

LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: FORMAS Y ALTERNATIVAS POSIBLES EN EL CASO DE MÉXICO

MA. EMILIA JANETTI DÍAZ
ARTURO PONTIFES MARTÍNEZ

INTRODUCCIÓN

LA LUCHA DE LOS AYUNTAMIENTOS POR MANTENER su autonomía en atención a la defensa de los intereses de sus representados es, sin duda, tendencia histórica; los frentes que se han dado en este sentido son variados y se ubican en distintos momentos y latitudes. Moisés Ochoa Campos registra algunos de los más significativos en la época de esplendor de las comunas: la participación de los ayuntamientos con una representación edilicia en el Parlamento inglés en la época del rey Eduardo, hijo de Enrique III (en el año 1295); la lucha de los municipios españoles por conservar sus fueros a fines del siglo XIII, y la existencia de hermandades municipales en la Italia de los siglos XIII y XIV, como forma de asociación de municipios que defendían en conjunto sus libertades.¹ El florecimiento de las ciudades renacentistas y el clima propicio para el resurgimiento de las libertades del hombre se dio sin lugar a dudas en el ámbito de los municipios, por lo cual se afirma que su lucha por el reconocimiento de sus capacidades gubernativas y un espacio político de actuación son las constantes de un movimiento universal de los gobiernos locales.

El tema de las asociaciones municipales encuentra hondas raíces en la práctica gubernativa de esas instancias políticas y sociales de represen-

¹ Moisés Ochoa Campos, *El municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, pp. 99-101.

tación comunitaria. En este sentido, su configuración es tan antigua como las primeras luchas comunitarias y su justificación y convalidación en las instituciones públicas es innegable. En este artículo se analizan los elementos teóricos y conceptuales en torno a los que se fundamentan las asociaciones municipales contemporáneas, se hace una revisión de los rasgos representativos de las experiencias existentes en esta materia, para lo cual se recurre a casos de Europa y América, y se contrastan sus avances con el caso de México.

Partimos de un supuesto: en nuestro país la experiencia asociacionista ha quedado a la zaga de experiencias innovadoras. A fines de los años ochenta, con el auge de algunos movimientos municipalistas, promovidos por diferentes fuerzas políticas, se consiguió permear los foros gubernamentales y sociales, haciendo del asociacionismo una consigna.

La finalidad de plantear los elementos teóricos y conceptuales del asociacionismo es contar con una tipología base que reúna las condiciones organizativas mínimas que han seguido distintas asociaciones de municipios, para inferir un perfil estándar susceptible de adaptarse al caso del municipio mexicano.

EL ENTORNO TEÓRICO DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

Desde la perspectiva de la ciencia política, el municipio es considerado como una institución política organizativa del interés de una sociedad local. Sus rasgos de instancia política se adquieren al contar con un espacio de gestión determinado, la existencia de una estructura gubernamental propia y la asunción de una representación formal de un conjunto de individuos organizados en comunidad a efecto de hacer valer sus intereses ante otras instancias políticas. La legitimidad del municipio como instancia sociopolítica se plantea, a su vez, como poder capaz de discernir sobre la conducción de los asuntos que interesen y competan a su sociedad local.²

² Juan Ugarte Cortés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 148: "...la expresión de que el municipio es una comunidad básica, es magnífica, porque en ella se hace mérito a su capacidad de auto-organización y a esa posibilidad de cumplir fines totales. El municipio, en cuanto comunidad básica, debe cumplir fines totales. Y, en consecuencia, la mayor o menor autonomía que se le reconozca no debe medirse en función de la posición que guarde respecto del Estado y del Gobierno Federal, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales".

De esta argumentación queda asentada una premisa teórica: históricamente el que el municipio sea una institución política autónoma no depende necesariamente del Estado. Más bien, en aras de estructurar el poder unificado y soberano del Estado moderno, muchas expresiones autónomas de comunidades, ciudades, municipalidades y otras corporaciones locales fueron objeto de incorporación.

Ésta es una de las primeras variables del entorno sociopolítico de fines de la Edad Media que obligó a los municipios a asociarse³ bajo el esquema de "Hermandades". Otro motivo de asociación voluntaria de municipios urbanos, traducida en asociacionismo de ciudades, se encuentra en una variable económica: la necesidad de abrir mercados propicios para la naciente burguesía y la necesidad de agruparse ante la competencia de otros centros económicos.⁴

Este fenómeno sociopolítico dejó huella también en la organización interna del Estado absolutista; en virtud de que la muestra del poderío obtenido por estas uniones era a todas luces evidente y palpable como medio de contención del poder del soberano, algunos monarcas se dieron a la tarea de reconocer fueros a los municipios, de tal manera que se pudiera inducir un respaldo municipal en el régimen monárquico. Ochoa Campos registra esta tendencia al señalar el caso del rey Felipe Augusto.⁵ De acuerdo con el mismo autor, en esas ciudades reales empezó a formarse el "estado llano" llamado a transformar ulteriormente a la monarquía francesa.

De esta lucha por preservar el ámbito gubernativo de las comunidades quedó una experiencia clave que da sustento al asociacionismo moderno: los municipios cuentan con intereses propios, restringidos a su ámbito de gestión local y, en consecuencia, disponen de una capacidad autónoma de negociación política, lo que a su vez es uno de los

³ *Vid. supra*, Ochoa Campos, 1981.

⁴ *Ibid.*, p. 102: "En los siglos XII y XIII, el comercio de las ciudades germanas del norte fue espléndido, pero a principios del siglo XIV, la posición de estas ciudades decayó a causa de la competencia que le hacían los comerciantes holandeses e ingleses. El peligro exterior obligó a dichas ciudades a unirse y se constituyeron varios grupos que se denominaron Hansas y que andando el tiempo se fundieron en una sola y poderosa unión de ciudades, conocida en la historia con el nombre de Gran Liga Hanseática Germana".

