo Departamento se han dado numerosos vinculaciones de información, de formación y de apoyo, así como de emprendimientos de gestión colaborativa.

A título de ejemplo, se puede mencionar el apoyo brindado por el Municipio de San Carlos (Departamento de Maldonado) a sus colegas de los otros 7 Municipios del Departamento, en los temas vinculados a la elaboración y negociación del Presupuesto Quinquenal con el Intendente y su equipo, a raíz de su experiencia en el tema, por la existencia de una Junta Local Electiva en la localidad.

En otra dimensión, también puede mencionarse las experiencias de compartir maquinaria entre los Municipios de Belén y Constitución, en el Departamento de Salto, o entre Libertad y Ciudad del Plata, en el Departamento de San José.

Microrregiones

Por constituir una experiencia más estructurada, parece interesante referirse a las microrregiones del Departamento de Canelones, iniciativa liderada por la Intendencia en el marco de la planificación estratégica con base territorial como instrumento para potenciar oportunidades comparativas e inducir la colaboración entre los municipios¹⁰⁸.

Con la intención de generar alternativas de promoción del territorio, en vistas a una gestión participativa, descentralizada y eficaz que favo-

108. Corresponde señalar que Canelones tiene 29 de los 89 municipios del país y que todo su territorio está municipalizado.

rezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades, se dividió el departamento en zonas llamadas ‘microrregiones’, según sus vocaciones productivas y económicas, para permitir pensar en estrategias de desarrollo local sostenible.

Estas microrregiones se perciben como ámbitos de coordinación entre municipios, como mecanismo para afrontar en mejores condiciones la eventual carencia de recursos y para potenciar la construcción de estrategias comunes y mejorar su interacción, asimétrica, con las Direcciones Generales del Departamento.

La lista de las microrregiones de Canelones es la siguiente:

M1: municipios de Canelones, Santa Lucía, Aguas Corrientes, Los Cerrillos (vocación lechera y hortifrutícola).

M2: municipios de San Ramón, San Bautista, Santa Rosa, Sauce y San Antonio (vocación agropecuaria, lechera y hortifrutícola).

M3: municipios de Tala, Soca, Mígues, Montes, San Jacinto (vocación agropecuaria y agroindustrial).

M4: municipios de Atlántida, La Floresta, Parque del Plata; (vocación turística).

M5: municipios de Paso Carrasco, Ciudad de la Costa, Nicolich y Salinas (vocación turística residente).

M6: municipios de Pando, Suárez, Barros Blancos, Empalme Olmos y Toledo (vocación industrial tecnológica).

M7: municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso (vocación agroalimentaria).

Fortalezas y debilidades

Se registra una significativa apropiación por parte de los municipios y por la población del concepto microrregional, aunque la insuficiente formalización institucional y la coexistencia con unidades territoriales diferentes de algunas Direcciones Generales en ocasiones dificulta la capacidad de gestión.

Por otro lado, los cambios registrados en importantes aspectos de la matriz productiva (desarrollo logístico, tecnológico, polos industriales),

particularmente en el último quinquenio, han generado desfasajes entre las denominaciones o vocaciones iniciales y las actuales, que harían necesario revisar las vocaciones productivas y los límites de las microrregiones, así como incorporar otros aspectos que contribuyan más eficazmente al fortalecimiento de las identidades.

Formas asociativas municipales interdepartamentales

También se han concretado algunas experiencias asociativas entre municipios de más de un departamento, resultado de acuerdos no formales entre ellos, pero también como corolario de convenios firmados entre los participantes y, en algunos casos, también por los respectivos Intendentes.

Municipios de la cuenca del río Santa Lucía

A mediados de 2013 se conformó la Red de Municipios de la Cuenca del Río Santa Lucía, integrada por: Municipio A (Departamento de Montevideo), Ciudad del Plata y Libertad (Departamento de San José), Los Cerrillos, Aguas Corrientes, Canelones, Santa Lucía y San Ramón (Departamento de Canelones) y Casupá (Departamento de Florida).

Los objetivos que generaron esta iniciativa estuvieron referidos a cuidar el medio ambiente y contribuir al uso más racional del agua para riego, la reserva de agua potable y potenciar el turismo.

La iniciativa original del Municipio de Santa Lucía tuvo acogida en todos los municipios involucrados. Además, se han realizado numerosas actividades con representantes de ministerios y de diversos organismos de carácter nacional, con organizaciones de productores rurales y de industriales de la cuenca, con intendentes e, incluso, con el entonces Presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez, pocos días antes de que asumiera, lo que da cuenta de las repercusiones alcanzadas por este emprendimiento y, por tanto, de su principal fortaleza: la receptividad de los objetivos planteados.

En términos de debilidades, corresponde mencionar su baja formalización institucional, que repercute en la carencia de recursos financieros y humanos para una sustentabilidad que trascienda la voluntad de los impulsores iniciales.

Abrazo del Solís Grande

A comienzos de 2012 se fue construyendo una asociación entre el Municipio de Soca (departamento de Canelones) y el de Solís Grande (departamento de Maldonado), con el objetivo de afrontar juntos el cuidado y desarrollo de las márgenes e islas del Arroyo Solís Grande (curso de agua que es límite entre ambos), así como su utilización en términos de sede de encuentros festivos, culturales y turísticos.

Tal iniciativa, que se concretó con la firma de un convenio interdepartamental por los respectivos intendentes, generó para la segunda quincena de cada mes de noviembre, un evento en la costa del Solís Grande, que ya lleva tres ediciones con concurrencias multitudinarias y gran repercusión en toda la zona de influencia.

Por otro lado, también se generaron las condiciones para la intervención de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, a través de un proyecto denominado 'Fronteras Activas', con la propuesta de creación de un parque integrador en las islas del Arroyo Solís Grande, identificada como zona de potencial uso, pero de fragilidad ambiental.

En este contexto, se desarrollaron diversas actividades académicas, de extensión, de sensibilización y de difusión de la problemática, con gran éxito y participación de vecinos, autoridades departamentales y nacionales, así como técnicos nacionales y extranjeros, que da cuenta de su principal fortaleza: la receptividad lograda en los más diversos sectores y, principalmente, en la población de ambos municipios.

COMENTARIOS FINALES

En resumen, la compleja estructura estatal uruguaya registra variadas experiencias de formas asociativas de gobiernos subnacionales (intendencias y municipios), tanto entre pares, según nivel departamental o local, como entre actores de más de un nivel para impulsar temas específicos.

Entre ellas se destaca el Congreso de Intendentes, que es la forma asociativa más potente en términos de capacidad de interacción con los diversos organismos del Estado, la de mayor trayectoria y la más reconocida en el país y en el exterior; y el Plenario de Municipios, que, a pesar de su reciente creación, en la medida que reúne a todos los municipios del país ha demostrado su potencialidad de contribución colectiva en algunos de los temas que los involucran.

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, E. (2013). Demandas crecientes a nivel departamental y su financiamiento. Nuevos alcances e impactos en las finanzas. En: *Financiamiento de los Gobiernos Departamentales. Aportes para una discusión necesaria*. Montevideo: Congreso de Intendentes, AECID- AUCI.
- Cardarello, A., MAGRI, A. y OROÑO, A. (2008). Gobiernos Municipales. En: *Encrucijada 2009. Informe de coyuntura n° 8*. Montevideo; FCS, Fin de Siglo.
- Constitución de la República. Recuperado de: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/documentos/107-constitucion-de-la-republica-oriental-del-uruguay>
- FURLÁN, J. L. (2006). Diagnóstico y líneas de acción para el fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes. Informe final de consultoría. PNUD- OPP- UDM- AECID- UIM
- GIL DE VARGAS, B. y OROÑO, A. (2012). *La experiencia municipal en sus primeros pasos. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto*. Montevideo: CLAEH-CI-AECID
- MAGRI, A. (2003). La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Recursos y lógicas de acción que modelan las estrategias de gestión. Rescatado de; <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/pol%20y%20gest%20municipal/capacidad%20de%20gestion%20y%20administ%20Magri.pdf>
- MAGRI, A. y OROÑO, A. (2007). *Experiencias innovadoras en la gestión pública*. Mención honorífica en concurso CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- MAGRI, A. y OROÑO, A. (2007). Relaciones entre gobierno nacional y gobiernos municipales. En: *Informe de coyuntura n° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo: EBO-ICP
- OROÑO, A. (2012). La gestión institucional municipal. En: Abel O. (coord.) *Talleres de formación para actores locales*. Montevideo: PNUD-ART-CI-FAMSI-AECID

- --- (2012) *Los gobiernos subnacionales*. Informe para Congreso de Intendentes.
- --- (2011) La lógica de gobierno municipal. En: Cardarello, A. y Magri, A. (coord.). *Cambios, certezas e incertidumbres*. Montevideo: CI-FCS-ICP.
- --- (2010) *Los Municipios en marcha*. Montevideo: FESUR.
- --- (2010) *Los Municipios 2010. La gestión de las políticas*. En: *Saber hacer en la gestión pública local*. Montevideo: C.I.-OPP-AECID-ART-PNUD-DP-FAMSI
- --- (2009) La cuestión local en una reingeniería institucional del MERCOSUR. En: Caetano, G. (Comp.) *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico crítico a las propuestas de reforma*. Montevideo: CEFIR - Trilce.
- --- (2007) *Del G-8 al G-19 la izquierda en los gobiernos*. Montevideo: FESUR.
- PILATTI, M. (2013). Descentralización fiscal: teoría y evidencia empírica. Una contribución al debate en el Uruguay del siglo XXI. En: *Financiamiento de los Gobiernos Departamentales. Aportes para una discusión necesaria*. Montevideo: Congreso de Intendentes. AECID- AUCI
- Reglamento de funcionamiento Congreso de Intendentes. Recuperado de: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/documentos/95-normativa>
- Reglamento de funcionamiento del Plenario de Municipios.
- RODRÍGUEZ, J. R. (2012). Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales. Recuperado de: http://aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122211%20-%20Rodr%C3%ADguez,%20Jos%C3%A9%20Ra%C3%BAI.pdf
- SCHELOTTO, S. y ABREU, P. (2012). Municipios y ordenación territorial en Uruguay. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/PAMPA/article/viewFile/4159/6285>
- SUREDA, D. (2013). Estado y perspectivas de las finanzas departamentales. Los recursos de recaudación propia. En: *Financiamiento de los Gobiernos Departamentales. Aportes para una discusión necesaria*. Congreso de Intendentes. AECID- AUCI

- VENEZIANO, A. (2012). Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay: Los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización. Recuperado de: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/610>

CAPÍTULO 15

OTROS CASOS NACIONALES DE ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Marcela Suárez
Universidad Nacional de Quilmes

OTROS CASOS NACIONALES DE ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Marcela Suárez

Universidad Nacional de Quilmes

Este capítulo sintetiza las formas asociativas intermunicipales adoptadas en países de Centro y Sudamérica y el Caribe que no han sido considerados en esta obra.

En los países que consideraremos se han desarrollado diversas formas de asociativismo municipal, con diferentes organizaciones, formas jurídicas, marcos normativos de referencia y relación con el entorno nacional e internacional. Todos comparten el interés de los gobiernos locales en desarrollar fórmulas asociativas y unirse libremente en la medida de las necesidades concretas y en atención al objetivo de asociación perseguido, decidiendo acerca de las competencias y organización más adecuadas para el nuevo ente. En búsqueda del desarrollo local, los municipios trascienden necesariamente sus fronteras territoriales y su espacio legal para trabajar sobre un área funcional para ese desarrollo. El impulso otorgado por las agencias de cooperación internacional derivó, en muchos de ellos, en la instauración de las figuras asociativas como herramientas para el desarrollo local.

