

# **EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL. ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN CUBA DESDE SU ESTUDIO HISTÓRICO Y CONTEMPORÁNEO**

**-The municipal associations: An alternative for local development. Analysis of its implementation in Cuba-**

**Marisol Bárbara Calzada Torres,  
Yanet Cáceres Monterrey  
Orisel Hernández Aguilar  
(Universidad de Pinar del Río)<sup>1</sup>**

**Resumen:** El municipio, en el contexto de la aguda crisis socioeconómica y política actual asume un nuevo rol encaminado hacia la revitalización de la sociedad local. Por ello, el objetivo de este artículo ha sido realizar un análisis del fenómeno asociativo, valorando en primer lugar su evolución histórica y las formas en las que se ha desarrollado, para posteriormente analizar su manifestación en Cuba y su adecuación a la política que lleva a cabo nuestro país de empoderar a las estructuras gubernamentales municipales. Se concluye que el asociativismo se presenta como un fenómeno complejo de naturaleza cooperativa, siendo necesario que los Estados que se inician en este tipo de práctica evalúen la realidad y posibilidades de sus municipios. Su implementación debe ir en concordancia con los principios generales que explican el desarrollo del municipio y de acuerdo a la realidad constitucional de cada Estado. En cuanto a Cuba, se ha demostrado que la implementación de la estrategia asociativista municipal, cuenta con

---

<sup>1</sup>Marisol Bárbara Calzada Torres es Licenciada en Derecho. Universidad de Pinar del Río, Cuba, 2012. Notaria adscrita a la Dirección Provincial de Justicia de La Habana. Yanet Cáceres Monterrey es Licenciada en Derecho. Universidad de Pinar del Río, Cuba, 2012. Registradora de la Propiedad adscrita a la Dirección Provincial de Justicia de La Habana. Orisel Hernández Aguilar es Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad de La Habana. Profesora de la Cátedra de Derecho Universidad de Pinar del Río.

un marco legal favorable para su posible implementación en la realidad cubana.

**Palabras clave:** Municipio, Desarrollo local, Asociativismo, Cooperación, Estado.

**Abstract:** The municipality, in the context of acute economic and political crises now assumes a new role aimed at revitalizing the local society. Therefore, the aim of this paper was to perform an analysis of associative, first assessing its historical evolution and the ways in which it has developed, and subsequently analyze its manifestation in Cuba and its relevance to the policy carried out our country to empower local government structures. It is concluded that the associative is presented as a complex of a cooperative nature, requiring that States starting in this kind of practice to assess the situation and possibilities of its municipalities. Its implementation must be in accordance with the general principles that explain the development of the municipality and in accordance with the constitutional reality of each State. As for Cuba, it has been shown that the implementation of the strategy associativist city has a favourable legal framework for possible implementation in the Cuban reality.

**Key words:** Municipality, Local development, Associative, Cooperative, State.

## 1. Introducción

“El municipio es la base física y existencial de cualquier nación en tanto unidad mínima desde el punto de vista demográfico, territorial, social, económico y político de trascendencia para el mundo jurídico-público.”<sup>2</sup> Constituye la base de la organización del Estado, y como tal propicia la implementación de prácticas democráticas debido a la cercanía con la población y los estrechos vínculos que se establecen entre esta y la administración municipal.

---

<sup>2</sup>VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, “Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana”, en *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana, 2004, p. 158.

En el contexto de la aguda crisis socioeconómica y política a la que nos enfrentamos hoy día, el municipalismo asume un nuevo rol encaminado hacia la revitalización de dicha democracia en busca de escenarios más propicios para su ejercicio. Ello no implica que sea una obra exenta de debilidades aun cuando debe enfrentar, cada vez más, problemáticas que le exceden en cuanto a posibilidades tecnológicas, económicas y de recursos humanos; siendo cada vez más creciente la difusión de prácticas asociativas, y la tendencia a constituir asociaciones con otras municipalidades, con el objetivo de aunar fuerzas y recursos para solucionar los problemas comunes. Es por esto que se ha incrementado el intento de los gobiernos por revalorizar los espacios y territorios locales, apostándose por la re-conceptualización del espacio público como mecanismo que propicia la ejecución de políticas públicas con el objetivo de lograr un desarrollo tanto económico como social.

El protagonismo de los gobiernos locales constituye una ventaja y uno de los principales retos que poseen las municipalidades hoy en día; los municipios seguirán desarrollando sus labores tradicionales de prestación de servicios, de promoción del desarrollo local, pero el asociativismo implica mucho más, implica una concertación de voluntades por parte de los gobiernos asociados, pues serán los encargados de la gestión del desarrollo local; desde una óptica más amplia, con perspectiva integracionista, ya que el desarrollo local se inserta y es viable en la medida en que se articula, hace posible y contribuye con idénticas prácticas dentro de su región.

Las prácticas asociativas no solo presentan ventajas de tipo económico sino que constituyen una mejor alternativa ante demandas políticas y sociales. Sin duda alguna, el asociativismo contribuye al ejercicio de prácticas democráticas como la participación popular y la creación de espacios para el desarrollo de iniciativas de diversa índole; además de encerrar muchas lecciones ya que enseña a los gobiernos locales sobre el manejo eficiente de sus recursos; puesto que las municipalidades no sólo van a convertirse en proveedoras de servicios, sino que también deben promover el desarrollo local.