⁵ *Ibid.*, p. 101: "... fundaba comunas reales protegidas y privilegiadas por el monarca, en detrimento de las ciudades libres o de las comunas juradas. Las ciudades que se acogían a los estatutos reales, entre éstas, Ruán y París, progresaron notablemente con las prerrogativas recibidas. Las comunas libres, ante esa situación desigual, decayeron y perdieron su primitivo vigor".

atributos que les permite, aun sin que medien declaratorias legales, asociarse para fines que correspondan a los gobiernos locales.

Probablemente una de las vallas contenedoras de las uniones de municipios sea el supuesto fraccionamiento del poder del Estado. El concepto de la soberanía, en su acepción de supremacía interna de la autoridad estadual sobre territorio, habitantes y circunscripciones sociopolíticas existentes, niega todo posible compartimiento de poder que merme el carácter unívoco y omnímodo del propio Estado. Sin embargo la soberanía, vista como una de las categorías organizativas del Estado, tiende a relativizarse ante otros fenómenos actuales, *u. gr.* el asociacionismo comercial entre estados o la formación de la Comunidad Económica Europea. La dimensión de la soberanía pasa en el ámbito exterior a una interdependencia y en el orden local a una descentralización política y, consecuentemente, se da pie a otras formas organizativas intergubernamentales que no solamente fraccionan el poder del Estado, sino que hacen posible este poder para y por la expresión de estos componentes multiorganizativos.

En otra dimensión interpretativa, sustentada en la teoría de la organización, el asociacionismo es un fenómeno organizativo plausible en el marco de las relaciones que sostienen dos o más instancias que comparten planos simétricos de actuación. Si bien es cierto que también en ese compartimiento se dan relaciones de dominación, la regla que predomina es la de la interdependencia. Es decir, que no por el hecho de que exista una instancia más dominante, las otras deben supeditarse irremediabilmente hasta ser absorbidas por aquélla. En el caso de que esto ocurriera, también existiría un límite: la atrofia del ente dominante por la excesiva concentración y ante esto la necesidad de descentralizar y compartir para continuar en la posición de dominio. Desde esta perspectiva teórica, los municipios guardan una relación entre iguales, es decir, entre comunidades que velan por sus intereses locales. Consecuentemente, el asociacionismo es plausible más para potenciar capacidades ante la suma de recursos y medios organizativos, que para dirigir "empresas" de sojuzgamiento entre sí. Por otro lado, la fuerza colectiva de estas uniones se hace exponencial ante la eventual afectación que propicien a sus miembros otras instancias sociopolíticas, en este caso, los gobiernos de las entidades federativas y de la propia federación.

Esta última tendencia puede ser el principal argumento político de muchos estados para dosificar legalmente la capacidad del municipio para asociarse entre pares, cosa que se ampara en la argumentación de mantener la unidad política y el interés del conjunto.

El fenómeno de la autarquía municipal pudo tener lugar en otros momentos de la historia;⁶ sin embargo existen otros motivos técnicos derivados del desarrollo del derecho público y del propio desarrollo institucional del Estado, que hacen pensar que, en la actualidad, esto no es más que una remota posibilidad: de entre éstos destacan:

– La existencia de un pacto federal suscrito por las diversas comunidades al asentar pertenecer a un Estado y al someter sus relaciones políticas y sociales a una misma constitución política.

– La representación nacional que asumen las instancias gubernativas superiores del Estado que tienen como misión procurar el bienestar del conjunto y las garantías para su desarrollo y supervivencia bajo la forma organizativa del propio Estado.

– El compartimiento vertical y horizontal del poder del Estado en órganos de autoridad que se encargan de atender los ámbitos competenciales políticos, legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, lo que propicia campos de intervención específicos que difícilmente pueden verse resquebrajados por parte de las municipalidades, ya que éstas comparten los aspectos más operativos del gobierno.

– La autonomía municipal se circunscribe a un orden jurídico coextenso entre lo nacional, regional y local, de ahí que no pueden erigirse en instancias políticas superiores ya que las reglas establecidas les garantizan exclusivamente sus competencias en el ámbito local.

– La sumatoria de fuerzas municipales, en caso de devenir en demandas políticas, generalmente abogan porque sus respectivos espacios de representación tengan las garantías adecuadas ante la eventual intervención de otras autoridades estatales.

Así pues, estas razones técnicas permiten cuestionar la eventual autarquía de los municipios. De esta breve exposición teórica, podemos inferir que los fundamentos políticos para verificar si es o no factible un asociacionismo municipal como recurso organizativo coadyuvante a la ponderación de la autonomía de los municipios, y como medio de asegurar mejores capacidades de gestión gubernativa, dan suficiente margen de viabilidad institucional para que esto así ocurra.

No obstante esta asunción, es preciso reconocer alguna fenomenología política y social que deriva de la práctica de estos asociacionismos.

⁶ Véase el caso de los fueros del municipio español del siglo XIII. *Ibid.*, p. 100.

En primer lugar, la asociación de municipios como figura organizacional tiene implicaciones de corte político, social y administrativo, además del marco jurídico de consentimiento, acotamiento o restricción expresa que exista. Es decir que no pueden desligarse de una asociación de este tipo las implicaciones políticas y gubernativas que potencialmente tiene, de ahí que, con independencia del marco jurídico que la regule, sus efectos organizativos conllevarán necesariamente un reacomodo en las fórmulas tradicionales de gestión gubernativa horizontal y en la interlocución entre las distintas instancias de gobierno.