En América Latina, las experiencias de asociaciones de municipios constituyen un fenómeno relativamente reciente si se las compara con las primeras estructuras intermunicipales de cooperación reconocidas en Europa a fines del siglo XIX. Expertos en temas mancomunales hacen referencia a que los territorios rurales, especialmente los más pobres y

marginados de América Latina, se enfrentan a desafíos, oportunidades y limitaciones para la gestión territorial. El asociativismo entre los gobiernos locales se transforma potencialmente en una de las innovaciones institucionales e instrumentales que permite efectivamente asumir competencias y convertirse en una herramienta de desarrollo económico, participativo y de gobernanza. Surge de la búsqueda de una nueva forma de gobierno y gestión que encuentra en su organización una respuesta ante las responsabilidades asumidas tras la instrumentación en las últimas décadas de políticas de descentralización.

1. BOLIVIA

Bolivia tiene una superficie de 1 098 581 km². Con una población superior a los 10 800 000 habitantes, se constituye como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

La Constitución de 2009 define un sistema de democracia presidencialista directa que se ejerce de forma participativa, representativa y comunitaria. Se organiza territorialmente en nueve departamentos, divididos en 112 provincias, y estas en 339 municipios y 12 territorios indígenas originarios campesinos. El gobierno departamental está constituido por una Asamblea Departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa, y un Órgano Ejecutivo Departamental dirigido por el Gobernador elegido por sufragio universal. El gobierno municipal se constituye por un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa. El alcalde, elegido por sufragio universal, preside el órgano ejecutivo. Varias provincias o municipios, con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, conforman gobiernos regionales presididos por una asamblea regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora. En territorios ancestrales habitados por pueblos originarios se desarrolla el Autogobierno Indígena Originario Campesino.

En el país andino, las mancomunidades surgen por la unión voluntaria de sus municipalidades en pos de la resolución de temas comunes, y como instrumentos de cooperación horizontal en respuesta al agotamiento de las formas previas de organización vertical y jerárquica en las organizaciones públicas. De acuerdo a datos oficiales, el 85% de los municipios bolivianos está mancomunado.

El país cuenta con una vasta legislación que avala el funcionamiento de las mancomunidades como fórmula asociativa. La Constitución de 1967, en su artículo 202¹⁰⁹, ya reconocía la posibilidad de las municipalidades de asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines. La Ley 1551 de Participación Popular, sancionada en 1994, en su artículo 22, obligó a aquellos con poblaciones inferiores a los 5000 habitantes a asociarse para recibir los recursos de la coparticipación tributaria. La Ley de Unidades Político-Administrativas declaró la facultad del gobierno de promover, con base en criterios estratégicos, la conformación de mancomunidades.

La Ley 2028 de Municipalidades sancionada en 1999 definió a la mancomunidad como la asociación voluntaria de uno o más municipios para la realización de bienes comunes, ejecutando acciones e inversiones concurrentes; las definió como sujetos de derecho privado y distinguió entre mancomunidades de distritos y de municipios metropolitanos. Mediante un convenio, los gobiernos locales interesados en el desarrollo conjunto de programas, planes y proyectos pueden constituirlos y tramitar su personalidad jurídica para desarrollar acciones de inversión con el sector público, con las prefecturas y el gobierno central, y el privado, incluyendo agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

Las primeras mancomunidades surgieron bajo el mandato legal de agrupar municipalidades con menos de 5000 habitantes para fusionar gobiernos económicamente inviables. Algunas mancomunidades están afiliadas a las asociaciones municipales de sus respectivos departamentos y coordinan sus acciones para no duplicar esfuerzos.

Del Castillo (2010) destaca como hito las estrategias nacionales de mancomunidades. La primera, “Mancomunidad Municipal: Visión Estratégica para una Política de Estado”, ofreció instrumentos para hacer efectivos los procesos de planificación en territorios sub-departamentales, mientras que la “segunda estrategia nacional de mancomunidades de Bolivia” abrió la discusión acerca de los instrumentos de consolidación de las instituciones mancomunales y la compatibilización con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

109. “Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir el tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5to. del artículo 59 de la Constitución”: Constitución de 1967.

2. COSTA RICA

Este país centroamericano, de 51.100 km² de superficie, cuenta con una población de 4.937.755 habitantes, y ha sido desde su nacimiento un Estado unitario.

Según la Constitución Política, en su artículo 168, la división territorial se organiza por ley en tres tipos de entidades subnacionales: “Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos”.

La organización territorial comprende 7 provincias, 81 cantones y 470 distritos. La administración de los intereses y servicios locales de cada cantón se encuentra delegada, por el artículo 169 de la Constitución, en el gobierno municipal. El régimen municipal de Costa Rica adopta una modalidad de descentralización administrativa y la Carta Magna establece la autonomía de las corporaciones municipales.

A partir de la década de 1940, bajo los lineamientos de la Ley de Asociaciones de 1939, las municipalidades en Costa Rica comenzaron a promover su articulación en defensa de sus intereses. Así surgieron, a partir de 1968, las Ligas Municipales o Federaciones de Municipalidades, con criterio de regionalismo y funcionalidad acorde a sus territorios.

Costa Rica no tiene una regulación a nivel constitucional en materia de mancomunidades. Ante la inexistencia de una legislación marco como la que integró y dispuso el anterior y actual Código Municipal¹¹⁰, las primeras experiencias se formalizaron mediante leyes específicas. La Procuraduría General de la República¹¹¹ definió legalmente la mancomunidad como un

ente asociativo independiente, de carácter público, constituido como una entidad supra municipal, a la que se le ha dotado de un patrimonio, una organización, personería y capacidad jurídica propias, para el cumplimiento de las funciones o servicios específicos que se le han asignado mediante sus estatutos, por ser considerados de interés para las comunidades representadas por las municipalidades asociadas.

110. Código Municipal, Ley nro. 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas (los artículos 3, 4, 9, 10, 11 y 13 tienen relación con las mancomunidades).

111. Mediante Dictamen nro. C-243-2002 de 19 de setiembre del 2002.

El Código Municipal las hubo definido en su artículo 10 como

estructuras integradas por dos o más Gobiernos Locales, que establecen sus relaciones en los estatutos que ellas mismas aprueban, para definir los mecanismos de organización administración y funcionamiento así como las cuotas que deberán ser aportadas y que para que puedan funcionar como tal deberán publicar en el Diario Oficial un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de sus representantes.

En la actualidad, se les denomina federaciones y confederaciones municipales; desde 1983 y hasta 1998, fueron denominadas ligas y confederaciones de ligas de municipalidades. El artículo 9 faculta a las municipalidades a suscribir convenios de cooperación para dar respuesta a asuntos específicos de interés común. Dichos convenios, carentes de personalidad jurídica, no alcanzan la trascendencia de las mancomunidades en virtud de su menor ámbito de acción e impacto territorial.

A su vez, las mancomunidades se distinguen de la asociación de gobiernos locales, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). La principal diferencia radica en que esta tiene como función principal la representación y reivindicación política de los gobiernos locales y del sector municipal en general, mientras que las mancomunidades asumen aspectos técnicos y operativos para la prestación de servicios. En el caso costarricense, las mancomunidades pueden adherirse voluntariamente a la UNGL.

En Costa Rica pueden identificarse 13 mancomunidades de municipalidades dispersas en distintas regiones del país, que mantienen vínculos con otras estructuras de carácter municipal a nivel local, nacional e internacional, institucional y con la cooperación internacional.

3. EL SALVADOR

Esta nación centroamericana posee una extensión territorial de 20 742 km² y una población, en 2015, de 6 383 752 habitantes. Se divide administrativamente en 14 departamentos, geográficamente agrupados en tres zonas: la occidental, la oriental y la central, y estos en 262 municipios. Son regidos por su respectivo Concejo Municipal, elegido cada tres años por votación pública. En el territorio de cada municipio existe una cabecera denominada pueblo, villa o ciudad.

La Constitución salvadoreña de 1983 establece, en su artículo 203, la autonomía municipal en sus cuatro dimensiones: política, económica, administrativa y técnica. El Código Municipal, que data de 1986, desarrolla los principios constitucionales respecto a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de las municipalidades, a las que se les asigna personería jurídica con jurisdicción territorial.

Las normas contemplan la asociación solidaria de dos o más gobiernos locales por medio de una entidad de cooperación intermunicipal, cuyo objeto es el de defender y alcanzar fines comunes, buscando mejorar su eficacia. Constituye una de las fórmulas extendidas en El Salvador para superar la contradicción entre la debilidad municipal y el limitado proceso de descentralización. La Constitución y el Código Municipal permiten la creación de todo tipo de asociaciones de municipios con cualquier nombre que se les designe, para mejorar, defender o proyectar sus intereses, realizar obras o prestar servicios con el fin de resolver problemas comunes. La institución carecía de antecedentes histórico-normativos. A diferencia de la vecina Costa Rica, en El Salvador la legislación no establece distinción entre asociaciones intermunicipales y mancomunidades.

Un informe señala que, en el país, las mancomunidades, microrregiones o asociaciones de municipios son entidades de derecho público, de nivel intermunicipal, subordinadas a los municipios, que las crean para la gestión de determinados fines (ICMA 2006b). Sus estatutos y reglamentos delimitan su campo de acción.

Los municipios delegan en ellas funciones y competencias y deben respetar la autonomía institucional. Las asociaciones no sustituyen las competencias municipales, sino que plantean objetivos precisos para las mismas y se las dota de estructura técnica y de gestión necesaria a sus fines. Un hecho de interés es que rinden cuentas directamente a la Corte de Cuenta de la República.

El asociativismo intermunicipal en El Salvador ha surgido de la práctica y sigue diversas sendas experimentales como producto de la interacción de diversos actores, necesidades y coyunturas; se ha desarrollado originado tanto por las municipalidades como por la cooperación internacional y está vinculado al nuevo papel que adquirieron los gobiernos locales tras los procesos de reforma del Estado y de descentralización.

La primera experiencia de asociativismo de los gobiernos locales salvadoreños tuvo lugar en 1941 con la creación, mediante un acuerdo ejecutivo, de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). La misma volvió a activarse en 1986 tras la labor de

los Concejos Municipales. Luego de la reforma de su estatuto, se consolidó como la gremial de los 262 municipios del país. Otra experiencia, bajo el esquema de asociación de desarrollo, fue la conformación, en 1987, del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.

Desde 1999 se han venido constituyendo una importante dotación de asociaciones municipales con propósitos diversos: de infraestructura o de servicios, de canalización de inversiones, de fortalecimiento de capacidades institucionales, de planificación y gestión del territorio, de provisión de servicios municipales, de infraestructura y de desarrollo económico y cultural. Menjivar Rivas (2010) destaca que la mayoría de los municipios del país ha tenido experiencia de asociación municipal e integra alguna. Se contabilizan un total de 53 iniciativas de agrupamientos municipales, organizadas alrededor de temas como la protección de cuencas, ríos, montañas y otros de mayor alcance, como la generación de desarrollo en territorios determinados. Asimismo, en el marco de las microrregiones, institucionalmente también existen dos asociaciones de municipios.

