

NUEVAS FORMAS DE INTERRELACIÓN POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN
Cecilia CADENA HINOSTROZA

SUMARIO: I. Introducción. II. El marco normativo de las asociaciones de municipios. III. Las asociaciones municipales en México. IV. Alcances de las asociaciones de municipios y de la Conferencia Nacional. V. Comparación con experiencia en otros países. VI. Perspectivas de las asociaciones municipales en el país. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En primer término, agradecemos al doctor Diego Valadés Ríos, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, su amable invitación para participar en este importante Congreso Internacional de Derecho Municipal; asimismo, hacemos extensivo nuestro reconocimiento a los integrantes del comité organizador de este evento académico.

Estamos seguros de que las aportaciones que surjan del Congreso serán valiosas para la vida de los municipios mexicanos, sobre todo en el momento actual, en el que se está revalorando con seriedad el papel central que las comunas deben tener en las tareas del desarrollo nacional. El municipio, como orden de gobierno más cercano al pueblo, puede aportar una serie de acciones invaluable para lograr una más amplia participación ciudadana, y con ello un avance justo y equilibrado del país.

II. EL MARCO NORMATIVO DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Se afirma con razón que el moderno municipio mexicano fue producto de la Revolución mexicana de 1910, plasmándose jurídicamente la institu-

ción en el artículo 115 de la Constitución de 1917, como resultado de los reclamos populares de la época, que pugnaban por un “municipio libre”.

Desde 1917 hasta nuestros días se han dado diversos avances de significación en el marco jurídico que rige a las municipalidades del país, como son principalmente las reformas al citado artículo 115 de la ley suprema en febrero de 1983 y en diciembre de 1999.

En ese sentido, y en cuanto al tema de esta ponencia, afirmamos que en ambas reformas se otorgó a los municipios la capacidad legal de asociarse entre ellos para el cumplimiento de sus funciones y para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En efecto, la fracción III del artículo 115 constitucional admite esa asociación entre municipios de un mismo estado, e inclusive entre municipios de entidades diferentes. En el primer caso bastará con la autorización de los respectivos cabildos; en el segundo caso se hace necesaria la aprobación de los respectivos Congresos locales.

Sin embargo, el texto constitucional no deja del todo clara la cuestión de que si es admisible la asociación de municipios y sus autoridades para otros fines que no sean estrictamente la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden. Sería el caso, por ende, de cuestionarnos si los municipios están jurídicamente capacitados y facultados para integrar otras diversas formas de asociacionismo tendientes a mejorar la promoción y defensa de sus intereses.

Este es el caso de diversas agrupaciones de municipios que existen actualmente en el país y que obedecen principalmente como su base gregaria al origen partidista, y que se han constituido bajo la figura de asociaciones civiles.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que los municipios cuentan con personalidad jurídica propia, como lo señala expresamente la fracción II del artículo 115 de la ley superior del país, por lo que legalmente pueden actuar como toda persona moral. En dicho entendido, sin entrar aquí en el debate que el tema suele provocar, se admite que el Estado, léase aquí en su orden de gobierno municipal, cuenta con la posibilidad de ejercer sus derechos tanto en la esfera pública, como autoridad plena, como también en la esfera privada cuando defiende sus intereses en relaciones de coordinación con otras personas físicas o jurídicas.

Bajo esta premisa, el artículo 9o. de la Constitución indica que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito, principio jurídico éste que no solamente es privativo de las personas

físicas, sino que también se aplica a las personas morales o jurídicas, como sería, en el caso, el municipio.

En tal entendido, estimamos que los municipios, para la promoción y defensa de sus intereses, gozan de pleno derecho de asociación, ya que en ello no se implica ejercicio público de facultades ni están actuando dentro de la agrupación como autoridad o bajo potestad pública.

A ello se debe que las agrupaciones de municipios que existen actualmente en el país se hayan configurado como asociaciones civiles, lo que en principio resulta jurídicamente correcto. Sin embargo, resulta también importante explorar si esa forma legal que han seguido las agrupaciones de municipios es la más adecuada, o si simplemente así lo han hecho por no existir actualmente otra mejor alternativa.

A juicio nuestro, el marco de “asociación civil” de las agrupaciones municipales, si bien es correcto, parecería que les resulta corto y quizá hasta insuficiente, para la efectiva promoción y defensa de una serie de intereses que por su naturaleza son públicos y colectivos. Por ello estimamos importante el hecho de que sea el propio texto constitucional el lugar en donde quede plasmada con toda claridad la atribución legal de los municipios para asociarse entre ellos y buscar los objetivos comentados.