En un siguiente plano, el hecho de que los municipios cuenten con un espacio de diálogo común entre sí los obliga a actuar en bloque ante otras instancias gubernativas y sociales, y es por ello por lo que generan, más que un contexto de oposición franca al régimen general, una serie de frentes de interlocución democrática, es decir, que por su misma expresión colectiva, la asociación no es compatible con tendencias centralistas ni autoritarias.

En tercer lugar, el asociacionismo no implica una cesión de capacidades de gestión autónoma de los respectivos espacios competenciales de cada municipio, en aras de una representación colectiva, lo cual implica que no se asocian como si fueran una federación de estados con un gobierno en común, sino que en todo caso, se nombran representantes colegiados dispuestos a la interlocución y negociación, antes que a la representación jurídica y política del conjunto. Esta figura tiene que ser circunscrita y respaldada por la propia Constitución, que, en caso de ser necesario, marcará los límites de los posibles gobiernos regionales.⁷

Complementariamente a estos tres fenómenos, cabe señalar que la gestión gubernamental nacional y subnacional, ante la existencia de una o varias asociaciones de municipios, debe replantear sus esquemas estandarizados para optar por otros adaptables, flexibles y basados en la diversidad, como seguramente reclamarán sus contrapartes municipales.

El marco teórico anterior nos permite afirmar que los municipios cuentan con prerrogativas históricas, así como derechos institucionales para asociarse, lo cual no les da prerrogativas para optar

⁷ Cabe aclarar que en las confederaciones de municipios se ensaya una gestión colectiva de asuntos comunes y una abogacía particular de los casos que afecten a alguno de sus miembros. En este formato en ningún caso los municipios pierden su propia autonomía ni el órgano representante de la confederación puede decidir en detrimento de alguno de los miembros de la confederación.

por separatismos ni para desarticular las bases políticas en que se sustenta el Estado. Los fines del asociacionismo cooperativo no apuntan a esas miras.

EL PERFIL INSTITUCIONAL DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

La asociación de municipios se concibe como la liga, sociedad, adhesión, agrupamiento o unión de dos o más municipalidades, con fines de representación en la interlocución gubernamental, cooperación técnica, coordinación administrativa, intercambio de información gubernamental y realización de proyectos comunes, conservando cada uno de ellos sus atribuciones y formas organizativas propias.

La asociación de municipios debe distinguirse de las mancomunidades, las cuales, tomando como ejemplo el caso de Venezuela: "son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más municipios o distritos metropolitanos, o entre éstos y uno o más municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos" (artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).⁸ Dichas entidades poseen personalidad jurídica propia que las hace instancias de representación de los municipios mancomunados ante otros niveles de gobierno, es decir, que asumen fines políticos y administrativos comunes.⁹

Las asociaciones que aquí tratamos son aquellas que se encuentran dentro del supuesto de la adscripción voluntaria, no necesariamente

⁸ "Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela", *Estudios Municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, núm. 12, noviembre-diciembre de 1986, pp. 153-154.

⁹ "De acuerdo con este esquema (haciendo alusión a la gran dispersión de municipios en la experiencia española), ante una situación de notoria insuficiencia e incapacidad del municipio para gestionar y satisfacer adecuadamente los intereses de la propia comunidad, la posición adoptada por el ordenamiento español ha sido, esencialmente, la de confiar al propio sistema local la satisfacción de las exigencias de responsabilidad y de eficacia administrativa, poniendo a disposición de los municipios una articulada gama de organismos locales supramunicipales. Entre éstos se sitúan, en primer lugar, las mancomunidades, entidades locales creadas voluntariamente por los propios municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados, que entren dentro de su competencia...y las Comarcas, circunscripciones -asimismo configuradas como Entidades locales- instituidas por ley de las Comunidades Autónomas, que asimismo determinan su ámbito territorial, su organización, sus competencias y sus recursos económicos." Luciano Vandelli, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 184.

inducida por mandato legal, que se sustentan principalmente en una cooperación técnica,¹⁰ con finalidades de una mejor gestión administrativa.

El hecho de que los municipios puedan asociarse responde más a necesidades operativas de sus gobiernos y a la unidad de acción ante problemas regionales y locales comunes, que a una fuerza política de contrapeso al gobierno subnacional (entidad federativa, provincia o distrito, entre otros).¹¹ De hecho, esta capacidad ha sido reconocida en sendas declaratorias dictadas por asociaciones internacionales de municipalistas, como la declaración de Río de Janeiro del IULA (1985), en cuyas previsiones se establece lo siguiente: "Artículo 9. Los gobiernos locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y fomento de sus intereses comunes y para la prestación de determinados servicios a sus miembros. Artículo 10. El derecho de los gobiernos locales a asociarse incluirá también la libertad para pertenecer a una asociación internacional de gobiernos locales".¹² Asimismo, el Consejo Europeo de Naciones, en la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985), prescribe el derecho de asociación de las entidades locales de la siguiente manera:

El derecho de las entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

Las entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las entidades de otros estados.¹³

¹⁰ Mismas que también en Venezuela están reconocidas desde la Ley Orgánica ya referida: "Artículo 29. Los municipios y distritos metropolitanos podrán igualmente acordarse [*sic*] acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambio de ideas, informaciones y experiencias y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal." *Ibid.*, pp. 54-55.

¹¹ Aunque cabe acotar que esto puede ocurrir ante regímenes centralistas y autoritarios, o bien ante experiencias históricas donde los lazos de cohesión se sustentan en razones étnicas, localismos predominantes o la lucha también histórica de algunas regiones, como ocurre en España.