Al igual que ocurre en Costa Rica, en la mayor parte de las experiencias de asociativismo municipal los actores externos –como las agencias de cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales– tienen un peso fuerte en la promoción, constitución y despliegue de las asociaciones municipales.

El impacto de la cooperación internacional se constituye en una fortaleza, en principio, por el traslado de asistencia técnica y apoyo financiero. Sin embargo, crea la amenaza de la dependencia en la medida en la que los gobiernos locales, o nacionales, no provean los recursos financieros domésticos para financiar las operaciones de estas organizaciones”, destaca (Rivas, 2010).

El estudio de Rivas (2010) señala que las experiencias de asociatividad municipal tienden a una perspectiva más integral de desarrollo municipal de mediano y largo plazo, constituyéndose el involucramiento de diferentes actores internos o externos en la toma de decisiones en un pilar fundamental y estableciéndose procesos más estables.

4. HONDURAS

Con una superficie de 112 492 km², Honduras posee una población de 8 045 990 habitantes. Su territorio se divide en 18 departamentos y estos en 298 municipios autónomos, 3731 aldeas y 30 591 caseríos.

La Constitución de la República delimita las funciones de los diferentes poderes del Estado; define el orden territorial de la Nación y origina el Régimen Municipal, delineando sus principios, autonomía y organización. La Ley de Municipalidades representa la norma jurídica aprobada por el Poder Legislativo que manda lo concerniente al régimen municipal.

La Constitución de 1982 contempló el dictado de la ley de municipalidades que desarrollara los principios constitucionales en los supraniveles departamental y municipal. Estableció la división del territorio en departamentos y estos en municipios autónomos, administrados por corporaciones electas por el pueblo. A partir de esta ley, dictada en 1990 en sustitución de la preexistente de 1927, se incorporaron las figuras de mancomunidad y de hermandad como forma asociativa de los gobiernos locales hondureños.

Hasta entonces, el país no contaba con experiencias asociativas de municipios, con excepción de la organizada en el Departamento Cortés, que mantenía una relación de mutuo aprovechamiento del equipo municipal. La nueva Ley de Municipalidades faculta a los municipios a asociarse con uno o más para la resolución de problemas comunes, en una nueva figura que tendrá personalidad jurídica propia una vez registrado su convenio en el departamento. La Ley también reconoce a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) como legítima representante de todos.

Aun 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. También destaca el carácter voluntario de su creación.

Las asociaciones de municipios, dada la flexibilidad de sus objetivos, se clasifican en cuatro categorías: las asociaciones de municipios en sentido estricto; las mancomunidades; los consejos o comisiones; y otras formas, como fundaciones, redes y zonas metropolitanas. También existen otras figuras que se establecen mediante convenios referidas a acciones de corto y mediano plazo.

La ley 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 e ingresos.

Las asociaciones, mancomunidades y/o consejos intermunicipales pueden catalogarse de acuerdo al siguiente esquema: de carácter nacional político estratégico como la AMHON; de carácter territorial o dirigido a la gestión ambiental; de carácter sectorial; de carácter cultural o étnico, de promoción del desarrollo social y de prestación de servicios.

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

El estudio “Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Honduras” (ICMA 2006a) refleja que, desde 1992, se han organizado 55 mancomunidades localizadas en 17 de los 18 departamentos del país, las que han recibido el apoyo de más de 60 organizaciones entre Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), organizaciones no gubernamentales, agencias cooperantes, el gobierno central y la AMHON, promotor de más del 50% de las asociaciones constituidas. Del total de 298 municipios, solo cuatro no están en asociaciones intermunicipales y 123 están en más de una mancomunidad, asociación o consejo intermunicipal.

Vale destacar que los gobiernos locales en Honduras se caracterizan por ser dispersos, con una baja densidad poblacional y, en su mayoría, con estructuras organizacionales estancadas y de bajo desarrollo institucional. Se identifica una marcada transición demográfica urbana concentrada en, al menos, 23 municipios que agrupan al 51% de la población en centros urbanos, lo que conlleva la demanda de servicios locales de forma congestionada.

5. PANAMÁ

La República de Panamá posee una superficie de 78 200 km² y una población estimada, en 2014, de 3 290 000 habitantes.

La nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. El territorio estatal está dividido en 10 provincias, 77 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas (3 de ellas a nivel provincial) y 655 corregimientos de los cuales dos son comarcales. El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito.

El artículo 235 de la Constitución Política prevé, en su título quinto, la asociación entre municipios: dos o más de ellos de una provincia se pueden articular para unificar su régimen económico, estableciendo un tesoro y administración fiscal en común. Se distinguen dos niveles de asociación: entre los municipios urbanos o semiurbanos y entre los municipios rurales.

Las mancomunidades panameñas se caracterizan por su carácter voluntario. Son condiciones básicas su circunscripción al territorio de una provincia; la libertad en cuanto a extensión territorial, población, nivel de desarrollo o presupuesto; la existencia de un patrimonio propio; y la personería jurídica, que puede ser de derecho público o privado.

Según la Ley nro. 9106 del 8 de octubre de 1973, denominada “Sobre el Régimen Municipal”, la asociación para establecerse requiere de la iniciativa popular de, al menos, un 5% de la población municipal; que sea dispuesta por los consejos de municipios mediante acuerdos; y que sus bases sean aceptadas por todos los municipios involucrados. La ley prevé la asociación de municipios para el establecimiento de servicios públicos comunes o explotación de bienes y servicios a través de empresas intermunicipales o mixtas.

La asociación intermunicipal es comandada por un cuerpo deliberante, el Consejo Intermunicipal, que funcionará en la cabecera de la provincia o en la población cabecera del distrito que se acuerde. La hacienda de la asociación intermunicipal estará formada por las de sus socios.

Arista (2002) describe la situación deficitaria en términos económicos y financieros de los municipios panameños, lo que acarrea la carencia de recursos humanos y materiales y, consecuentemente, la baja productividad de mejores servicios a los contribuyentes y una pobre fiscalización.

Hace una década un estudio señalaba la constitución de cuatro comunidades: tres de ellas estructuradas con el objetivo de crear una

unidad técnica compartida responsable, líder en acciones tales como la planificación intermunicipal, la preparación de proyectos y la prestación de servicios en conjunto (ICMA 2004).

Reyes García (2012), describiendo la experiencia de gestión de una mancomunidad panameña, afirma que la discontinuidad en las iniciativas para el fortalecimiento de la gestión al nivel de las asociaciones intermunicipales limita la posibilidad de evaluar la experiencia de los consejos intermunicipales, de la administración o de la hacienda municipal.

6. REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana es un estado archipelágico conformado por la parte occidental de la isla de Santo Domingo y un extenso conjunto de 150 islas menores. Tiene una extensión terrestre de 48 442 km² y una superficie marítima de 50 122 km².

La constitución dominicana la define como un estado unitario. Territorialmente es la región, la unidad básica para articulación y formulación de políticas públicas; la provincia, la demarcación política intermedia; y los municipios y distritos municipales que constituyen la base del sistema político administrativo local. Estos son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio y autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo.

El informe conjunto de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y el Consejo Nacional de Reforma del Estado describe que la mayoría de los gobiernos locales dominicanos son pequeños, con escasa capacidad de desarrollo, gestión y provisión de servicios básicos. El número de municipios y distritos municipales se incrementó respectivamente en un 40% y un 400% en el período 1995-2005. En el país se cuentan 32 provincias, 156 municipios, incluido el Distrito Nacional, y 227 distritos municipales. La población no supera los 20 000 habitantes en la mitad de los municipios, y es inferior a 10 000 habitantes en el 80% de los distritos; de ellos, el 15% tiene una población que no supera los 5000 habitantes.

La promulgación de la ley 176/2007, del Distrito Nacional y los Municipios, norma la organización, competencia, funciones y recursos de esos gobiernos locales, asegurándoles sus facultades dentro del marco de la autonomía que los caracteriza. Esta ley resultó un avance en la reforma del

régimen municipal dominicano, fortaleciendo el papel del municipio como unidad política básica del Estado dominicano, atribuyendo competencias específicas dirigidas a promover el desarrollo mediante instrumentos específicos de planificación que deben ejecutar los gobiernos locales, como el Plan de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales. También les otorga personalidad jurídica y autonomía política, fiscal, administrativa y funcional. Asimismo, prevé una nueva organización municipal, definiendo sus nuevas competencias; reconoció un régimen de servicio civil y una carrera administrativa municipal; fortaleció el sistema de finanzas municipal y sus mecanismos de fiscalización y control; incorporó la participación ciudadana, y reconoció mecanismos de asociativismo municipal.

Entre estos últimos, contempló la figura de las mancomunidades como forma asociativa intermunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los gobiernos a mancomunarse. Define en sus artículos 7236 y 73 el derecho a asociarse con otras mancomunidades para la ejecución de obras y servicios en común; y la elaboración de estatutos que deberán contar con la aprobación del Concejo de Regidores y reguladas por la ley que crea asociaciones sin fines de Lucro. La mancomunidad es definida en el título XIX de la ley como una entidad local, con personería jurídica o no, creada por varios municipios, de manera voluntaria. Estas, al constituirse, dan lugar al nacimiento de una nueva entidad local y la administración local con personería jurídica, integrada por municipios (ayuntamientos) y distritos municipales, con sus propios organismos de gestión, pero sin asumir las competencias que la ley asigna a las entidades de la administración local.

Según describe Alba Cano (2014), existen además varias figuras de asociacionismo intermunicipal en el país. En primer lugar, las asociaciones de carácter nacional que tienen el principal objetivo de garantizar, promover y hacer respetar la autonomía de la administración local, así como fortalecer la gestión pública en sus competencias, defendiendo sus intereses comunes e impulsando los procesos de descentralización. En este marco, en 2000 los alcaldes y directores de distritos municipales reunidos en asambleas decidieron formar asociaciones regionales y un año más tarde conformar la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)¹¹². El objetivo común fue el mutuo apoyo en asesorías técnicas,

112. FEDOMU, para la aplicación de sus estrategias y acciones, ha dividido el territorio

así como enfrentar problemas comunes y agruparse para negociar con el gobierno central. La principal asociación de municipios del país se formalizó mediante el dictado del Decreto Presidencial 398-2001; otra de ellas es la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM).

Los acuerdos intermunicipales son compromisos oficiales con la finalidad de realizar acciones conjuntas para alcanzar un mismo fin. Pueden rubricarse para la prestación de un servicio o la realización de una obra de competencia e interés común, sin implicar la creación de una nueva instancia con personería jurídica, solo la firma de un acuerdo de acción y ejecución conjunta.

Alba Cano suma otras dos formas asociativas que no se evidencian en la legislación dominicana con claridad: los consorcios y las áreas metropolitanas. Los primeros son entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica plena e independiente de las instituciones que lo constituyen, organizadas para un único fin concreto. Las áreas metropolitanas tienen como objeto principal la planificación, gestión y control urbano de las entidades locales de las ciudades que comparten una conurbanización.

7. HAITÍ

Haití posee una superficie de 27 700 km². Ocupa el tercio occidental de la isla La Española, que comparte con la República Dominicana. Su población ascendía, en 2010, a 10 400 000 habitantes.

Su territorio se divide en diez departamentos, 41 *arrondissements* (distritos), 135 comunas y 565 secciones comunales, según un informe de la Pan American Health Organization (PAHO 2012).

En 1987, tras casi 30 años de gobiernos dictatoriales, se dictó la nueva Constitución en el país, en la búsqueda de un Estado de Derecho democrático y descentralizado. Una reforma sustancial fue la descentralización hacia las colectividades territoriales.