Existirían así en el propio dictado del artículo 115 constitucional varias formas de asociaciones municipales, como son las ya reconocidas en torno al cumplimiento de funciones públicas y prestación de servicios, las que cuentan también con una serie de formalidades legales para su creación. Pero hace falta que para la promoción y defensa de sus intereses queden también los municipios autorizados desde la ley suprema para cumplir con dicho objetivo.

Dicha vía es la postura de esta ponencia, que analiza de manera esquemática las principales asociaciones de municipios que existen actualmente. Hacemos referencia, igualmente, a las ventajas que conlleva este espíritu asociacionista, y proponemos en la parte final de nuestro trabajo una adición al proemio de la fracción II del artículo 115 constitucional para lograr dicho fin.

III. LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

Las citadas reformas al artículo 115 tanto de 1983 como de 1999, así como los procesos de descentralización y cambios políticos que se viven

en México han reconfigurado las relaciones e importancia del nivel de gobierno municipal.

Un mecanismo que se ha encontrado para fortalecer la importancia de los municipios como nivel de gobierno y no sólo como instancia administrativa ha sido a través del asociacionismo.

Con esta estrategia, los ayuntamientos de los diferentes partidos se han agrupado conformando asociaciones, las que más recientemente se han aglutinado en la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano. Esta última no con intenciones de erigirse en un único órgano de asociación, sino uno de coordinación de las asociaciones existentes.

El principal propósito de las asociaciones de municipios, independientemente de su identidad política, su especialidad o membresía, ha sido el de generar una instancia para que los ayuntamientos, sin importar su talla o su partido de origen, tengan la posibilidad de procesar sus demandas y sus relaciones con otros niveles y ramas de gobierno.

De esta manera, en México han surgido asociaciones en el nivel estatal, como 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, así como intentos de reunir municipios en Nuevo León, Yucatán, Querétaro, Guerrero y Tabasco.

Existen otras tres asociaciones de alcance nacional que se han caracterizado por aglutinar a un mayor número de ayuntamientos de la misma extracción partidista y de contar con una existencia más formalizada, como son: la Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC) constituida desde 1994, y que agrupa autoridades municipales que provienen del Partido Acción Nacional (PAN); la Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación Civil (AALMAC), constituida formalmente en 1997 como representación de ayuntamientos emanados de las filas del Partido de la Revolución Democrática (PRD); la Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (FENAMM), también asociación civil creada formalmente en 1997 con miembros de procedencia partidista afín al Partido Revolucionario Institucional (PRI). A su vez, ha surgido también la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano, la cual tiene como finalidad coordinar las iniciativas de las tres asociaciones. La Conferencia se creó en junio de 2001.

Resulta de interés hacer una breve descripción sobre las principales características de cada una de las asociaciones y de la Conferencia, así

como la forma en la cual se conforman sus órganos de gobierno o coordinación, según sus particulares estatutos.

1. *Asociación de Municipios de México, Asociación Civil (AMMAC)*

La AMMAC tiene sus antecedentes en la asociación denominada Ayuntamientos por el Municipio Libre, A. C. (AMLAC), que fue la primera asociación de municipios que se conoció en México. La AMMAC se conformó formalmente como asociación civil en marzo de 1994 a iniciativa de un buen número de municipios con ayuntamientos de origen panista. Su sede principal se ubica en la zona metropolitana de la ciudad de México. Desde entonces se ha caracterizado por su permanente trabajo de vinculación y de búsqueda de mejores condiciones de gestión para los ayuntamientos. Como resultado de ese trabajo ha logrado colocarse como parte del Comité Ejecutivo Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) considerada como la organización de gobiernos locales más grande y representativa en el mundo. En ella se encuentran aglutinados desde ciudades en lo individual, hasta asociaciones nacionales y regionales de municipios.

Los estatutos de la AMMAC señalan como principales objetivos promover el desarrollo y funcionamiento de los municipios, así como establecer los principios de solidaridad y subsidiariedad como ejes del gobierno. Entre sus principales actividades se encuentran intercambiar ideas, experiencias, asistencia técnica, promover proyectos de ley, reformas al marco legal, capacitación y desarrollo profesional de los servidores públicos, convenios con proveedores de bienes y servicios en beneficio de sus socios, investigación en áreas de oportunidad financiera, gestión de soluciones a problemas ante el gobierno federal y distintas instancias, entre otras.

