

ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL: MARCO LEGAL Y RAZONES PARA REPENSAR LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL

N. Marcio Quintana Buitrón¹

Las experiencias de asociación municipal o mancomunidad de municipalidades en el Perú – una suerte de entidad supramunicipal- tiene por delante el reto de reconvertirse en la base de una nueva política del Estado vinculada al proceso de la descentralización y el liderazgo estratégico del desarrollo.

En tanto es un nuevo actor institucional –de naturaleza municipal- que surge por la voluntad de autoridades locales desafiados por la inmensidad del quehacer local, la escasez de los recursos, la vinculación de sus territorios o la negociación de programas de cooperación, requiere salir de la esfera privada en que se constituye para convertirse en un actor público que ligado al Estado tiene presencia en la definición de políticas para el desarrollo local. Para ello necesita superar los marcos legales que actualmente se vinculan a su existencia, veamos.

LA IDEA DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN PERUANA ACTUAL

La Constitución Política del Perú en el Art. Nº 194, dice “*Las municipalidades pueden asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos para la ejecución de obras y la prestación de servicios comunes*” que en el marco de la autonomía de las municipalidades queda sujeto a la voluntad de los entes que decidan vincularse con la finalidad de realizar inversiones mancomunadas o proveer servicios comunes; dejando a la interpretación el convenio –**como intercambio para cooperación**- con la asociatividad que es más bien la voluntad de crear una nueva institucionalidad. *La finalidad de realizar obras comunes o gestionar servicios comunes denota la transitoriedad prevista de esta forma asociativa en la norma constitucional.*

Este mismo espíritu se repite en la Ley Orgánica de Municipalidades Ley Nº 27972 que en el Art. Nº 9 Inc. 26 dice “**Corresponde al Concejo Municipal aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales**” precisando más adelante en el Art. Nº 20 Inc. 31 “**que Corresponde al Alcalde suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes**; lo que además se reitera en el texto de la misma Ley sobre competencias específicas y compartidas de las municipalidades en relación a banca municipal, desarrollo urbano, salud y saneamiento, desarrollo económico, promoción social y cultura.

Es decir, para la legislación constitucional y municipal la asociación es una suerte de convenio de cooperación para realizar servicios o inversiones mancomunadas, lo que se ratifica en el artículo Nº 124 de la LOM -**RELACIONES ENTRE MUNICIPALIDADES**- que dice “**Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno**”.

¹ Miembro del Directorio ANDE - Asociación Nacional para el Desarrollo Sostenible andeperu@terra.com.pe
Miembro del Equipo Técnico de apoyo a la Red de Municipios Saludables de Ayacucho

Esta orientación de la ley se encuentra también en diversa legislación sectorial o especial como la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N° 27795) en el tema de tratamiento de las **Zonas de Administración Común** respecto al conflicto sobre pertenencia de una obra de infraestructura o servicios, restos arqueológicos, lagunas u otros cuando no están definidos los límites territoriales de una circunscripción; o también la Ley de Adquisiciones y Compras del Estado en relación a las compras corporativas o conjuntas entre entidades públicas aprovechando economías de escala y buscando inversiones ventajosas para el Estado; *dicho sea de paso ello puede ser aplicado a los programas sociales sobre todo de municipios rurales que adquieren insumos alimentarios para pequeñas poblaciones.*

DE LA ASOCIACION COOPERATIVA A LA ASOCIATIVIDAD PRIVADA MUNICIPAL

En este contexto se han dado experiencias de asociatividad municipal con fines diversos al sentido de la Ley: Planificación interdistrital o impulso a mesas de concertación, negociación con el Estado, busca de recursos de cooperación, intercambio de experiencias o impulsados por trabajos de ONGs para cabildear en torno a determinadas políticas públicas y para ello se basaron en la figura de la Asociación Civil sin Fines de Lucro regulado por el Código Civil; así lo señala el Art. N° 125 de la LOM 27972 que dice **“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”** quiere decir que los asociados regulan su vida interna y la gestión corresponde al ámbito privado en tanto la entidad asociativa no se reconoce como ente municipal público.

Así entendemos lo que señala el Art. 126 de la LOM sobre **–INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL–** que dice “Los gobiernos locales, en función de los recursos disponibles y en coordinación con el gobierno regional, podrán formar un Instituto de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local, para el fortalecimiento institucional de las municipalidades, que pueda absolver consultas técnicas, brindar información, llevar un banco de datos sobre iniciativas vecinales, realizar estudios estratégicos de buen nivel profesional y académico a favor de los gobiernos locales y con orientación hacia el horizonte económico de la Macro Región. El Instituto de Fomento Municipal, para el cumplimiento de sus funciones, **podrá suscribir convenios** de cooperación con el Consejo Nacional de Descentralización”. Se reconoce la asociatividad como ente de representación intermunicipal.

LA ASOCIATIVIDAD ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO

La Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783 señala que **“El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación”**. Y que la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas. En un marco de autonomía de los gobiernos locales.

Esta relación entre autonomía, integración territorial y de la nación obviamente marca el sentido para desarrollar una propuesta de asociatividad estratégica de las municipalidades, que comprendería lo siguiente:

- La asociatividad por vinculo territorial o espacial en unidades como micro corredores económicos, microcuencas, valles, corredores viales que involucra la articulación de planes de desarrollo integrados a un nivel interdistrital.
- La asociatividad por vinculo cultural y/o tradición cultural en relación a la existencia de grupos sociales que representan una historia e identidad común.
- La asociatividad para generar economías de escala y aprovechar recursos o potencialidades comunes que genere acceso al mercado regional o nacional.
- La asociatividad para generar representación y desarrollo de capacidades en la gestión del desarrollo local y humano.

Es en este marco propositivo que los gobiernos locales pueden generar entidades supra municipales que asumiendo los ejes señalados o más de uno de ellos lo concretan **de acuerdo a sus competencias y fines de liderar y organizar el desarrollo integrado**, que como sabemos, generalmente presenta externalidades y/o articulaciones extra distritales, teniendo como reto lo siguiente:

- Crear nuevos sistemas de participación ciudadana en los espacios integrados: multisectoriales o sociales de base por unidad interdistrital.
- Integrar planes inter municipales previa actualización de planes distritales
- Incorporar el enfoque asociativo municipal al diseño de presupuestos participativos
- Lograr presencia en los espacios de coordinación y/o concertación provincial, regional o nacional e incluso ante el propio CND por ser entidad supramunicipal, dicho sea de paso debe mantener su rol vigente.
- Formación de equipos técnicos integrados para monitorear su regulación interna, órganos de gobierno, planes, programas y proyectos estratégicos.
- Generar un marco normativo que brinde personería pública, reconocimiento, asistencia técnica y estímulos compensatorios a la asociatividad municipal.

Este planteamiento se orienta a superar la actual definición de cooperación en servicios u obras de infraestructura, también al localismo existente propio de nuestros municipios y busca darle un nuevo sentido al proceso de descentralización actual, transformando y cohesionando identidades, creando una visión horizontal del territorio y haciéndolos sujetos de su propio desarrollo aprovechando sus articulaciones económicas, espaciales, ecológicas, sociales y culturales. En síntesis es un nuevo actor institucional que se vincula a la descentralización por su potencial naturaleza pública y territorial de base; correspondiendo su desarrollo normativo e inclusión en el entramado institucional descentralista.

La Editorial de **VOX LOCALIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.