Doucey (2010) señala que si bien la descentralización entendida como un pilar del desarrollo del país forma parte, desde hace más de veinte años, de los debates del estado haitiano, el proceso todavía no ha sido

dominicano en 10 asociaciones regionales para que los cabildos asociados tengan como elemento común la cercanía del territorio. Son las de Enriquillo, Valdesia, Valle, Higuamo, Yuma, Cibao Sur, Cibao Norte, Nordeste, Noroeste y Ozama.

puesto en marcha y las colectividades territoriales funcionan parcialmente. La Constitución previó la descentralización en tres niveles: la Sección Comunal, el Municipio y el Departamento. La segunda de ellas, cuya creación data de 1816, es la de mayor arraigo entre la población; los municipios gozan de autonomía financiera y administrativa.

No obstante, la situación actual denota la encrucijada entre la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho y la capacidad de las comunidades territoriales para dar respuesta a las necesidades.

La población haitiana se encuentra abandonada a su relativa capacidad organizativa en un contexto de desestabilización institucional y de quiebra del modelo de producción agrícola minifundista, lo cual indudablemente propicia el éxodo migratorio que se dirige por mar hacia territorio estadounidense, cubano, jamaicano o de las Bahamas, o bien, la migración por tierra hacia la República Dominicana (Doucey, 2010).

Muchas municipalidades se reunieron en asociaciones: a la fecha se contabilizan diez departamentales de alcaldes, una por cada uno de los departamentos. Como ha concluido González Jacobo (2008) en un trabajo sobre el asociativismo intermunicipal en el país: “Hasta ahora son poco eficaces, pero por lo menos existen”.

8. VENEZUELA

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado, que con una superficie de 912 050 Km², albergaba en 2013 una población de 30 41 000 habitantes. Se organiza políticamente a través de la división del territorio en 23 estados, el Distrito Federal, las dependencias federales¹¹³ y los territorios federales.

Los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional. El gobierno y administración de cada Estado se encuentra ejercido por un gobernador y un Consejo Legislativo

113. Las dependencias federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental

representativo de la población. En las municipalidades, por un Alcalde y un Concejo Municipal. Los 335 municipios se subdividen en 1065 parroquias en todo el territorio nacional.

El municipio en Venezuela es institucionalmente considerado como la unidad política primaria de la organización nacional de la República, gozando de personalidad jurídica y ejerciendo sus competencias de manera autónoma, según lo disponen la Constitución venezolana de 1999 y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, sancionada en 2005.

De acuerdo a las normas, el municipio bolivariano es una persona jurídica pública territorial autónoma, que tiene la facultad de administrarse y autogobernarse dentro de sus competencias, cumpliendo fines públicos específicos y haciendo uso para ello de normas y órganos de su propio gobierno. La autonomía municipal comprende tanto la elección de sus autoridades, como la gestión de las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Abarca también el ordenamiento y organización jurídica con el fin de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, de acuerdo a los objetivos del Estado venezolano.

El asociativismo intermunicipal data en Venezuela desde la promulgación de la Constitución de 1961; sin embargo, la ausencia de una regulación legal no había permitido crear auténticas entidades territoriales, resultantes de convenios o acuerdos entre municipios, si bien se hubieron realizado experiencias asociativas de importancia como la denominada Mancomunidad Urbanística de Caracas (1972). Con posterioridad, la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 y su reforma parcial de 1999 establecieron el derecho de los municipios de asociarse para el mejor cumplimiento de sus fines.

También la Constitución de 1999, en su artículo 170, promueve la mancomunidad de municipios como forma asociativa intergubernamental para fines de interés público, como la prestación de servicios que exceden por su volumen y complejidad a la actuación individual de un solo gobierno local. Se suma a ello la capacidad otorgada a los gobiernos locales de crear otras formas asociativas intergubernamentales, como las fórmulas de carácter consorcial. Por su parte, el artículo 171 de la Constitución bolivariana prevé la organización de Distritos Metropolitanos.

Respecto a las diferencias entre mancomunidades y consorcios en el país, Villegas Moreno (2002) expresa que, mientras la mancomunidad es una forma asociativa del derecho público que integra entidades locales homogéneas, como lo son los municipios, los consorcios pueden

constituirse por entidades públicas heterogéneas –como otros niveles de gobierno– y por entidades privadas sin fines de lucro. La primera se constituye para una finalidad común entre los municipios que la constituyen y el segundo para la realización de una obra o servicio determinado de interés para las administraciones que involucra.

Otra figura que creó en su artículo 36 la Ley Orgánica del Poder Público Municipal es la de mancomunidad forzosa, que se caracteriza por la existencia de una situación particular del servicio público municipal que “tenga o requiera instalaciones, o se preste en dos o más municipios limítrofes, por un mismo organismo o empresa pública o privada”, que obligará a establecer una mancomunidad entre sí, acentuando la condición limítrofe o conurbada de los municipios.

9. ECUADOR

La Constitución establece que la República del Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. Con una superficie de 256 370 km² y una población superior a los 16,35 millones de habitantes, el Estado ecuatoriano se organiza territorial, administrativa y políticamente en siete regiones autónomas con gobiernos autónomos descentralizados; 24 gobiernos provinciales y 215 municipalidades o cantones divididas en 1156 parroquias. Cuenta, además, con regímenes especiales constituidos por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población. Se reconoce también la existencia de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan por dictamen de la Constitución de autonomía política, administrativa y financiera en sus propios territorios sin poner en riesgo el carácter unitario del Estado ni la secesión del territorio.

En Ecuador aparece en 1998 una de las primeras experiencias de asociativismo municipal con la formación de las primeras mancomunidades. Trece municipios se unieron para resolver el tema crucial del agua, considerando que “unidos podían lograr lo que no podían por separado”, según señalan Batallas Fonseca y Guamaní Defaz (2011). Luego el modelo se replicó en otros sectores del país. Los objetivos de las mancomunidades

por definición se relacionan con la prestación de servicios de competencia territoriales, sin “vaciar de contenidos a los propios Gobiernos Autónomos Descentralizados que se mancomunan”-agregan.

Las autoras señalan asimismo que la asociación estratégica de las entidades territoriales político-administrativas ecuatorianas permite fortalecer el poder de negociación con otros actores.

Dicha asociación permite favorecer en conjunto los procesos de integración, así como mejorar la gestión de competencias con mayor eficiencia y en forma integral. Una de las características de este hermanamiento es que poseen factores en común.

La Constitución ecuatoriana de 1998 y las anteriores no reconocían legalmente a las mancomunidades. Algunas de ellas, formadas desde 1991, se consolidaron a través de la figura de las ONG, razón que impedía la obtención de fondos públicos.

La nueva Constitución establece en su artículo 243 que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

El reclamo de las asociaciones radicaba en el reconocimiento de esta forma asociativa por parte del Estado, dictando una normativa que establecía competencias y seguridad de acceso a los recursos. Las mancomunidades se financian con fondos internacionales y aportes en menor escala de los propios municipios miembros y secretarías ministeriales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se constituyó como la herramienta de trabajo para las mancomunidades¹¹⁴, ya que autoriza los gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel administrativo a crear de manera voluntaria mancomunidades con el objetivo de propiciar el desarrollo local para las personas, ya sea de una parroquia o cantón, y entre países, para de esta manera poder obtener un mejoramiento de la calidad de vida de los lugares o sectores más desprotegidos.

114. En su sección Tercera, el art. 285 del COOTAD define mancomunidades y consorcios: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales, y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código”.

Además, reconoce otras formas asociativas, como los consorcios integrados por dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno o que no fueren contiguos, entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles, y los hermanamientos.

Los consorcios se constituirán con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de servicios públicos pertenecientes a su ámbito de competencia, en el marco de la Constitución y de los requisitos establecidos del COOTAD.

Tanto las mancomunidades como los consorcios son entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de fines específicos, determinados de manera expresa en el convenio de creación. Constituyen entidades autónomas con independencia administrativa y financiera, teniendo capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, además de ser representadas judicial y extrajudicialmente, según lo establece el art. 286 del COOTAD. El convenio de conformación de una mancomunidad o consorcio se inscribirá en el Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas. La inscripción determina la existencia jurídica de la asociación de municipios.

Se destaca que los gobiernos autónomos descentralizados mancomunados o que conformaren consorcios, para dar cumplimiento a sus finalidades, detentan la facultad de crear empresas públicas en el marco de la ley que regula estas últimas. Los estatutos sociales de la empresa a crear determinarán la integración del directorio, así como los aportes de capital que realizará cada gobierno autónomo descentralizado.

A la fecha, el Consejo Nacional de Competencias, referente técnico a nivel nacional ecuatoriano del proceso de descentralización del Estado y encargado de gestionar y ejecutar la transferencia de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, reconoce desde 2011 la conformación de 33 mancomunidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA CANO, Manuel (2014). *Construcción de asociaciones intermunicipales en la Administración Local de la República Dominicana*. Santo Domingo República Dominicana.
- ARISTA, J. (2002). Las Asociaciones Intermunicipales: Situación de la Mancomunidad de los Santos, Panamá. En: Ingresos municipales en Centroamérica - Situación actual y perspectivas de modernización. Huáscar, E. et al., (eds.). *Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal*. Antigua, Guatemala.
- BATALLAS, F. y GUAMANI, J. (2011). *Conformación de mancomunidades y asociatividades entre los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales* (tesis de grado Universidad Técnica de Cotopaxi). Latacunga, Ecuador.
- DEL CASTILLO, M. (2010). *Contexto De La Mancomunidad En Bolivia*. La Paz, Bolivia:
Programa de Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial Sostenible – Concertar.
- DOUCEY, M. (2010). *Autonomía municipal y descentralización en Haití*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe, San José (Costa Rica).
- GONZÁLEZ, J. (2008). *El Desafío de la Descentralización en Centroamérica*. , Guatemala: FEMICA.
- ICMA (2004). *Informe de País de Panamá - Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*. Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados.
- ICMA (2006a). *Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00 para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*.
- ICMA (2006b). *Situación y Análisis de La Cooperación Intermunicipal en el Salvador*. Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados.

- MENJIVAR, M., Escobar, P. (2010). *Importancia de la Asociación Intermunicipal de Energía para El Salvador (ENEPASA) como Socio Público de Alapetróleos de El Salvador, Sociedad de Economía Mixta*. El Salvador: Universidad de el Salvador.
- REYES, R. J. (2012). Atalaya, un municipio rural: lecciones aprendidas de la gestión de una mancomunidad. En: *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia.
- SEEPyD /CONARE (s/f). *Insumos para la Elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento Temático Sobre Descentralización y Gobiernos Locales*.
- VILLEGAS, J. L. (2002). El Consorcio Administrativo en el Ámbito Local Venezolano. Aproximación a una Descentralización Cooperativa. *Provincia* (8), 99-109.

CAPÍTULO 16

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN LATINOAMÉRICA, UNA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO

Andrés Chacón Romero
Asociación de Municipalidades de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN LATINOAMÉRICA UNA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los capítulos de este libro hemos podido observar numerosas formas de constitución del asociativismo. Cada una de ellas responde a la realidad nacional que le corresponde y, por ende, presenta particularidades específicas. Sin embargo, igualmente hay una serie de fenómenos que se visualizan como regulares y que se presentan en distintos casos. Estos hilos conductores tienen diversas razones: primero, todas las lógicas asociativas responden a un mismo principio, para combatir un problema común que provoca externalidades negativas. Desde este principio, se pueden observar una serie de otros fenómenos compartidos en específico: las estructuras político-administrativas de relativa similitud, los desarrollos y prácticas políticas comunes sobre el asociativismo y las estructuras legales que dieron forma a las distintas modalidades de asociativismo.