De acuerdo con sus estatutos, pueden ser miembros de la asociación los presidentes municipales o presidentes de los concejos municipales, los suplentes cuando sean miembros de cabildo. Todos ellos cuentan con voz y voto en la toma de decisiones, las cuales se alcanzan por el principio de mayoría simple.

Los órganos directivos de la asociación son: a) la asamblea general, que constituye la máxima autoridad y está conformada por todos los socios activos; b) la junta directiva nombrada por la asamblea general y

compuesta por un presidente y un vicepresidente secretario y otro tesoroero, diez vicepresidentes, pudiendo ampliarse el número en el caso de que cinco ayuntamientos de un mismo partido formen parte de la asociación; c) la Dirección Ejecutiva, nombrada por el presidente de la Junta Ejecutiva, y se encarga principalmente de cuestiones relativas a la administración de la asociación.

Los recursos de la asociación se consiguen a través de cuotas de los miembros activos, cuyo monto es determinado por la asamblea general; también pueden recibir donativos o legados y productos del patrimonio y operación de la asociación. Para controlar, supervisar y auditar los recursos está prevista la comisión de vigilancia, conformada por tres miembros de la asociación elegidos por la asamblea que no pertenezcan a la junta directiva. La comisión de vigilancia cuenta con un presidente, un secretario y un vocal.

Por último, la asamblea cuenta con la facultad de nombrar un consejo técnico de hasta veinte personas de entre los académicos, y personalidades de la vida pública siempre y cuando tengan una trayectoria sobre el análisis de la problemática municipal y sus soluciones. El consejo técnico tiene las funciones de orientar las acciones y trabajos de la asociación sobre el mejor y más armónico desarrollo del municipio.

Aunque la AMMAC surgió como iniciativa de municipios de extracción panista, sus estatutos admiten una participación plural hacia otros ayuntamientos distintos con la pretensión de integrar a miembros de todos los partidos políticos.

La AMMAC tenía, hasta mayo del 2003, 275 municipios afiliados, ésta, a su vez, está integrada a la Conferencia Nacional de Municipios de México.

2. Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC)

La AALMAC tiene como antecedente el Movimiento Nacional Municipalista, y está conformada por ayuntamientos provenientes del PRD. Se constituyó en octubre de 1997 como asociación civil en la ciudad de México. Entre sus principales objetivos sociales se encuentran el de promover el intercambio, la reflexión, la capacitación y el fortalecimiento de la gestión de gobierno, así como la defensa y representación de los intereses de sus agremiados.

De acuerdo con sus estatutos, pueden ingresar a la asociación los municipios de todas las extracciones políticas, ya sean de dimensiones grandes, intermedias o pequeñas. Estos últimos son considerados como la base del desarrollo social y el equilibrio geográfico.

Los objetivos de la asociación son, entre otros: constituirse como instancia de interlocución ante los gobiernos federal y estatal; impulsar una plataforma municipal que otorgue un sello particular a los ayuntamientos del PRD; promover la formación y capacitación de las autoridades municipales para mejorar la administración y calidad de servicio; prestar asesoría a los municipios afiliados en temas de desarrollo municipal; servir de enlace a sus asociados con organismos nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y conocimientos. Como una de sus actividades relevantes se encuentra la de promover convenios con otras instituciones nacionales y extranjeras para apoyar las tareas de los ayuntamientos.

En los términos de sus estatutos pueden ser miembros de la asociación los presidentes municipales o sus representantes. Todos los miembros activos tienen voz y voto. Los órganos directivos de la asociación son: la asamblea general, como principal instancia de gobierno; un presidente; un presidente adjunto; un secretario general; un tesorero y once vicepresidentes. Cuenta además con un consejo consultivo conformado por trece personalidades de la academia y la vida pública, especialistas en el tema de desarrollo municipal.

La AALMAC agrupa además de municipios del PRD, del Partido Verde Ecologista de México y del Partido del Trabajo de al menos dos terceras partes de los estados de la República. Al inicio del presente año contaba 324 municipios afiliados.

3. Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)

La FENAMM es una asociación civil constituida formalmente en enero de 2001, aunque ha trabajado como asociación desde 1997 con ayuntamientos afines al PRI. Su sede se ubica en la ciudad de México. Se ha caracterizado por la realización de foros y debates amplios sobre los gobiernos locales. Agrupa asociaciones estatales de municipios en la mayor parte del territorio nacional, así como de manera individual a un buen número de regidores y síndicos.