¹² Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), "Declaración universal sobre autonomía local", *Boletín Municipal*, México, INAP, 1985, núm. 40, p. 1.

¹³ *Vid.* Consejo de Europa, *Carta europea de autonomía local*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, CEMI, 1985, p. 1.

Los fines que persigue una asociación municipal, bajo la convención que hemos planteado, tienen expresiones múltiples. A continuación se refieren las de mayor trascendencia:¹⁴

- Generación, cultivo y difusión de la cultura municipal.
- Defensa de la autonomía municipal.
- Representación-vinculación de los municipios asociados ante otros niveles de gobierno.
- Concertación social e institucional.
- Capacitación para autoridades y funcionarios municipales.
- Asistencia técnica para las administraciones municipales.
- Difusión e intercambio de experiencias de gestión gubernamental y administrativa municipales.
- Prestación de servicios (adquisiciones consolidadas, bancos de información, asesorías, etcétera).
- Vinculación con movimientos municipalistas internacionales.
- Asociacionismo en ramas gubernamentales y administrativas específicas.
- Provisión de sistemas de fiscalización interna.
- Organización de agendas de alcaldes y promoción de citas en la capital del país.¹⁵

Adicionalmente a estos casos registrados en el documento ya citado, nosotros podemos agregar:

- Investigación y ciencias aplicadas.
- Gestión de bancos de datos de proyectos productivos.
- Provisión de modelos para la planeación y gestión del desarrollo regional.
- Asesoría jurídica en litigios y controversias en las que formen parte los municipios.
- Integración de servicios estadísticos intermunicipales.
- Representación y asesoría en negociaciones ante *lobbys* políticos y sociales.
- Emisión de dictámenes técnicos sobre proyectos de ley y reglamentos en el orden municipal.

¹⁴ La mayor parte de estos fines han sido extractados de: Octavio Acosta Arévalo, *Asociaciones municipales*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., 1996, pp. 27-122.

¹⁵ Federación Colombiana de Municipios, "Federación Colombiana de Municipios", p. 112.

– Gestión de consultas técnicas que los gobiernos subnacional o nacional realicen en temas de interés del municipio o sobre decisiones gubernamentales que afecten su ámbito de actuación.

LAS CLASIFICACIONES BÁSICAS

Los formatos institucionales en los que se han manifestado las asociaciones entre municipios son múltiples, de ahí que deba realizarse un ejercicio de clasificación, primeramente con fines sumarios, y posteriormente con fines analíticos. Mario Rosales da una primer clasificación:¹⁶

- Asociaciones de autoridades locales.
- Asociaciones de municipalidades, nacionales, regionales, especializadas por actividad económica predominante.
- Confederaciones de municipalidades.
- Organismos de funcionarios municipales.
- Uniones o federaciones internacionales de gobiernos locales.
- Organizaciones de municipalistas.
- Organizaciones político-partidarias.¹⁷
- Asociaciones de hecho (prácticas de gestión común no protocolizadas).¹⁸

Este caso sigue un criterio de carácter funcional, al agrupar en conjuntos afines las asociaciones por el tipo de autoridades o miembros que concurren a ellas, por la adscripción nacional, regional o local y por la instancia que promueve la asociación como es el caso de los partidos políticos.

A esta clasificación básica siguen otras de carácter doctrinal, en las que se hace alusión a dos motivaciones para articular una asociación: 1) la excitativa prevista en una ley para que dos o más municipalidades se asocien, y 2) el asociacionismo libre. Dentro del primer grupo de asociacionismos inducidos o prescritos por vía legal, consideramos las siguientes:

- Fusiones de municipios decretados por mandato de ley (*vid.* Ley Orgánica municipal de Puebla).
- Anexión de una municipalidad a otra promovida por la comunidad y autoridades locales, mediante el procedimiento legal correspondiente.

¹⁶ Mario Rosales, “La experiencia de las asociaciones de municipalidades en América Latina”, en Octavio Acosta Arévalo, *op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁷ Modelo planteado por la Asociación Chilena de Municipalidades, “Necesidad y viabilidad de una asociación nacional de municipalidades”, pp. 45-46.

¹⁸ *Ibid.*, p. 51.

– Coordinación para la planificación urbana y provisión de servicios públicos en áreas conurbadas y zonas metropolitanas (*v. gr.* en arreglo a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos de México).

– Modelo unitario de áreas metropolitanas a partir de una ley vinculante.¹⁹

– Formación de comarcas o agrupaciones de municipios.²⁰

– Consorcios para la gestión asociada de uno o más servicios y, *v. gr.* comunidades de montaña (Italia).²¹

– Mancomunidades municipales (*supra*).

– Regiones intermunicipales basadas en acuerdos entre municipios (Holanda).²²

Estas fórmulas inducidas por vía legal han sido adoptadas con base en la necesidad de garantizar la conjunción de esfuerzos que, de otra manera, quedarían al libre albedrío de las autoridades locales. En este caso el Estado prescribe los formatos de asociacionismo. Sin embargo, algunos países han dado marcha atrás en estas medidas. Esto ocurre en el caso de Francia:

En el momento actual, así pues, toda idea de reducción unilateral del número de municipios ha quedado marginada en favor de soluciones de cooperación intermunicipal, que van desde las de tipo más estructurado, con la creación intermunicipal de un nuevo ente y el reconocimiento al mismo de personalidad jurídica propia (entre las que cabe citar especialmente los