La idea de esta conclusión es poder dar cuenta de las similitudes y variaciones que pudieron observarse y que comparten el principio guía antes descrito. Es por ello que se llevará a cabo una caracterización general enmarcada en las siguientes temáticas: los marcos legales del asociativismo, las razones y tipos de asociativismo encontrados y los problemas comunes que los municipios de los distintos países deben enfrentar a la hora de asociarse. Además, como país anfitrión de esta publicación, se realizará un breve análisis de lo que ocurre en Chile en comparación con las otras realidades.

2. LOS CUERPOS LEGALES DEL ASOCIATIVISMO

Al revisar los fenómenos asociativos mencionados en los distintos países, nos encontramos con distintos tipos de cuerpos legales que determinan la posibilidad de generar prácticas asociativas y, en algunos casos, regulan de manera más o menos articulada estas prácticas.

Dentro de los casos observados pudimos ver que, a lo largo de la historia de cada país, existen o han existido al menos tres fórmulas legales básicas para generar prácticas asociativas. La primera de ellas es la posibilidad de asociativismo que emana directamente de la constitución en los títulos que ordenan el funcionamiento político-administrativo de una nación. Estas suelen ser directrices relativamente generales que determinan el fin de una asociación entre municipios, a la vez que explican cuáles son los pasos a seguir para conformar una asociación intermunicipal.

Por otro lado, una segunda forma vía hacia el asociativismo la constituyen leyes específicas que se entienden como parte anexa a la división político-administrativa de un país. Lamentablemente, en ocasiones estas leyes entran en contradicción con ciertos aspectos constitucionales o con ciertas normativas específicas.

Finalmente, se encuentra la combinación de ambas formas y se crea una constitución que se apoya posteriormente en leyes específicas.

El primer caso tiene sólo un representante: Bolivia, cuya constitución de 1967 permitía el asociativismo intermunicipal y lo denominaba 'mancomunidad'.

El segundo caso tiene como representante a México, Argentina y Chile, que, para el caso, han surgido como demandas de los mismos municipios y con cierta reticencia por parte de los gobiernos centrales. En el caso de México, en específico, algunas de las alternativas de asociativismo entran en conflicto con otras leyes.

El tercer caso, en cambio, es más común. Dentro de los países que han tenido durante su historia solo una constitución que potenciara el asociativismo, se encuentran Guatemala, Costa Rica y Bolivia; sin embargo, con los años se comenzaron a implementar leyes específicas que, se supone, apuntaban a un mejor desarrollo de los municipios. Siguiendo con el caso de Bolivia, la ley de Participación Popular de 1994 obligó a los municipios de menos de 5000 habitantes a mancomunarse para recibir beneficios de financiamiento. En otros casos, como el colombiano, se han construido una serie de normativas bastante estrictas que determinan las posibilidades asociativas.

Ahora bien, no pareciera existir una condición de desarrollo ulterior en los estados que han implementado alguna de las modalidades. No se vinculan específicamente a un tipo de desarrollo o estadio económico específico, ni se observan problemas de centralismo o distribución de poder. Antes bien, el fenómeno pareciera obedecer al devenir histórico particular de cada país. No puede hablarse, por tanto, de condicionantes que determinaran un surgimiento del asociativismo. Lo que sí puede señalarse es que el desarrollo de marcos legales para generar y potenciar las asociaciones municipales constituye un fenómeno relativamente reciente, de los últimos 20 años. En algunos casos, como en Argentina, se ha desarrollado como un proceso paulatino. Existen honrosas excepciones, como los casos de Bolivia y Costa Rica, que tempranamente desarrollaron sistemas asociativos.

Otra forma de clasificar los marcos legales asociativos dice relación con el grado de flexibilidad que presentan los municipios en virtud del nivel de autonomía versus el nivel de control del gobierno central y las posibilidades de acción. En este sentido, no se puede hablar de un continuum que defina un estado determinado, sino que, antes bien, estas características son las que definen los distintos tipos de asociativismo. Es decir, se trata de una caracterización multidimensional. Todo esto depende, además, de la conformación político administrativa de cada país y las implicancias legales ulteriores de cada territorio.

Dentro de los grados de flexibilidad hay dos extremos dentro de un continuum: asociacionismos voluntarios y aquellos que definen obligatoriedades asociativas. Como pudimos ver, aquellos países en que se desarrollaban asociacionismos que presentan una mayor flexibilidad eran Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay, Chile y Bolivia, pese a que este último contemplaba una obligatoriedad asociativa para municipios de menos de 5000 habitantes. En los otros casos la libertad para asociarse es bastante común.

Ahora bien, dentro de las fórmulas forzosas aparecen distintos tipos de acuerdo a la finalidad. Como se pudo apreciar, en el caso de Bolivia la obligatoriedad de asociativismo pasa por un tema económico; en otros casos, como el de Venezuela, la obligatoriedad, determinada por el Gobierno central, se encuentra vinculada a temas prácticos específicos. Sin embargo, en el caso de Colombia se desarrolla una lógica que señala que los municipios deben asociarse cuando el nivel central así lo determine y, en general, cuando se trate sobre temas específicos como la implementación de políticas públicas, planes regionales, planificación

regional o aprovechamiento de infraestructuras. Estas imposiciones bien pueden tener una consecuencia posible de inferir: que los municipios deban sacrificar su propia autonomía, política y administrativa, en virtud de la imposición de la agenda política del Gobierno central de turno, a riesgo de no desarrollar su propia planificación.

Otro aspecto relevante que potencian los marcos legales son las acciones asociativas que pueden llevar a cabo los municipios. En este sentido, si bien se puede decir que ha existido una evolución de los cuerpos legales que en un momento fueron más restrictivos, igualmente son muchas las limitaciones. Un claro ejemplo de marco legal que limitaba las posibilidades de acción asociativa era el ejercicio legislativo que, en un comienzo, tuvieron las distintas provincias federadas argentinas. Durante mucho tiempo las provincias y el Gobierno central limitaron las capacidades asociativas de los municipios para así evitar un incremento en su autonomía y poder.

Otros marcos legales, como el colombiano, presentan un sinnúmero de posibilidades asociativas en virtud de ciertas condiciones específicas, es decir, el marco legal determina el tipo de asociación que los municipios deben tener en función de las necesidades que apuntan a cubrir, y cada modalidad asociativa conlleva normas específicas. Este modelo presenta ventajas y desventajas. Las ventajas son que los municipios cuentan con un marco legal y una normativa clara para poder manejarse en sus procesos asociativos y los municipios no deben invertir recursos y tiempo para elaborar un acta de acuerdo para la práctica asociativa en cuestión, como sí deben hacerlo países como Bolivia y Costa Rica.

Ahora bien, esta ventaja puede ser también una desventaja. En primer lugar, porque pueden no estar consideradas nuevas contingencias o necesidades no previstas por el marco legal y normativo, que podrían ser cubiertas asociativamente, pero que no pueden bordarse porque la normativa no lo permite. En segundo lugar, las normativas para el asociativismo de alguno de los tipos descritos en la ley pueden generar escollos administrativos importantes si se considera que muchos municipios no cuentan con una orgánica adecuada para implementar los procesos asociativos si estos están normados por una lógica administrativa que supera sus capacidades. Es decir, las normativas para el asociativismo pueden tener reglamentaciones tan complejas que el capital humano y el ordenamiento administrativo del municipio no son capaces de procesar con la celeridad y eficiencia requerida.

Pese a que estas restricciones se mantienen, igualmente se debe reconocer que casi todos los casos revisados a lo largo de este libro han mostrado que, en la mayoría de los países, se ha producido un incremento de las instancias asociativas, lo que, si bien no es un indicador absoluto respecto del mejoramiento de la gestión de los municipios y de la calidad de vida de las poblaciones a su cargo, muestra cómo las normativas han incentivado la creación de estas instancias. Ahora bien, lo que sí se ha visto es que el tipo de normativa per se, más o menos restrictiva, no incide en el incremento o la disminución de asociaciones.

Así, podemos decir que los marcos legales que permiten el asociativismo son eco de la visión política particular de los estamentos generales del Estado (Gobierno y Poder Legislativo, particularmente). Dicha visión política refleja un compromiso ideológico específico y no responde necesariamente a las necesidades de los municipios; antes bien, cree responder a estas necesidades, pero sin dejar de mirar y actuar en función de la agenda política propia.

3. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ASOCIARSE? CAUSAS, MOTIVOS Y RAZONES DEL ASOCIATIVISMO

Otro tema importante observado en las prácticas asociativas observadas en los capítulos de este libro, son las razones por la que los municipios se asocian. El motivo general del asociativismo ya ha sido descrito y explicitado, pero no las razones más específicas por las que se asocian los municipios y que tienen que ver directamente con las contingencias y problemas que deben enfrentar.

Lo que se puede observar en los distintos casos expuestos es que los municipios se asocian por motivos diversos que se pueden categorizar de distintas maneras. Una primera categorización responde al territorio, es decir, aquellos fenómenos asociativos que se vinculan, en alguna medida, con el desarrollo territorial. En este nivel se encuentran aquellas prácticas asociativas vinculadas con estudios geográficos, temas ambientales y la construcción de obras públicas.

La segunda categorización observada tiene que ver con ejercer prácticas asociativas para enfrentar de mejor manera algún gasto específico, es decir, un sentido económico. Este tipo de prácticas suele incluir la compra de bienes y/o contratación de servicios, además de ayudar al emprendimiento local.

La tercera categorización tiene que ver con la dimensión política. Esta dimensión incluye la articulación de conglomerados para realizar demandas conjuntas al gobierno central; articulación de conglomerados para realizar demandas conjuntas al sector privado; articulación de departamentos municipales o funcionarios de un área o actividad común; articulación de agentes municipales en torno a una identidad común.

Una cuarta categorización tiene que ver con el desarrollo administrativo, que implica la implementación de planes regionales impuestos por el Gobierno central o propios y la planificación local.

Estas categorías generales responden directamente a los fenómenos documentados en este libro, es por eso que a continuación se presenta un cuadro comparativo con las distintas posibilidades de asociativismo vinculadas a estas categorías.