De acuerdo con sus estatutos, los objetivos centrales de su actividad son: promover el desarrollo y fortalecimiento de los municipios de México; integrar una organización nacional de municipios; vincularse con organizaciones internacionales; realizar y difundir estudios e investigaciones para la orientación y desarrollo del municipio; realizar actividades de capacitación y formación de funcionarios; promover la modernización de las finanzas y la hacienda municipal, impulsar las reformas al marco jurídico del municipio, y establecer redes de información y comunicación entre los municipios y en general a la sociedad.

Pueden ser miembros de la FENAM las organizaciones relacionadas con temas municipales, ayuntamientos, concejos municipales y asociaciones de presidentes municipales. Adicionalmente, podrán integrarse en calidad de colaboradores, representantes o miembros honorarios los presidentes municipales, regidores, síndicos y ciudadanos respetables, estos últimos a invitación del consejo directivo.

Los órganos de gobierno de la FENAMM son: a) la asamblea general, como máxima autoridad conformada por los miembros de los órganos de dirección, así como por todos los asociados, quienes tienen voz y voto; b) un consejo directivo encargado de la gestión de programas, proyectos y acciones, integrado por un presidente, un primer vicepresidente, un segundo vicepresidente, un secretario general, vicepresidentes de área, un director ejecutivo, vocales estatales y vocales nacionales. Existe también un comité de vigilancia integrado por tres miembros del consejo directivo nombrados por dicho órgano; sus funciones son cuidar el cumplimiento de los acuerdos y realizar dictámenes sobre los trabajos del consejo y las comisiones (éstas se conforman de acuerdo con áreas temáticas). Existe también el consejo consultivo como órgano de asesoría técnica. Su conformación está determinada por el consejo consultivo.

El patrimonio de la FENAMM se conforma por la aportación de los afiliados, por donativos, campañas para obtención de fondos, herencias, legados, entre otros. Hasta mayo de este año agrupaba a 1,700 municipios y forma parte de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano. Actualmente (octubre de 2003) el presidente de esta asociación (alcalde de Durango) ocupa la presidencia de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (CONAMM).

4. *Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (CONAMM)*

Las tres principales asociaciones de municipios en México decidieron en junio de 2001 conjuntar sus esfuerzos y constituirse como conferencia. Dicho acuerdo opera bajo el principio de respeto a las ideologías políticas que conforman las tres asociaciones. La CONAMM se propone ser la voz que coordine, vigile e impulse la consolidación de los gobiernos municipales. Esta unión busca fortalecer las finanzas municipales, impulsar que las modificaciones al artículo 115 constitucional sean recogidas plenamente para su operatividad en los congresos locales, así como lograr una relación más estrecha entre los municipios con los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial federal y los correspondientes gobiernos de los estados.

Al constituirse la conferencia se definió una agenda temática básica sobre los siguientes aspectos: reforma del Estado y municipio; rediseño del municipio, reelección o ampliación del periodo del gobierno municipal; capacitación, profesionalización y un esquema de continuidad en las administraciones; modernización del marco jurídico municipal, y la integración de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La CONAMM ha logrado establecer, en marzo de 2002, una adecuada interlocución con el Ejecutivo federal con el fin de establecer un Acuerdo Político Nacional para integrar el punto de vista municipal en una Mesa del Federalismo y la Conferencia para el Fortalecimiento Municipal, así como la Mesa del Consejo Consultivo para el Desarrollo Municipal con la Secretaría de Desarrollo Social.

Como resultado de ese trabajo, la actuación de la CONAMM ha generado una serie de resultados positivos muy relevantes, como es el hecho de haber quedado incluida como parte de la Primera Convención Nacional Hacendaria que se realizará del 5 de febrero al 31 de julio de 2004, y en la cual se discutirán y definirán temas relativos a la redefinición y asignación del gasto público, redefinición de potestades tributarias, que incluye el fortalecimiento de las finanzas municipales, la deuda pública, el patrimonio público, la modernización de la administración hacendaria y la colaboración y coordinación intergubernamentales. De esta manera, la CONAMM y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), así como el gobierno federal, tendrán la posibilidad de dar una nueva orientación al federalismo mexicano.

IV. ALCANCES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y DE LA CONFERENCIA NACIONAL

Por la forma en que han surgido y trabajado las asociaciones de municipios en México podemos identificar dos aspectos hacia los cuales se encaminan los resultados de sus acciones: el institucional y el político.