¹⁹ Ejemplificado por las *communautés urbaines* en la experiencia francesa, “dotadas de importantes funciones, tanto por directa determinación de la ley (en materias como urbanismo y vivienda, residuos, mataderos, etc.), como por la facultad que se les reconoce para asumir el ejercicio de ulteriores funciones municipales, ya sea de acuerdo con los propios consejos municipales implicados, ya sea independientemente de todo acuerdo, en determinadas materias (servicios sanitarios y sociales, zonas verdes, alumbrado público, centros deportivos, etc.). Se crearon por ley de 31 de diciembre de 1966”. *Ibid.*, p. 161. En el mismo sentido se ilustra con el caso de Bélgica, a partir de las “*agglomerations* introducidas mediante reforma constitucional de 1970 (art. 108 bis)...Con funciones de coordinación, planeamiento y gestión de determinados sectores (como transportes, residuos, vivienda, medio ambiente, servicios contra incendios, a los que, a petición de los municipios singularmente o por cierto número de ellos –al menos, la mitad, con tal que representen como mínimo dos tercios de la población–, cabe añadir otros, como vialidad, aeropuertos, mercados, mataderos, aparcamientos, servicios turísticos)...” *Ibid.*, p. 162.

²⁰ *Vid.* caso español, Luciano Vandelli, *op. cit.* p. 112.

²¹ *Ibid.*, p. 102.

²² *Ibid.*, p. 131.

syndicats voluntarios entre municipios, fórmulas de colaboración que en la práctica han funcionado principalmente en forma sectorial), hasta otras de carácter más abierto y flexible.²³

Para ilustrar más profusamente este caso, Luciano Vandelli acota lo siguiente:

Sin hacer referencia alguna a las fusiones, la Ley de 7 de enero de 1983 ha tratado de dar los más amplios márgenes a las decisiones voluntariamente adoptadas por los propios entes locales. De un lado, se prevén las *conventions*, por medio de las cuales los entes locales “se comprometen a poner a disposición de otro ente local sus propios servicios y medios a fin de facilitar el ejercicio de competencias de éste” ... de otro lado, se contemplan también las *chaertes intercommunales*, encaminadas a definir “las perspectivas a medio plazo de desarrollo económico, social y cultural, determinar los correspondientes planes de acción, y precisar las condiciones de organización y de funcionamiento de las estructuras y servicios públicos...” De este modo, en aplicación del “principio de libre asociación de municipios para elaborar y ejecutar políticas intermunicipales”, se ha desarrollado una interesante experiencia que cada vez va implicando mayor número de municipios, y de este modo se planifica el desarrollo conjunto en una serie bastante variada y relevante de materias, como la agricultura, el comercio, la artesanía, el turismo, la industria, el urbanismo y las actividades sanitarias, sociales, culturales y deportivas.²⁴

En el segundo grupo, correspondiente a asociacionismos libres, el Estado deja un margen importante para que los municipios diseñen los formatos de asociacionismo que mejor respondan a sus necesidades; en este caso encontramos los formatos siguientes:

– Cooperativismo simple: por obra determinada, gestión compartida en materia de servicios municipales.

– Fórmulas de cooperación, coordinación y atención de áreas comunes: asociaciones intermunicipales por materia determinada; asociaciones intermunicipales por región; asociaciones intermunicipales por área geográfica circunvecina.

– Fórmulas de representación amplia y cooperación abierta: asociaciones municipales nacionales, asociaciones municipales por región, confederaciones de municipios.

²³ *Ibid.*, p. 181.

²⁴ *Ibid.*, p. 182.

– Fórmulas de participación indirecta de los ayuntamientos: asociaciones de autoridades municipales, asociaciones de funcionarios municipales.

– Fórmulas de asociación mixta, entre municipalistas y autoridades de los ayuntamientos: asociaciones por membresía de autoridades municipales en organismos civiles, institutos de desarrollo municipal, asociaciones civiles, asociaciones gremiales y académicas pro municipio.

– Fórmulas de asociacionismos partidistas: asociaciones de autoridades municipales promovidas por partidos políticos.

– Fórmulas de relaciones translocales: hermanamiento de ciudades pertenecientes a países distintos y membresía de municipios en asociaciones internacionales de gobiernos locales.

Un tercer clasificador puede ser el que sigue criterios jurídicos:

– Asociacionismos auspiciados y regulados por la Constitución y marco legal derivado.

– Asociacionismo promovido en uso de la personalidad jurídica de los ayuntamientos para promover relaciones de derecho privado.

– Asociacionismos prescritos u obligatorios previstos en la Constitución o leyes de referencia.

– Asociacionismos de hecho, no reconocidos en el ámbito del derecho público pero vigentes en relaciones de cooperación técnica e intercambio de experiencias (caso de ciudades hermanas).

– Asociacionismo indirecto por mecanismos de afiliación de ayuntamientos o a partir de membresías de sus autoridades, en sociedades civiles con personalidad jurídica y patrimonio propios.

– Asociacionismo bipartita o multilateral en uso de las facultades de concertación y convenio que pueden ejercer los ayuntamientos cumpliendo los requisitos de ley.

Finalmente, un cuarto sistema de clasificación hace alusión al tipo de relaciones que se sostienen en virtud de los fines que han declarado las asociaciones municipales:

– Relaciones voluntaristas de colaboración con fines restringidos.

– Relaciones voluntaristas de representación amplia para la interlocución con otros órdenes de gobierno.

– Relaciones voluntaristas de cooperación técnica y administrativa con fines amplios.

– Relaciones obligatorias derivadas de ordenamientos constitucionales.

– Relaciones de membresía orgánica en asociaciones civiles e institutos de cooperación municipal.

– Relaciones de fusión de municipalidades.