Territorial	Estudios geográficos	Estudios geográficos	Colombia, Nicaragua
	Gestión ambiental	Plan de agua	Nicaragua
		Protección de suelo, recursos hidrológicos y forestales	Colombia, Nicaragua
		Planes de residuos	Nicaragua
	Gestión/Construcción conjunta de obras públicas		Colombia, Venezuela, Bolivia
Económico	Compra de bienes y/o contratación de servicios		Colombia
	Competitividad	Desarrollo integral del territorio. Competitividad	Colombia, Nicaragua, Puerto Rico
	Emprendimiento local	Empresas municipales	Colombia
		Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas	Nicaragua
		Turismo rural y ecológico	Nicaragua, Puerto Rico

Político	Conglomerados para realizar demandas y negociar conjuntamente con el gobierno central o el sector privado	Redes intermunicipales de oficinas municipales	Uruguay
		Unión de asociaciones gremiales de funcionarios municipales	Uruguay
		Asociaciones de municipios	Chile, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Argentina
	Articulación de departamentos municipales o funcionarios de un área o actividad común	Uruguay	
	Articulación de agentes municipales en torno a una identidad común	México	
Administrativo	Implementación de planes regionales impuestos por el Gobierno Central	Colombia, Puerto Rico, Argentina, Bolivia	
	Implementación de planes y mecanismos de planificación regional propios	Colombia, Chile	
	Planificación local	Apoyo técnico a municipios	Nicaragua, Colombia, Chile, Argentina
		Prestación conjunta de servicios públicos	Colombia, Nicaragua, México, Chile, Argentina
Regulación de los hechos metropolitanos		Colombia, México, Chile, Argentina	

Como podemos apreciar, la tabla indica una serie de fenómenos particulares que se entienden como formas prácticas de generar una sinergia interorganizacional entre los municipios. Una forma posible para simplificar aún más el cuadro sería considerar aquellas asociaciones que se producen por motivos técnicos, mientras que otras se producen por motivos políticos. Claramente, el proceso de taxonomización que hemos elaborado en este apartado es meramente temático y, en ese sentido, presenta una serie de fenómenos asociativos vinculados a problemas específicos que deben ser resueltos cotidianamente por los administradores locales de estos territorios, usualmente alcaldes. De esta forma, problemas que impliquen resoluciones administrativas, económicas o territoriales solo tendrían

una impronta resolutive contingente o propia de una planificación dentro de los márgenes político-administrativos de los municipios, mientras que las temáticas políticas revisadas se enmarcarían, directamente, en el espacio de las reivindicaciones de poder.

Como mencionamos, temáticamente las relaciones se presentan claras, sin embargo, en lo cotidiano no debe olvidarse que toda práctica administrativa ejercida desde el locus político es una práctica de poder y, en este sentido, cada vez que un gobierno local desarrolla alguna actividad no solo está administrando una dependencia del Estado, también está ejerciendo una acción política, sobre todo si el cargo que desempeña es de elección popular. Esta acción política puede tener incidencias de dos tipos que pueden ser complementarias: por un lado, que la instancia política que implementa la acción gane la aceptación y simpatía de parte de los ciudadanos y que esto, a la larga, se convierta en votos para las coaliciones gobernantes o los alcaldes de turno. Visto esto, cabe preguntarse sobre las estrategias para la mantención de los simpatizantes y la captación de nuevos adherentes, pues todo régimen político, todo político, apunta a este objetivo, sumado esto a una vocación de servicio público que en el caso de varios funcionarios puede ser más o menos intensa. En este sentido, cuando se implementa algún tipo de estrategia administrativa, territorial y/o económica, siempre se debe estar atento a qué tipo de visión de territorio se tiene en virtud de qué tipo de iniciativas políticas específicas, observando siempre las implicancias macroeconómicas subyacentes.

En un segundo lugar, la acción política impone, ya sea desde el nivel central o local, una agenda política específica, generando espacios de acción hegemónica que pueden terminar por definir o no espacios de control mental y, consecuentemente, de comportamiento de las comunidades (van Dijk, 2009). En este sentido, no se trata sólo de imponer un modelo de desarrollo o una agenda política, se trata también de generar un tipo de control específico en la población para que se aprueben dichos modelos. Ahora bien, una de las mejores maneras de generar dichos espacios de control es el establecimiento de reglamentaciones severas que permitan, a la vez que coarten, los lineamientos de las políticas a seguir. Como vimos en el apartado acerca de los tipos de marcos legales que soportaban el asociativismo, existían ciertos cuerpos legales que eran más flexibles que otros. Desde la perspectiva antes descrita, se puede hipotetizar una correlación inversamente proporcional entre los grados de flexibilidad y la imposición de una agenda política más hegemónica.

Es decir, se propone que mientras más flexible sea un marco legal menor será la tendencia hegemónica de los aparatos centrales del Estado.

Desde esta caracterización, podemos ver que, de acuerdo con lo revisado en los capítulos del libro, países como Colombia o Argentina han tendido hacia una regulación mucho más marcada, lo que evidencia que, en cierta medida, las clases políticas de esos países, vinculadas a modos de organización supralocales (gobierno nacional en Colombia, gobierno federal en Argentina), han generado mecanismos de mantención del poder, muchas veces en desmedro de los desarrollos locales o las necesidades reales de los municipios, siendo los casos más patentes, en este sentido, aquellos en que se obliga a las entidades locales a formas de organización dependientes de los organismos superiores, sobre todo cuando se trata de implementar políticas públicas que, como dijimos, son formas de imponer agendas políticas específicas. El ejemplo quizás más claro en este sentido sea Cuba. Independiente de la opinión política que se tenga de su régimen, allí se replica un formato organizacional de Gobierno que repercute en todos los niveles y es justamente esa orgánica macropolítica la que limita las posibilidades de asociativismo por su rigidez.

Una característica llamativa de este proceso es la atribución de personalidad a las instituciones en que los conglomerados políticos anclan sus agendas, es decir, dotan de vida propia a intendencias, gobernaciones y otros capítulos macroterritoriales, haciéndolos ver como entidades superiores de voluntad inamovible.

Un detalle no menor es la gran diversidad de experiencias asociativas. En general, las asociaciones municipales con carácter político (en el caso de Chile, la Asociación Chilena de Municipalidades, por ejemplo) parecieran no ser las que más actividades realizan en términos no políticos. El objetivo de estas entidades generalmente radica en poder manifestar descontentos ante las prácticas del poder central. Si bien los procesos de reclamación de estas instancias son absolutamente legítimos y necesarios, igualmente pueden producir un anquilosamiento, además de volverse oficinas productoras de reclamos antes que de propuestas. Que esto ocurra no es extraño, pues la posición de crítica constante puede volverse un cómodo sitio para obtener importantes réditos políticos a bajo costo, dado el nivel de figuración que un agente político de este tipo puede llegar a tener.

Como se ha mencionado, la temática del asociativismo es relativamente nueva, por lo tanto no contamos con instrumentos estandarizados para desarrollar análisis cuantitativos específicos. Así, por ejemplo, no pudimos

tener información acerca de los principales tipos de asociativismo por país, como tampoco se lograron recopilar datos en todos los países acerca de la cantidad de asociaciones ni menos sobre la cantidad de población impactada y beneficiada con los distintos tipos de prácticas asociativas.

Por otro lado, se observa que hay una serie de temáticas que responden a una serie de fenómenos que son propios de los países latinoamericanos enfrascados en lógicas capitalistas y posmodernas. Así, por ejemplo, observamos que un tema no menos importante es el manejo territorial articulado de recursos naturales. Es decir, aparentemente se está empezando a entender a nivel local que cualquier fórmula de desarrollo territorial comienza con la adecuada gestión de los recursos naturales. Por otro lado, en la ya conocida lógica de los procesos de resurgimiento y afianzamiento de las identidades locales de los tiempos posmodernos, aparecen las reivindicaciones indígenas apropiándose de los espacios políticos tradicionales, como ejercicio de conquista de los fenómenos coloniales y neocoloniales que afectaron a estas poblaciones. De cualquier forma, el ejercicio, antes que ser descolonizador, intenta ser funcional con los modelos hegemónicos (Mignolo, 2000).

Estas son las principales razones, motivos y formas de concretar las necesidades asociativas. El esfuerzo que hemos hecho en este punto fue el de trazar una primera definición taxonómica que permitiera, a futuro, poder desarrollar estudios e investigaciones sobre el asociativismo, considerando impactos de cada línea en la población, cambios en la percepción de lo local respecto de las clases políticas de cada país, proyecciones económicas de las mismas, percepción y recepción de las instancias asociativas, entre otros tantos trabajos que pueden realizarse.

4. ASOCIATIVISMO: PROBLEMAS DE AYER Y DE HOY

Si bien lo hemos mencionado tangencialmente, no hemos profundizado acerca de cuáles son las principales dificultades que han debido enfrentar los gobiernos locales a la hora de asociarse. Lo que hemos visto hasta el momento como regla general son las imposiciones de las agendas políticas gubernamentales sobre las locales. Sin embargo, existen otras tantas que observamos en los capítulos de este libro y que podemos taxonomizar en tres categorías:

- a) Problemas con el Gobierno central y/o el Poder Legislativo.
- b) Problemas organizacionales y políticos internos.
- c) Problemas de financiamiento.

4.1 Problemas con el Gobierno central y/o el Poder Legislativo

Los problemas que los municipios tienen con el Gobierno central o con el Poder Legislativo tienen su raíz en la distancia que existe entre las instancias locales y las nacionales en distintos sentidos. Dentro de esta relación se debe ver el problema como una tensión constante entre las articulaciones macro y microeconómicas, macro y micropolíticas, macro y microsociales. A continuación, analizaremos cuatro dificultades constatadas en los distintos casos revisados en el libro.

Una de las primeras dificultades observadas dentro de los fenómenos de asociativismo, es que no son pocos los países que implementan políticas territoriales desde instancias inmediatamente superiores al nivel local, como los departamentos, que, en ocasiones, se traslapan con las funciones que se les pretende agendar a las instancias asociativas locales. Así, por ejemplo, los municipios de países como Honduras, Uruguay o México deben entrar en constante pugna con estas agencias político-administrativas para definir y, sobre todo, hacer funcionar sus proyectos asociativos. Esto no deja de ser importante, pues el conflicto no tiene que ver solo con competencias o posibilidades asociativas, sino que, antes bien, con espacios de acción y limitación en la capacidad de decisión de las autonomías territoriales de los gobiernos locales. Es una pugna, a fin de cuentas, con los *loci* políticos existentes. En este sentido es que, en ocasiones, suele ocurrir que gobiernos locales que no gozan de la simpatía del poder central no pueden implementar un programa territorial específico porque, de hacerlo, se favorecería políticamente la figura local antes que el Gobierno nacional, aunque esto signifique no salvaguardar las necesidades de una comunidad.

Un fenómeno vinculado al anterior tiene que ver con la falta de voluntad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para fortalecer los marcos legales del asociativismo. Esta falta de voluntad puede deberse tanto a un desinterés político, como a una estrategia para limitar la autonomía de los capítulos locales, como se puede ver en la evolución del asociativismo en Argentina. En cualquiera de los dos casos, los poderes centrales observan al capítulo local con cierto desinterés, casi como un adversario.

Otra dificultad vista, que se vincula con el primer punto tratado sobre los marcos legales, es que suele existir una especie de desorden legal respecto de las estrategias asociativas de los municipios, un desorden que deriva en normativas poco claras y unificadas e, incluso, en leyes que chocan unas con otras. Tal es el caso, por ejemplo, de México, Colombia o Nicaragua. En estos casos, la falta de coherencia ha hecho que, a libre arbitrio de interpretación del cuerpo legal vigente, se impongan ciertos criterios y se den ciertos permisos para implementar prácticas asociativas. La labor de los municipios asociados es, entonces, doble: no solo deben preocuparse de organizar administrativa y legalmente una figura asociativa, con todo el gasto pecuniario que ello implica, sino que también deben preocuparse de realizar un lobby político constante para no recibir llamadas de atención.

Una consecuencia inmediata de esto es que se forma una percepción negativa del marco legal existente y muchos municipios prefieren no asociarse por lo dificultoso que resulta.