1. *En lo institucional*

La carencia de recursos, la falta de interlocución con los diferentes niveles y ramas del gobierno y la escasa capacidad institucional han propiciado que muchos municipios en México no cumplan con las atribuciones que la Constitución les concede. Por más énfasis que se ha hecho en los procesos de descentralización y autonomía del municipio es una realidad que una buena cantidad de ayuntamientos no pueden con las tareas que implican prestar eficientemente bienes y servicios, y menos todavía proponer e implantar políticas públicas en beneficio de las comunidades o ciudades que gobiernan. Por lo tanto, el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, entendidas como las administrativas, financieras y de personal, son requisito indispensable para superar las limitaciones.

La reunión de los municipios, como hemos visto antes, se ha encaminado a fortalecer la autonomía y el ejercicio democrático de los gobiernos, redefinir sus reglas en el sistema federal, promover la creación de órganos que proporcionen la formación técnica de los funcionarios y desarrollar relaciones de intercambio con uniones y federaciones internacionales de municipios. Adicionalmente promueven la discusión sobre una posible ampliación de los periodos de gobierno, o bien la reelección sucesiva de los cuerpos de gobierno, así como la interlocución con los otros niveles y ramas de gobierno.

Con ésas y otras acciones más específicas relacionadas con la planeación y la intervención en el diseño de políticas, las asociaciones de municipios buscan fortalecer la capacidad de respuesta que tienen los ayuntamientos de todos los tamaños. A nadie cabe duda que al aumentar la capacidad de respuesta sobre las demandas de las comunidades aumentarán los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad de los gobiernos.

El fortalecimiento de las capacidades de los municipios en lo administrativo, hacendarias y la eficiencia del personal constituyen los elemen-

tos para afianzar al ayuntamiento como un espacio de poder público vinculado de la manera más estrecha a los ciudadanos, y no sólo como una instancia administrativa prestadora de servicios públicos.

En lo administrativo, a través de la promoción, asesoría e impartición de preparación técnica a los funcionarios. La reforma y modernización de las prácticas administrativas en términos de revisión y adecuación de procesos de gestión y organizativos es otra vertiente que permite fortalecer las capacidades administrativas.

En lo hacendario, la falta de recursos financieros necesarios para que los municipios cumplan con las obligaciones que dicta la Constitución debe ser resuelta no sólo con la buena voluntad del gobierno federal, sino con acuerdos claramente establecidos. El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe entonces transitar hacia una coordinación hacendaria que atienda además de lo relacionado con los ingresos y egresos, también la contratación de deuda y gestión del patrimonio municipal. La hacienda de los municipios puede también ser mejorada con la organización y adecuación de los mecanismos de recaudación con que cuenta.

La profesionalización constituye, sin duda, una alternativa tanto para mejorar el desempeño de los empleados públicos como para proporcionarles certidumbre en las condiciones de trabajo y una nueva ética de servicio. La permanencia y continuidad que acompañan a la profesionalización en los cargos contribuye a disminuir los problemas de rotación de personal acentuados en este nivel de gobierno y limita las consideraciones políticas de patronazgo o clientelismo en la contratación del personal, contribuyendo a la eficiencia en el desempeño. La preparación técnica hacia los funcionarios forma parte de una estrategia que sin duda llevará a que en el corto plazo los ayuntamientos puedan decidir sobre su propio modelo de servicio civil de carrera, el cual permitirá su desarrollo profesional y estabilidad laboral.

2. En lo político

La capacidad política del municipio depende en gran medida de su posibilidad de ejercer plenamente los principios de autonomía en el ámbito administrativo, jurisdiccional y legislativo. No obstante, por la heterogeneidad de condiciones y la falta de interlocución, los ayuntamientos quedan supeditados a las decisiones de los gobiernos federal y estatal y a las

negociaciones que los alcaldes hacen en lo particular. Es de todos conocido la antesala que hacen algunos presidentes municipales de municipios rurales y también urbanos para poder mantener una entrevista con el gobernador o algún funcionario estatal o federal.

La posibilidad de incrementar la capacidad política y de interlocución municipal también se consigue a través del asociacionismo. Como hemos observado en la descripción de los tres casos, la representación de las demandas y la gestión de las necesidades diversas están encuadradas dentro de los propósitos de las asociaciones y de la Conferencia.

La posición de los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales es fortalecida a través del conjunto que forman. Con la fuerza que logran los municipios de manera grupal los problemas de los pequeños y medianos ya no pueden relegarse en la agenda porque existe una instancia que promueve y defiende su participación en las decisiones necesarias.