- Relaciones de adhesión de una municipalidad a otra.
- Relaciones de colaboración a través de órganos estatales o federales.
- Relaciones de confederación de municipalidades.
- Relaciones de membresía de autoridades municipales en asociaciones gubernamentales y civiles.

Los formatos antes aludidos y clasificados, sin duda alguna no agotan otras posibilidades.²⁵ Sin embargo en todos los casos se sujetan a una serie de principios de interrelación, mismos que aluden más a relaciones democráticas que a reglas orgánicas de integración. Entre éstos tenemos:

- Pluralismo político.
- Gremialismo o asociación entre pares.
- Negociación compartida.
- Concertación y comunicación permanente como regla obligatoria.
- Potencialización de la capacidad técnica por la concurrencia de capacidades y experiencia.
- Procuración de la eficiencia en la provisión de servicios públicos.
- Garantías para la continuidad de la gestión de programas eficientes.
- Garantías de vinculación en el orden translocal mundial.²⁶
- Lealtad cooperativa.
- Solidaridad. Ninguna de las partes que se relacionan es ajena al buen funcionamiento o desempeño del conjunto ni al buen funcionamiento de las demás.
- Subsidiariedad entre los miembros de la asociación de mayores capacidades para asistir y compartir sus experiencias con otros de menor desarrollo.²⁷
- Claridad en sus fines: éstos serán declarativos o genéricos siempre que estén inscritos en el ámbito de competencias del municipio y que no tiendan a sustituir el ámbito competencial de otras instancias gubernativas.

Los temas de organización interna de estas modalidades, sus bases estatutarias, su definición jurídica y asuntos conexos, como su finan-

²⁵ Véase el caso de los *syndicats* intermunicipales de Francia, *ibid.*, pp. 161-162.

²⁶ Hasta aquí se siguen los principios propuestos por Mario Rosales, *op. cit.*, p. 31.

²⁷ Estos tres últimos principios son propuestos por Enoch Albertí i Rovira, "La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones", *Informe sobre el gobierno local*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pp. 127-131.

ciamiento, no serán tratados en este trabajo, en virtud de que aquí la pretensión es esclarecer un plano de referencia para las asociaciones de municipios en México.

LOS ASOCIACIONISMOS MUNICIPALES EN MÉXICO

De acuerdo con Octavio Acosta y Carmelo Enríquez,²⁸ la experiencia mexicana en materia de asociacionismos municipales es incipiente. Esto tiene una clara explicación dado el centralismo político con que ha sido tratado el municipio desde 1917 hasta nuestros días. A pesar de ello, empiezan a aflorar casos donde un número importante de ayuntamientos se han agrupado para la defensa de sus intereses y para otros fines cooperativos. En este terreno los partidos políticos, los organismos civiles y los estudiosos del tema han desarrollado diversas experiencias y propuestas de articulación municipalista en el país. Así nace el Movimiento Nacional Municipalista, el cual se mantuvo como un espacio de intercambio y contacto desde 1990 hasta 1994, afín al PRD. Tuvo como acciones destacadas la realización de dos convenciones nacionales municipalistas con resultados significativos, como la conformación de coordinadoras locales, en varios estados del país, de autoridades municipales.

La Asociación de Ayuntamientos Municipio Libre (hoy AMMAC), fundada en 1994 a iniciativa de un importante grupo de municipios panistas, cuenta ya con expresiones en entidades federativas y, con el concurso de gobiernos estatales, ha propiciado el análisis, como el del encuentro hacia el auténtico federalismo. En el ámbito regional algunas organizaciones han alcanzado cierto grado de consolidación como grupos de asesoría local y de interlocución con los gobiernos estatales. Son ejemplos: la Asociación Jalisciense de Municipios, A.C., la Red Municipalista Veracruzana, la Coordinadora de Autoridades Democráticas de Morelos, la Red Municipalista Hidalguense y el ICAM de Michoacán. Existen, además, procesos aún incipientes en Nuevo León, Yucatán, Querétaro, Guerrero y Tabasco, entre otras entidades (procesos principalmente impulsados por el PAN o el PRD).

Hay otras articulaciones locales que tienen que ver con elementos de identidad, a partir del elemento étnico cultural, como son los casos del Frente Independiente de Presidentes Municipales de la Sierra Mazateca,

²⁸ *Op. cit.*, pp. 13-22.

la coordinación de los municipios gobernados por las COCEI en Oaxaca, la CIOAC en Chiapas y la UNORCA en varios estados del país.²⁹

Por su parte, Ricardo Millán Suárez reporta otras experiencias:

...La extinta Asociación Nacional de Investigadores Municipales, A.C. (ANIMUN), que llegó a constituirse pero fracasó, básicamente por la politización de sus miembros. La Asociación de Municipios Centroamericana de Fortalecimiento Municipal, A.C. –con sede en Sabinas, Coahuila– es poco reconocida en el ámbito nacional. Existe también la Asociación de Intercambio Científico y Educativo Hispanoamericano, A.C., con sede en Jalapa, Veracruz... En el ámbito internacional existen experiencias de asociación a las que México tiene poco acceso, como es la Asociación Mundial de Gobiernos Locales (IULA)... La Asociación Mexicana de Ayuntamientos (propuesta del autor) debe partir precisamente de los propios ayuntamientos como órganos vivos para satisfacer necesidades de reconocimiento y de pertenecer, pero también para el crecimiento y desarrollo institucional como eficaces interlocutores, sobre todo en los procesos actuales del federalismo, mediante el análisis y la discusión de sus propios problemas en el entorno de sus características socioeconómicas y culturales, industriales, turísticas, agropecuarias, metropolitanas, portuarias, fronterizas, indígenas, urbanas, semiurbanas y rurales.³⁰

A pesar de haber aportado el concepto de RED en los casos aludidos, a partir de las experiencias que registran estos tres autores, puede apreciarse un perfil poco estable en las fórmulas asociativas por los siguientes motivos: en pocos casos se aprecia que hayan sido los ayuntamientos los promotores de la experiencia asociacionista, sino que la iniciativa ha sido asumida ya sea por partidos políticos, por corrientes políticas con representaciones institucionales, por personalidades del ámbito académico o por organismos no gubernamentales.