A estos fenómenos se suma la falta de interlocución y desconocimiento de las asociaciones territoriales locales por parte de las autoridades centrales. Muchas veces el supuesto desinterés que se mencionaba anteriormente resulta ser patente cuando las instancias centrales no se preocupan de conocer qué tipo de iniciativas locales existen a nivel territorial, que incluso podrían ayudarles en la implementación de políticas públicas. Este fenómeno puede tener que ver incluso con la creencia, de carácter aristocrática (en el sentido griego de la palabra), de que las instancias locales no tienen competencias adecuadas ni suficientes como para comprender, crear e implementar una política pública de beneficio territorial. Independientemente de que se pueda tener razón o no al respecto, no resulta prudente que un Gobierno central actúe desde el prejuicio.

4.2 Problemas organizacionales y políticos internos

Los problemas organizacionales y políticos internos tienen que ver con las capacidades instaladas en los municipios y las voluntades políticas de los mismos. Entre ambas dimensiones se van produciendo una serie de tensiones que dificultan la práctica asociativa. Se lograron identificar por lo menos tres problemas de este tipo que analizaremos a continuación.

Una de las principales dificultades que suele aparecer en las prácticas asociativas, es la constante pugna que deben sostener las asociaciones con

la voluntad política de los alcaldes. Esto se puede deber a que, no pocas veces, los alcaldes tienen una visión limitada de las implicancias de sus acciones, meramente observando su espacio político-administrativo y olvidando el territorio en el que se encuentran o los problemas comunes que se pueden enfrentar en conjunto. Las razones pueden estar dadas por cálculos políticos para ganar una elección, miedo a la integración territorial o, simplemente, desidia. De cualquier forma, cuando un alcalde se involucra en una instancia asociativa genera un cambio de paradigma respecto de la gestión del municipio y dicho cambio repercute en todos los funcionarios a su cargo en mayor o menor medida, generando, a larga, capacidades nuevas en ellos.

Un segundo problema observado es la falta de agendas de mediano y largo plazo para organizar las acciones de las asociaciones. Las razones de por qué ocurre esto pueden ser diversas. Por un lado, puede deberse al corto tiempo de mandato que suelen tener los alcaldes cuando son electos (cuatro años), lo que dificulta hacer políticas proyectivas, sobre todo si se debe pensar en hacer campaña desde el tercer año de mandato. También puede ocurrir que no existan competencias técnicas instaladas en el municipio, es decir, que los funcionarios no cuenten con un conocimiento acabado de lo que se debe hacer. Un factor similar puede ser que no se cuente con suficiente personal en el municipio como para participar en una instancia asociativa, lo que impide generar compromisos adecuados de personal que, eventualmente, pudiera prestar servicios comisionados a la asociación, de manera similar a lo Cravacuore (2006) denomina 'coordinación delegada'. Cualquiera de estos factores muestra que es el propio déficit de los municipios lo que dificulta la planificación intermunicipal asociada. Cabe señalar que estos factores pueden darse tanto de manera separada como conjunta, lo que evidencia lo complejo que es navegar en estas aguas.

El tercer y último problema observado de este tipo son los problemas o restricciones logísticas para la implementación de una asociación intermunicipal. Estos problemas pueden deberse a factores económicos, de recursos humanos o de limitaciones político administrativas. En cada uno de los casos operan variables distintas que, en ocasiones, dependen de cada país. Los factores económicos pueden implicar falta de dinero para implementar un sistema logístico adecuado o para contratar o capacitar al personal idóneo. Los recursos humanos se refieren a la falta de personal adecuado, ya sea en cuanto a competencias o número de personas. Las limitaciones político-administrativas dicen relación con

las imposibilidades para establecer acciones logísticas toda vez que el marco legal imperante impide ejecutar dichas acciones. Para cada caso, los municipios que deseen asociarse deben generar estrategias complejas que permitan sortear estos efectos sin que se tenga claridad acerca de si se logrará o no. Al igual que en el caso anterior, estos problemas pueden darse de manera individual o en conjunto.

4.3 Problemas de financiamiento

Los problemas de financiamiento para las asociaciones son una constante en muchos países. Esto, sin dejar de considerar que en países como en Bolivia se fomenta la práctica con incentivos económicos por parte del Gobierno central. Ahora bien, las alternativas que existen para solventar los gastos y contar con capital para funcionar pueden ser diversas. En primer lugar, solicitar ayudas internacionales, como en el caso de Nicaragua, para financiar estas experiencias. Otra forma es poder abaratar los costos estableciendo vínculos con organismos privados y ONG, como en el caso de El Salvador. Finalmente, la posibilidad de que los municipios creen empresas privadas de derecho público para solventar gastos o cubrir una necesidad territorial intermunicipal determinada, como en el caso de Chile. De cualquier forma, siempre resulta conveniente que las asociaciones municipales generen sus propias lógicas de financiamiento, en lo posible alejadas de las determinaciones políticas del nivel central.

Todos los problemas intermunicipales revisados anteriormente tienen como raíz común la falta de una orgánica constitucional y reglamentaria sobre el asociativismo. Si se ve el caso de Bolivia, por ejemplo, se puede notar que su asociativismo, al estar fundado en su carta magna, se vuelve un tema de vital importancia para el accionar gubernamental, siendo una práctica sinérgica entre los gobiernos locales y el Gobierno central. En otros casos, como el de Chile, el asociativismo presenta dificultades de concreción pues se deben generar normativas que involucren los distintos casos. No existe, por lo demás, una receta ni una panacea para solucionar estos problemas; antes bien, cada municipio de cada país debe encontrar una solución de acuerdo a sus particularidades legales, políticas, administrativas y sociales.

5. UNA MIRADA A CHILE EN ESTE CONCIERTO REGIONAL

El caso de Chile no es tan ajeno a la realidad general de Latinoamérica, pero tiene particularidades propias derivadas, sobre todo, del proceso de desestructuración social producido por 17 años de dictadura.

Una de las características más particulares de Chile es que su tejido social es débil. Esto se expresa en el cotidiano en un creciente individualismo y nula capacidad para generar vínculos con otras personas. No existe sentido de comunidad y, por tanto, un principio asociativo en el corazón mismo de la ciudadanía. Esto, por supuesto, se expresa en la lógica de trabajo intermunicipal.

Si bien existían antecedentes asociativos que intentaban generar vínculos intermunicipales, no fue sino hasta el año 2011, con la aparición de la Ley de Asociativismo Intermunicipal, que las prácticas asociativas se incrementaron. A través de estas instancias los alcaldes buscan preservar gremialmente los intereses que ellos promueven, lo que puede ser visto como una falla o una fortaleza, dependiendo de la efectividad en la gestión.

Ahora bien, las asociaciones en Chile han mostrado problemas como los que mencionamos en los apartados anteriores.

En primera instancia, producto de esta merma en el tejido social que mencionamos, las asociaciones intermunicipales todavía no logran sustraerse de los márgenes que les imponen los localismos y lógicas microterritoriales, es decir, todavía no logran dar un salto para realizar cooperaciones interasociativas, pese a que existen modelos que sí se desarrollan en función de este principio, como el caso de la AMUCH.

Esto puede deberse a que, en las asociaciones, se traspasa un modelo de pensamiento que se encuentra radicado en muchos municipios, la ausencia del principio del trabajo colaborativo, salvo cuando deben enfrentar contingencias políticas específicas. Es justamente este el modelo que han seguido ciertas organizaciones de nivel nacional, con una estructura que, antes que responder a principios técnicos, responde a criterios políticos que, muchas veces, implican el pago de favores entre correligionarios. La orgánica funcional de este tipo de instituciones ha derivado en que los reclamos de estas instituciones sean, si bien contingentes, poco propositivos, lo que ha producido una afectación en la imagen y valoración política de estas instancias, sobre todo en lo que se refiere a la validación por parte del Gobierno Central.

Otro problema anexo al anterior es que, en la generación de asociaciones, se ha producido una replicación de ciertos modelos de cultura

organizacional municipal que suelen ser burocráticos, verticales, además de poco obsecuentes, voluntaristas y creativos. Es decir, se mueven dentro de parámetros conocidos con ritmos que son más bien lentos y repitiendo las mismas acciones que en el municipio, lo que repercute profundamente en la eficiencia, eficacia y proactividad de los mismos.

Como se puede ver, la lógica del asociativismo en Chile comparte una serie de elementos con los otros casos mencionados: veleidad en la voluntad política de los alcaldes (que, para el caso, se puede extender a los funcionarios), restricciones logísticas y falta de capacidades, sin mencionar la constante implementación de las agendas políticas particulares de cada territorio o, incluso, de cada asociación.

Otro problema observado en Chile, y que se repite en varios de los países mencionados en este libro, es que las prácticas asociativas tienden a replicar los modelos centralistas, sean gobiernos nacionales o federales. En este sentido, se tiende a seguir la agenda política del modelo hegemónico, lo que repercute directamente en la ciudadanía, pues los modelos de asociativismo intermunicipal no persiguen la participación ciudadana. Problema último que, con el tiempo, deberá ser incluido a la hora de crear vínculos intermunicipales.

Un problema visto para Chile, presente en otros países, pero que no se mencionó en los capítulos de este libro, es que no existe una preparación para el asociativismo emanada desde el aparato estatal. Es decir, no hay una conciencia en el Estado de que el asociativismo no es algo inherente a los municipios, sino que se trata de una práctica que implica el aprendizaje de habilidades que los municipios, en estos momentos, no poseen. La única instancia asociativa intermunicipal que tiene un programa de formación en asociativismo es la AMUCH. No existe ninguna otra instancia además de esta.

CONCLUSIONES

Los capítulos de este libro y el análisis presente han mostrado que el asociativismo intermunicipal se encuentra extendido y creciendo en el continente, pese a ser una práctica compleja en su concreción.

A pesar de los problemas y dificultades que tienen los municipios para vincularse, no han escatimado esfuerzos en buscar las formas más creativas para lograr sus objetivos conjuntos, lo que muestra una fuerte voluntad y una cada vez más creciente capacidad de articulación política

con distintos actores, lo que ha hecho que las asociaciones y sus beneficios sean más visibles tanto para la comunidad como para las instancias superiores del Estado completo, ganando con ello respeto y admiración y convirtiéndose, muchas veces, en ejemplos a seguir.

Los distintos autores dieron cuenta de un sinnúmero de situaciones que intentamos articular taxonómicamente en este capítulo final. Hubo aspectos que no pudimos constatar para todo el continente, como el asociativismo a nivel transfronterizo. Tampoco obtuvimos datos acerca de los impactos en la población de las experiencias asociativas, ni de la valoración de estas experiencias por parte de la ciudadanía. Sin embargo, esto no debe ser visto como una limitante o defecto, sino como una oportunidad para generar debates en torno a temáticas, proyectos de investigación e ideas respecto del tema central de este libro de modo de generar índices que puedan servir a las mismas asociaciones en su gestión.

Es de esperar que con cada paso que el asociativismo dé, se logre generar conciencia en los estamentos superiores del Estado acerca de la necesidad de contar con normativas claras para generar instancias asociativas con financiamiento permanente, ecuánime y equilibrado.

BIBLIOGRAFÍA

- CRAVACUORE, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, año 22, (64).
- MIGNOLO, W. (2000). *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. Princeton: Princeton University Press.
- VAN DIJK, T. (2009). *Discurso y poder*. Barcelona: Gedisa.