El principal beneficio que en términos políticos representa el asociacionismo es la posibilidad de incidencia en las reformas municipales, en las político-electorales, en las fiscales y en otros ordenamientos que afectan la vida municipal.

La agrupación de municipios por partido político representa la oportunidad de interlocución con el Poder Legislativo, y aunque existe el peligro latente de colocar en segundo plano las demandas municipales por los intereses partidistas, sin duda la conformación de la Conferencia constituye el equilibrio necesario para mantener los principios que dieron origen a las asociaciones. La representación y gestión de la problemática y el procesamiento de sus demandas y relaciones con los poderes públicos se ha fortalecido a través de las asociaciones y la conferencia; prueba de ello es su participación en la Convención Hacendaria a celebrarse el próximo año.

V. COMPARACIÓN CON EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

Las experiencias de asociacionismo en otros países han permitido orientar la conformación de la práctica en México. Algunas de las principales agrupaciones que existen en América Latina son: la Asociación Chilena de Municipalidades, la Federación Colombiana de Municipios, y casos similares en Argentina, Brasil, Venezuela y Ecuador, por mencio-

nar algunas. Particularmente en Centroamérica se conocen prácticas en Honduras, Panamá, Guatemala y El Salvador. Las hay también en Canadá, Estados Unidos y Europa, como la Federación Mundial de Ciudades Unidas con sede en Francia, International City/ County Management Association, en Estados Unidos, y Asociación Canadiense de Municipios.

Uno de los casos más exitosos de asociacionismo es el de España. La Federación de Municipios y Provincias (FEMP) tuvo su origen después de las primeras elecciones democráticas españolas, cuando Tierno Galván era alcalde de Madrid. El proceso de conformación de la FEMP ha sido largo, y en la actualidad ya agrupa a la mitad de los municipios y provincias con origen en prácticamente todos los partidos en donde habita el 90% de la población de ese país. Una característica de esta federación es que agrupa no sólo a municipios, sino a regiones a través de las provincias.

El funcionamiento de la federación se rige por órganos rectores y ejecutivos con una amplia representación pluralista. El eje del trabajo está determinado por comisiones que se agrupan por temas específicos. La influencia de la federación ha impactado en el cambio de toda la legislación municipal y regional que se realizó en España desde la transición democrática. Su papel ha sido relevante y ha servido para mantener y conservar los principios de autonomía municipal.

En comparación con el caso de México podríamos señalar algunas semejanzas. Una de ellas es que las asociaciones se conforman a lo largo de un proceso de cambio político que se vive en el país, si no igual a la transición española, al menos similar en términos de cambio de un gobierno asentado por varias décadas.

Otra semejanza es el crecimiento rápido de las asociaciones en términos de asociados, presupuesto y estructura interna. Las tres principales asociaciones en México presentan un crecimiento acelerado de sus estructuras internas semejantes al caso español.

La participación reciente de las asociaciones en los temas hacendarios que se están definiendo en México es otra semejanza con la FEMP relativa a la influencia que ésta tuvo en la definición del cambio legislativo que se realizó en España. La participación en el caso de México a partir de su intervención en la Convención Hacendaria marcará el inicio de una trayectoria más amplia en la definición y redefinición de la competencia de los tres niveles de gobierno.

El tipo de actividades que cubren son también muy similares resaltando la capacitación y asesoría, los estudios, información y publicaciones, relaciones internacionales, intercambio municipal y gestión, aunque, como señalamos anteriormente, en el caso español se forman comisiones temáticas, como pueden ser bienestar social, transporte, consumo, haciendas públicas, función pública, empleo, etcétera.

Como principales diferencias observamos al menos dos. La primera tiene relación con la inclusión de gobiernos provinciales, que si bien en México no existe esta figura, su equivalente sería el de asociaciones de municipios por regiones. La reunión de municipios por este criterio reforzaría tanto a las asociaciones como a la conferencia, porque implicaría que los ayuntamientos se están agrupando en torno a problemas comunes, y no sólo bajo el criterio partidista. Los resultados del trabajo por asociacionismo regional representaría sin duda la resolución de problemas de manera más efectiva. Un ejemplo son las zonas metropolitanas de las grandes ciudades en el país.