Por otra parte, los municipios que en apariencia se han sumado a esfuerzos de asociación regional, como en el caso reportado de Jalisco, tienen un vasto potencial para gestionar asuntos de manera colectiva en el ámbito de su propia entidad federativa, no así ante otras municipalidades de otros estados.

En los casos referidos existe una gran dispersión de criterios constitutivos: la figura jurídica predominante es la de la asociación civil,

²⁹ *Ibid.*, pp. 16-17.

³⁰ Ricardo Millán Suárez, "La necesidad de una asociación institucional de ayuntamientos", *El Municipal*, México, año I, 16 de octubre de 1995, p. 11.

por lo que se infiere que no se han utilizado otras modalidades jurídicas que, incluso, obliguen a los legisladores a realizar una apertura en la Constitución federal o en las constituciones estatales, para que se opte por figuras más acordes con la integración de uniones de ayuntamientos. En otros casos, como el que se reporta de movimientos democráticos, no se alcanza a distinguir si se está ante agremiados dentro de la misma corriente política o si se trata de asociacionismos municipales de hecho, según nuestra clasificación de corte jurídico.

Retomando estos parámetros, es necesario identificar de manera pragmática los asociacionismos previstos en el orden jurídico vigente, para tratar de reconstituir una propuesta más viable que la simple agrupación de autoridades municipales en una membresía mixta determinada por partidos políticos o por miembros de la sociedad civil. Por ello recurrimos a las previsiones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en referencia a las relaciones legales de asociación. En las relaciones intergubernamentales prescritas en la Constitución y sus leyes reglamentarias destacan las siguientes:

– Relaciones de coordinación, cooperación y asunción común de asuntos en materia de servicios públicos, misma que se protocoliza por vía de convenios (art. 115).

– Relaciones de coordinación obligatoria determinadas por declaratorias de conurbación para dos o más municipios, expedidas por el gobierno federal.

– Relaciones de armonización de intereses políticos y sociales del municipio para la composición amigable en el arreglo de límites territoriales de municipios vecinos.

– Relaciones suscritas en los convenios de coordinación intergubernamental, donde el municipio aparece como contraparte o ejecutor solidario de la entidad federativa, en cuyo caso las relaciones se extienden también a los gobiernos estatal y federal. En este caso más que asociacionismo se trata de cooperación o colaboración administrativa.

– Relaciones de concertación en foros locales, regionales y nacionales para la consulta, planeación y previsión de líneas políticas de gobierno en programas nacionales, regionales y estatales, en cuyo caso el municipio es invitado (si acaso goza de esa gracia).

– Participación del municipio en consejos y comités regionales y estatales promovidos por los gobiernos estatal o federal.

De acuerdo con lo arriba señalado, los espacios de asociación libre se restringen a una sola entidad federativa, a reserva de que, para trascender esa frontera, se haga con la autorización de la legislatura local y con la mediación del Ejecutivo estatal, que en todo momento tiene la

representación de los municipios y del gobierno del estado fuera de la entidad federativa. Los motivos y temas de asociación también están limitados al urbanismo y a la provisión de servicios públicos; únicamente se da una apertura en otras materias en los llamados sistemas nacionales de coordinación, en los cuales invariablemente se establecen protocolos de colaboración vía convenios.

Así pues, queda asentado que el marco constitucional y legal para la asociación es sumamente restringido; presuponemos que esto se debe principalmente a un control político que se juzga necesario para que los ayuntamientos no exploren otros campos de asociación, como es el de la interlocución política y administrativa.

Otros mecanismos de control para que los municipios no opten por asociarse se da de hecho en el marco jurídico. Un municipio, en tanto persona jurídica, debe circunscribir su actuación al principio de legalidad, es decir, solamente puede celebrar actos previstos expresamente en la ley. Sin embargo, también la personalidad jurídica, sea moral o física, significa la capacidad de sostener relaciones específicas en uso de derechos particularistas que son discrecionales, como es el caso de suscribir o dejar de suscribir un convenio o contrato cualquiera. Quizá por esto mismo muchos convenios celebrados entre la federación y los estados no tengan previsto como requisito el que sean refrendados por los ayuntamientos. En este sentido existe un vacío legal donde el municipio puede suscribir una membresía a una asociación intermunicipal fuera de su estado, que no significa comprometer los fines de gobierno sino recibir los beneficios de la colaboración, es decir, se plantea el uso alternativo del derecho, en este caso de un tipo de derecho privado para habilitar los ayuntamientos en su conjunto como partes de un núcleo asociativo.³¹

Otra barrera real para el asociacionismo municipal es la del control político del gobierno del estado para con las autoridades municipales, ya sea que el mismo se ejerza por la filiación a un mismo partido, o por el sistema de acuerdos y valores entendidos en función de los cuales lleva la primera mano el gobernador, a quién todo se le ha de consultar. Este control también es susceptible de cuestionamiento y seguramente de agotamiento, al existir otras fuerzas políticas en los municipios, distintas de las de afiliación de las autoridades estatales, que

³¹ El tema implica una exploración dentro de la técnica jurídica y una serie de previsiones, entre ellas las relativas a una interposición de recursos legales que, seguramente, muchos estados querrán iniciar ante la eventual asociación extraestatal de sus municipios.

interpondrán un gran número de recursos políticos para desarticular ese mando omnímodo.