CAPÍTULO 17

LOS AUTORES

LOS AUTORES

DANIEL CRAVACUORE (EDITOR)

Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Director de la sede Argentina del Instituto de Investigación Urbana y Territorial de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Investigador del Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Director de la Maestría y de la Especialización en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor de posgrado en las universidades nacionales del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Formosa, General Sarmiento, Nordeste, San Martín, Quilmes, Rosario, Tres de Febrero, Tecnológica Nacional Facultades Chubut y Rafaela, Gastón Dachary y FLACSO Argentina. Cuenta con 11 libros como editor/autor y 25 capítulos de libros. Director de proyecto, consultor y capacitador para organismos internacionales (AECID, CGLU, PNUD, BIRF, IRDC, ICMA, OIT, OCO-URBAL, HSS), nacionales (en Argentina y Chile) y municipales. Asesor del Presidente de la Federación Argentina de Municipios. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales publicada por la Universidad Autónoma de Chile. Director de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

ANDRÉS CHACÓN ROMERO (EDITOR)

Abogado de la Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) de

la Universidad de Sevilla y Doctorado en educación de la Universidad de Sevilla. Ex Secretario Ejecutivo del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile. Sus principales líneas de investigación son descentralización y modernización municipal en Chile. Es miembro del directorio del Centro de Innovación Municipal AMUCH-U Mayor y del Directorio del Observatorio de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial AMUCH, Universidad Tecnológica Metropolitana. Actualmente se desempeña como Director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile.

ABEL OROÑO

Político, Licenciado, Magíster y candidato a Doctor por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, especializado en gobiernos subnacionales. Coordinador Municipal del Congreso de Intendentes (2010-2015). Director de Descentralización de la Intendencia de Canelones (2009-2010). Secretario de Descentralización y Participación. Intendencia de Canelones (2006-2008). Entre sus investigaciones y ponencias seleccionadas, se cuentan: “Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal” (2012), “Innovaciones institucionales en Canelones: los Centros Cívicos” (2011), “Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación” (2010), “La descentralización local en Uruguay” (2010) y “Las señas de identidad de los gobiernos progresistas” (2009).

ADY P. CARRERA HERNÁNDEZ

Doctora en Política Pública con estudios de Maestría en Gestión Económica Pública, ambos por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde también obtuvo un Diploma en Administración Municipal. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México. Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Asesora del Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad

Autónoma del Estado de México. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es Investigadora en El Colegio Mexiquense, A. C. y Tesorera de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, A. C.

CAMILO VIAL COSSANI

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (España). Máster en Gobierno y Administración Pública por la misma casa de estudios. Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile, en el que además codirige el Magíster en Gestión Pública Local y Desarrollo Local, y coedita la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Ex jefe de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de la República de Chile. Sus principales líneas de investigación son descentralización en Chile y América Latina, diseño político administrativo multinivel y políticas públicas de desarrollo territorial.

CATARINA IANNI SEGATTO

Doctora y Magister en Gobierno y Gestión Pública de la Fundación Getulio Vargas. Bachiller en Administración Pública de la Universidad Estadual Paulista. Es investigadora del Centro de Estudios en Administración Pública y de Gobierno de la Fundación Getulio Vargas, donde realiza investigaciones sobre federalismo, relaciones intergubernamentales, descentralización y gestión local de las políticas públicas, especialmente de la política educativa.

EDGAR QUISPE.

Doctor en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lic. Sociólogo por la Universidad Nacional del Altiplano, Puno. Ha realizado estancias de investigación y docencia en la Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET), Argentina. Ha sido y es consultor de varios organismos públicos y privados a nivel nacional e internacional. También ha dirigido organismos públicos y privados en su país. Actualmente, además de ser Gerente General del Consorcio Internacional de Investigaciones y Desarrollo Sostenible (CINDES-PERÚ), se desempeña como Docente de Pregrado y Postgrado de la Universidad Nacional del Altiplano y de la Universidad Privada San Carlos de Puno, Perú. Entre sus publicaciones se destacan los libros “Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local: las redes de cooperación intermunicipal en el Perú”, “El sistema político local en el Perú: participación y liderazgo político”, entre otros.

EDUARDO GRIN

Bachiller y Licenciatura en Ciencias Sociales. Especialista en Sociología y Magister en Ciencias Políticas. Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas-SP). Profesor-tutor de la Escuela de Economía de la Fundación Getulio Vargas-SP. Profesor del Bachillerato de Relaciones Internacionales y del Posgrado *lato sensu* de Administración Pública en el SENAC-SP. Fue consultor de la Asociación Brasileña de Municipios y miembro de su Comisión de Calificación y Modernización de la Gestión Pública. Es miembro del Consejo de la Agenda Pública-Agencia de Cooperación Gubernamental y Políticas Públicas. Consultor de UNESCO en el proyecto de Acuerdos de Desarrollo de la Educación (2014). Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas/São Paulo. Experiencia como consultor organizacional, con énfasis en la administración pública municipal. Recibió una Mención Honorífica en el Concurso de Monografías del CLAD honorario en 2008 y el premio al Mejor Trabajo en el Encuentro Nacional de Administración Pública y Gobierno en 2012, evento que reúne a estudiantes y profesores de posgrado en el área. Elaboró varios materiales educativos para apoyar los proyectos de modernización de la administración pública municipal. Coordinador del Grupo de Trabajo de Descentralización y Gestión Local en el marco del desarrollo nacional integral del congreso CLAD 2013.

FERNANDO ABRUZZIO

Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo. Magister y Doctor en Ciencias Políticas. Profesor del Departamento de Gestión

Pública de la FGV-EAESP desde 1995. Ocupó el cargo de Coordinador de la Maestría y del Doctorado en Administración Pública y Gobierno de la FGV-SP. Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG / FGV-SP). Actualmente es Coordinador de Graduados en Administración Pública de la FGV y presidente de la Asociación Nacional de Enseñanza e Investigación de Campo de Políticas Públicas. Cuenta con 34 artículos en revistas científicas, 11 libros como organizador/autor y 50 capítulos de libros. Consultor para organizaciones como AECID, BID, PNUD, UNESCO, CLAD, BIRF, WWF, Fundación Víctor Civita, Instituto Natura, y el Movimiento Educación para Todos, entre otros. Realizó trabajo para los Consejos de Secretarios de Estado de Planificación, Finanzas, Administración, que ganó un premio por servicios a la modernización de los gobiernos estatales de Brasil (2010), y Educación. Fue columnista de la revistas Valor Económico y Época, y ahora tiene un programa en la radio CBN y coordina el Blog Gestión Política y Sociedad. Ganador del Premio Moinho Santista al mejor joven politólogo brasileño, y por dos veces ganó el Premio de la ANPAD (mejor trabajo en la administración pública del Brasil).

GLORIA MARIELA CENTURIÓN

Abogada y Docente, Coordinadora del componente “Desarrollo local, Gobernabilidad y Derechos Humanos” del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” del Paraguay (CIDSEP/UCA), y consultora en temas de acceso a la justicia. Miembro del equipo de investigación del Programa “Familias fragilizadas en contextos latinoamericanos” de la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC), (2009-2013). Ex Directora General de Justicia del Ministerio de Justicia (2009-2013). Egresada del Diplomado de Derecho Municipal, Contravencional y de Faltas de la Universidad Católica de Santa Fe, sede de Posadas, Argentina (2013-2014). Ponente en el XI Seminario REDMUNI organizado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), realizado en Buenos Aires (2012), con el tema: “Una mirada al Municipalismo paraguayo”. III Seminario Interinstitucional organizado por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública realizado en Asunción (2013), con el tema “Justicia, reinserción social de las mujeres en conflicto con la ley penal y el rol de los gobiernos locales”.

JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO

Doctor en Ciencias Políticas y Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (España). Licenciado en Literatura por la Universidad de los Andes (Colombia). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de los Andes (Colombia). Miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Madrid (España). Investigador IRM para Colombia de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA - OGP). Investigador principal del Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

MARCELA SUÁREZ

Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Subgerente de Planeamiento Urbano y Proyectos de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Consultora sobre planeamiento urbano en Argentina, Colombia, República Dominicana y Uruguay.

MARÍA DEL PILAR RUIZ

Abogada y Notaria Pública. Vicepresidenta de Planificación de la Asociación de Mujeres Nicaragüenses. Coordinadora del proyecto de partenariados dentro del convenio de la Asociación Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y la Federación de Canadiense de Municipalidades. Directora Ejecutiva del Programa de la Alianza Madriz-Madrid, creada por la Federación de Municipios de Madrid y AMUNIC. Asesora jurídica municipal en la Asociación de Municipios de Nicaragua. Capacitadora, investigadora y consultora en organismos internacionales en temas municipales y descentralización (PNUD, DANIDA, GTZ) y en el Instituto de Desarrollo Rural.

ORISEL HERNÁNDEZ AGUILAR

Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de La Habana. Vice-presidenta del Capítulo de Derecho Constitucional de la Unión Nacional de Juristas de Cuba en Pinar del Río y Profesora del Departamento de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad “Hermanos Saíz Montes de Oca”. Estudia temas relativos al

municipio desde su perspectiva histórica, constitucional y administrativa. Se encuentra realizando su doctorado sobre el asociativismo municipal en la Universidad de La Habana, Cuba.

ROLANDO ALONZO GUTIÉRREZ

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Máster en Administración Pública por el INAP-USAC. Ha cursado estudios de postgrado y diplomados en gestión y desarrollo local, dinámica de sistemas, desarrollo económico local, desarrollo organizacional sistémico, gestión integrada de recursos hídricos y estudios de evaluación de impacto ambiental. Es Doctorando en Pensamiento Complejo, Multiversidad Edgar Morín, México. Ha sido consultor y asesor de programas de cooperación internacional en fortalecimiento municipal, descentralización y desarrollo municipal, desarrollo económico local (PNUD, GIZ, ADA, UE). Actualmente es profesor-investigador de FLACSO, sede Guatemala.

YOLANDA CORDERO NIEVES

Catedrática de la Universidad de Puerto Rico y Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública. Posee un doctorado por la Universidad de Puerto Rico en Psicología Industrial Organizacional y una maestría en Sociología por la Universidad de Chicago. Sus áreas de especialidad académica son: Administración de Recursos Humanos; Diseño de la Organización y Gobierno Electrónico. Previamente a su experiencia en la universidad, la doctora Cordero Nieves laboró en las Ramas Ejecutiva y Legislativa por cerca de 18 años. Ha dirigido las oficinas de recursos humanos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico y del Gobierno Municipal de San Juan. Además, dirigió el Área de Gerencia Gubernamental de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y fue Directora Interina del Área de Tecnologías de Información Gubernamental. Recientemente creó, junto a otros profesores el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Puerto Rico, el recinto de Río Piedras como un espacio de interacción entre la academia y el gobierno. Desde esa plataforma, ha desarrollado múltiples proyectos entre la universidad y diversos organismos gubernamentales. Sus publicaciones más recientes son: “El discrimen político en el Empleo Público”, en el libro “Los Derechos Civiles en Puerto Rico: una intersección plural” (2012); y “El fortalecimiento del principio de mérito y la profesionalización del servicio público puertorriqueño” en el libro “Reforma Gubernamental: un nuevo modelo organizativo para Puerto Rico” (2014).

Se terminó de imprimir en mayo de 2016 en Grafhika.
Para los títulos se utilizó la tipografía Elemental Sans
Pro (LATINOTYPE) en sus variantes Regular, Italic,
Bold y Bold Italic, así como para capitulares
y portada. Para el texto continuo
se utilizó Karmina y Karmina Sans
(TYPETOGETHER) en sus
variantes Light,
Regular, Italic,
Bold y Bold
Italic.