La otra diferencia (vinculada con la anterior) la constituye la agrupación en torno a la filiación partidista. En el caso de España, los órganos de la FEMP están conformados con las representaciones de todos los partidos políticos mediados por acuerdos bien establecidos. Los resultados están a la vista, la pluralidad no ha significado un estancamiento ni una fragmentación de la federación. En el caso de México, si bien es éste un rasgo que debe matizarse porque al menos dos de las asociaciones a las que hemos hecho referencia contemplan la participación de municipios con filiación partidista distinta a la que le dio origen, sabemos que fundamentalmente son los tres principales partidos los que cubren la mayor parte de los afiliados.

Lo que constituye la principal fortaleza del asociacionismo municipal es su funcionalidad técnica, que garantiza la eficiencia y eficacia de las acciones encaminadas a fortalecer al municipio como instancia de gobierno. Ello no significa que no existe el carácter político. Lo que queremos resaltar es que la falta de pluralismo puede propiciar segmentaciones, y con ello el fracaso del proyecto. Quizá la conformación de la Conferencia de Municipios se encamina ya hacia este principio.

VI. PERSPECTIVAS DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PAÍS

La experiencia de trabajo conjunto en los casi diez años de existencia de las asociaciones constituye uno de los esfuerzos más importantes en el país para fortalecer la autonomía, descentralización y eficiencia de los municipios.

En tal sentido, quisiéramos hacer algunas consideraciones finales sobre las perspectivas que se pueden observar en el trabajo y la actuación de las asociaciones.

En primer lugar, es necesario reconocer la importancia del afianzamiento de las asociaciones como parte del propio fortalecimiento institucional. Para ello tendrán que consolidarse la estructura interna, su capacidad presupuestaria, propositiva, y la ampliación de servicios que presta. Porque de los resultados prácticos que han obtenido las asociaciones se ha generado su credibilidad, prestigio e importancia, no sólo en el plano nacional, sino en la percepción misma de los ayuntamientos en el sentido de que la reunión de los municipios puede aprovechar y potenciar sus capacidades.

En segundo lugar, nos referimos al ámbito político. El rasgo más importante es que en conjunto los ayuntamientos están en un proceso de reconfigurar sus relaciones con otros actores políticos y con las diferentes ramas del poder público. Para ello será necesario continuar con el esfuerzo, primero, de constituir y fortalecer una organización de municipios plural (la conferencia ya es un paso importante), y, en segundo término, que todos los municipios que participan en las asociaciones y en la conferencia tengan igualdad de condiciones. Es decir, que sin importar tamaño, situación geográfica y filiación partidista sean considerados con los mismos derechos y obligaciones que el conjunto.

En tercer lugar, es necesario mantenerse atentos en cómo se establecen las relaciones y acuerdos con el gobierno, tanto federal como local, para evitar que las iniciativas que afectan directamente a los municipios sean sostenidas y creadas por el Estado nacional. Si bien se reconoce la necesidad de que éste cuente con instancias de coordinación de los municipios, es importante dejar bien establecido que hay ámbitos de actuación que son exclusivos del municipio, y el gobierno nacional sólo debe limitarse a la coordinación.

Por último, la propuesta de adición al proemio de la fracción II del artículo 115 de la Constitución general del país es la siguiente:

Artículo 115.

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. *Los municipios podrán asociarse entre sí para la promoción y defensa de sus intereses.*

La adición en comentario aparece en cursivas. Con base en el texto que se adiciona, se estaría dando carácter público a las actuales asociaciones de municipios y éstos contarían, a su vez, con una mejor situación jurídica para lograr resultados positivos en la defensa de los intereses municipales, los que en última instancia repercutirían en beneficio de la colectividad.

VII. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

AALMAC, “La ALMAC inicia su trabajo al frente de la Conferencia Nacional de los Municipios de México”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 11, marzo de 2003.

———, “La SEDESOL y la CNMM instalan el Consejo Consultivo Municipal para el Desarrollo Social”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 8, septiembre-octubre de 2002.

ACOSTA, Octavio y ENRÍQUEZ, Carmelo, *Las asociaciones de municipios, un valioso instrumento para el fortalecimiento, la democratización y la autonomía local. Antología*, México, CESEM-Asociaciones de Gobiernos Locales-Centro de Servicios Municipales, www.unam.mx/ce-sem/ANTOL/ASOMUN/uno.htm.

AGUIRRE, Alberto, “La reforma que congeló la CONAGO”, *Reforma*, 21 de septiembre de 2003.

AMMAC, “¿Qué es el ramo en la actualidad?”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 4, noviembre-diciembre de 2001.