Paralelamente a los controles políticos y jurídicos, existe otro conjunto de factores funcionales restrictivos para los asociacionismos municipales. Entre éstos se citan la existencia de regionalismos y localismos, así como la poca experiencia de los gobiernos municipales en relaciones intergubernamentales de corte democrático y el predominio casi total del sistema de relaciones por convenio estándar, que utiliza como señuelo la descentralización de recursos y el compartimiento de competencias.

Sin duda, tanto las restricciones técnicas como las de tipo funcional no son absolutas, según se ha externado al destacar el carácter histórico de muchos asociacionismos. Se trata de conseguir las aperturas políticas y sociales que se puedan configurar en el entorno del llamado nuevo federalismo, del cual puede exigirse una recomposición de los modelos de gestión intergubernamental.

CONCLUSIONES

El planteamiento de una tipología de asociaciones municipales permite caracterizar, dentro de ella, los asociacionismos existentes en nuestro país; de éstos podemos señalar los siguientes rasgos: se realizan por vía de la membresía en asociaciones civiles y, en consecuencia se trata de formatos mixtos, sociopolíticos. Los iniciadores de las asociaciones son predominantemente partidos políticos y fuerzas políticas organizadas, eventualmente organismos no gubernamentales y órganos de participación comunitaria (como es el caso de las asociaciones civiles para el hermanamiento translocal de ciudades). El valor agregado de estas asociaciones es que, desde el primer momento, reúnen tanto a autoridades como a personas con actividades políticas, sociales y profesionales en favor del desarrollo del municipio.

Los protocolos legales para consentir que los ayuntamientos se asocien a nombre y en representación de sus municipalidades son restringidos (si no es que inexistentes), por lo cual es necesario iniciar una experiencia asociacionista sustentada en declaratorias de cabildo que generen los recursos de interposición, a fin de destrabar jurisdiccionalmente cualquier posible oposición, es decir que se trata de exponer sobre la mesa las cartas jurídicas restrictivas que quieran hacer valer otras instancias de gobierno y las fuerzas retardatarias que se niegan a un municipio más autónomo. Así pues, la experiencia asociacionista es

incipiente, prevalecen las fórmulas prescritas en la Constitución y sus leyes reglamentarias. Queda entonces la tarea de proponer algunas líneas de trabajo para concretar verdaderas asociaciones municipales en México. Para estos fines se sugiere una agenda temática susceptible de discusión:

– Ante el eventual retardo de una reforma constitucional en este sentido, se propone la exploración de otros asociacionismos mixtos, de tal manera que se conforme y acoja una cultura municipal en dicha materia.

– La exploración en uso del derecho permite a los ayuntamientos incursionar en relaciones de derecho privado con otras instancias gubernativas; la condición es que la realicen entre pares, es decir, sin infringir los rangos gubernativos. Los temas de esta relación pueden ser inicialmente los relativos al intercambio de experiencias en materia de obras, servicios públicos y urbanismo, es decir, los consignados en el artículo 115.

– La lucha consistente y unificada de ayuntamientos (puede ser a través de declaratorias) para que se les participe de decisiones elaboradas y resueltas en los mecanismos y foros de interlocución que promuevan las autoridades federales y estatales, sobre todo cuando se vaya a involucrar a los ayuntamientos como responsables solidarios o como operadores de programas, es parte esencial de la agenda.

– La incursión de los ayuntamientos por la vía de las asociaciones existentes en una revisión profunda del marco jurídico estatal y federal, sobre todo en lo que hace a disposiciones reglamentarias y convenios intergubernamentales vigentes, es indispensable a efecto de planear una serie de controversias constitucionales concatenadas alrededor de temas y procedimientos legales que puedan sostenerse eventualmente para ganar juicios sustentados en las previsiones del artículo 105 constitucional.

– Sería conveniente limitar la discrecionalidad del Estado en los asociacionismos municipales mediante la conformación y articulación de asociaciones estatales de municipios, mismas que no requieren de ninguna intermediación de autoridades estatales.

Aquí se trata de dejar asentado, en un trabajo académico, el potencial legal y político que pueden tener los ayuntamientos para emprender luchas modernas por sus intereses, una vez que los antiguos fueros municipales fueron agotados de manera irremisible por las fuerzas estatales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Arévalo, Octavio, *Asociaciones municipales*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., 1996.
- Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- Albertí i Rovira, Enoch, "La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones", en *Informe sobre el gobierno local*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- Arteaga Nava, Elisur, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al poder judicial*, México, UNAM, 1995.
- Consejo de Europa, *Carta europea de autonomía local*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, CEMI, Granada, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- Cuchillo, Montserrat y Francesc Morata, *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- Declaración universal sobre autonomía local*, IULA, XXVII Congreso, Río de Janeiro, publicada en el *Boletín Municipal*, México, INAP, octubre de 1987, núm. 40.
- La carta del ciudadano*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- "Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela", *Estudios Municipales*, núm. 12, noviembre-diciembre de 1986.
- Merino, Mauricio (coord.) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Millán Suárez, Ricardo, "La necesidad de una asociación institucional de ayuntamientos", *El Municipal*, México, año I, 16 de octubre de 1995.
- Ochoa Campos, Moisés, *El municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras, 1981.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986.
- Sánchez Márquez, Ricardo, "Las personas en el derecho", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UASLP, San Luis Potosí, núm. 3, 1995.
- Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Vandelli, Luciano, *El poder local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.