- , “Comunicado de prensa”, *Alcaldes Mexicanos*, año 3, núm. 16, agosto de 2003
- , “El gobierno municipal mexicano”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 3, septiembre-octubre de 2001.
- , “La Conferencia Nacional de Municipios de México”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 9, noviembre-diciembre de 2002.
- , “La mesa del federalismo”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 8, septiembre- octubre de 2002.
- , “Solidaridad con los municipios de Colima”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 11, marzo de 2003.
- , “Congreso Nacional de Obras Públicas y Servicios Municipales”, *Alcaldes Mexicanos*, año 3, núm. 15, julio de 2003.
- CONAMM, “Conferencia Nacional de Municipios de México. Agenda para el Desarrollo Municipal”, *La Jornada*, 1o. de septiembre de 2003.
- DEMUCA, Fundación, *Asociacionismo Municipal en Centroamérica*, San José de Costa Rica, DEMUCA, 1999.
- DÍAZ PÉREZ, Fernando, *Municipio y coordinación hacendaria, el largo camino de una reforma*, ponencia presentada en el 2o. Congreso “Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado”. Mesa 7: “Municipio y Reforma del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria”. Investigadores en Gobiernos Locales de Mexicanos (IGLOM), abril de 2001.
- ENZÁSTIGA, Mario, *Utopías y realidades. Limitada reforma municipal*, Sistema de Información-Centro de Servicios Municipales de Michoacán “Heriberto Jara” (CESEMICH).
- FENAMM, “Foro Nacional de Experiencias Municipales Exitosas en Ciudad Victoria, Tamaulipas”, *Alcaldes Mexicanos*, año 3, núm. 15, julio de 2003.
- , “La FENAMM demanda un federalismo que incluya a los municipios”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 4, noviembre-diciembre de 2001.
- , “Reunión con secretario de Hacienda y Crédito Público”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 9, noviembre-diciembre de 2002.
- GARZA MARTÍNEZ, Fernando, “Carta de AMMAC a los alcaldes de México”, *Alcaldes Mexicanos*, año 2, núm. 7, julio-agosto.

- JIMÉNEZ, Ricardo, “Federalismo y municipio”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 3, septiembre-octubre de 2001.
- LAZOS GARZA, Flavio, “Algunos pendientes de la transparencia fiscal entre la Federación, estados y municipios”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 4, noviembre-diciembre de 2001.
- MARCOS GUTIÉRREZ, Juan, “Asociacionismo municipal y federalismo”, *Alcaldes Mexicanos*, año 1, núm. 5, marzo-abril de 2002.
- MARTELLI, Giorgio, “Necesidad y viabilidad de una asociación nacional de municipalidades”, en *Antología. Asociaciones de Gobiernos Locales, Centro de Servicios Municipales*, CESEM, México, Fundación Friederich Ebert, 1992 www.unam.mx/cesem/ANTOL/ASOMUN/tres.htm
- OLMEDO, Raúl, “Las grandes tendencias del federalismo”, *Examen*, año XII, núm. 142, septiembre de 2001.
- Página del Centro de Servicios “Municipales Heriberto Jara”: www.cesemheribertojara.org.mx/antologias.htm
- “Rebelión de ayuntamientos”, *El Meridiano de Tepic*, Tepic, Nayarit, 17 de mayo de 2003.
- ROJAS, Francisco, *El asociacionismo municipal en México*, ponencia presentada en videoconferencia, México, INDESOL, 13 de julio de 2001.
- SAÚL, Lilia y SOTO, Orquídea, “Ratifican Convención Hacendaria”, *El Universal*, 30 de septiembre de 2003
- VALLARTA PLATA, José Guillermo, “El municipio en México”, en *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VEGA MARÍN, José Óscar (23 y 24 de septiembre de 1999), *Los ayuntamientos y sus relaciones con estados y federación*, ponencia presentada en el Congreso “Gobiernos Locales: el futuro político de México”. Tema 1: “Relaciones Intergubernamentales”. Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Guadalajara, Jalisco. www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso1/pm/ovega.html

Páginas electrónicas de las asociaciones

www.aalmac.org.mx página electrónica de la Asociación de Autoridades Locales de México, consultada el 6 de octubre de 2003.

www.alianza.mexusa.org. página electrónica de la Alianza México-Estados Unidos para el Desarrollo Municipal, consultada el 30 de septiembre de 2003.

www.ammac.org.mx. página electrónica de la Asociación de Municipios de México, A. C., consultada el 5 de octubre de 2003.

www.fenam.org.mx página electrónica de la Federación Nacional de Municipios de México, A. C., consultada el 3 de octubre de 2003.