Se ha abogado desde diferentes escenarios internacionales por el esfuerzo asociativo, tales como la Reunión de Estocolmo en 1967<sup>3</sup> y el XXXII Congreso de la Unión Internacional de Autoridades Locales celebrado en La Haya en 1995<sup>4</sup>. En el caso de América Latina podemos citar la existencia a nivel sub-nacional de asociaciones de municipios que han potenciado la cooperación entre municipios, existiendo varias destinadas a fomentar las relaciones de mutuo apoyo entre gobiernos locales como la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (1938), la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (1955), y la *Federation of municipalities from the Centro American Isthmus* (FEMICA, 1991).

A pesar de que se ha estudiado con anterioridad, este tema carece en principio de una bibliografía sistematizada. Y aunque las experiencias son diversas de un país a otro, e incluso a lo interno de un mismo país, suelen encontrarse variantes distintas; la mayor parte de los materiales disponibles solo abordan las causas puntuales que explican el fenómeno en sus realidades concretas y explican y valoran casos particulares; y van al análisis de sus legislaciones.

En la actualidad, en Cuba no se conoce de la existencia de proyecto alguno de investigación semejante o que se aproxime a la vertiente asociativista en su conjunto, aunque el tema municipal sí

---

<sup>3</sup>En esta Reunión se señaló la importancia de la asociación entre municipios para dinamizar las estructuras administrativas. *Vid.* HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, “La asociación de municipios, una alternativa para el desarrollo regional.”, p. 2. Consultado en: [www.iglom.iteso.mx](http://www.iglom.iteso.mx), en fecha 9 de octubre de 2011.

<sup>4</sup>El tema central lo constituyó: “Un mundo de Ayuntamientos: el camino local hacia la innovación en la cooperación internacional”. Entre las conclusiones de ese Congreso se fijaron: promover en todos los países ahí representados la cooperación internacional municipal; fortalecer la institucionalización de la cooperación internacional municipal mediante programas de desarrollo que movilicen a diferentes sectores de la comunidad local, entre otras cuestiones de importancia para los gobiernos locales. *Vid.* Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible: “Unión Internacional de Gobiernos y Autoridades Locales (IULA)”. Consultado en: [www.iula.org](http://www.iula.org), en fecha 8 de octubre de 2011.

ha contado de atención por parte de destacados profesores e investigadores<sup>5</sup>.

Un estudio sobre asociativismo municipal contribuiría hoy día, desde nuestras realidades, además de la novedad del tema y su enfoque progresista, a la realidad económica que enfrenta el mundo, puesto que la búsqueda de soluciones desde lo local no solo fomenta la importancia de las comunidades y localidades, sino que refuerza la economía y autonomía de estas de los niveles centrales de gobierno. Asimismo, nos permitiría así mismo ser consecuentes con la realidad política de nuestro país, tomando en consideración que a partir de lo planteado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se prevén un grupo de cambios que atañen al municipio<sup>6</sup>, por lo que una gestión o una perspectiva mancomunada asociada puede ser entendida como una estrategia válida para enfrentar los restos de este proceso.

## **2. El asociativismo municipal. Precisiones teóricas**

### *2.1. Breve reseña sobre la evolución histórica del asociativismo municipal.*

La interrelación entre municipios no constituye una manifestación moderna. Sus orígenes se remontan a la antigua Roma, donde a criterio de prominentes romanistas como el profesor Lobrano, la explicación de la estructura republicana va a encontrar su fundamento en la asociación de municipios, ya que estos se integraban formando la gran estructura de la sociedad romana en condición de *socii*, lo que nos permite vislumbrar a esta como una

---

<sup>5</sup>V. gr. PÉREZ HERNÁNDEZ Y PRIETO VALDÉS, “El Municipio cubano. Organización y funcionamiento. Análisis y propuesta” y “Ejercer gobierno: Una para la futura ley de los municipios”; y VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, *El municipio cubano actual. Su modelo estatal*. Tesis doctoral, Universidad de Camagüey, 1998.

<sup>6</sup>VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, en *Lineamientos* n° 20, pp. 35-38, 242-243 y 274- 275.

sociedad construida desde abajo, desde la base<sup>7</sup>. Posteriormente, se vislumbra un desarrollo de prácticas asociativas durante la Baja Edad Media con la creación de las hermandades hispánicas<sup>8</sup> y las comunidades de Ayuntamientos durante la época colonial.

No es hasta finales del siglo XX que se evidencia un auge del desarrollo en el tema de las relaciones de cooperación intermunicipales, pues a partir del año 1980 se constata un resurgir de este fenómeno y a partir del cual se han ido conformando el 70 % de las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL's) nacionales<sup>9</sup>.

Antes de continuar abordando el asociativismo municipal, debemos expresar que este puede conceptualizarse como entes o agrupaciones compuesto por gobiernos municipales, que sin importar forma de organización, competencias o recursos financieros, constituyen una persona jurídica en régimen de Derecho Público<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup>LOBRANO, Giovanni, “Modello romano” e “Costituzionalismo latino” en *Teoria del Diritto e dello Stato, Revista Europea di Cultura e Scienza Giuridica*, nº 2, 2007, p. 233.

<sup>8</sup>En la España de fines del siglo XII se evidencian atisbos del fenómeno asociativista, pues a medida que los reinos de Navarra, León, Aragón o Castilla lograban impedir el asedio de los moros, otorgaban autonomía municipal a los habitantes de dichos territorios, o fundaban nuevas villas para hacer frente a otros posibles ataques, constituyendo así un elemento catalizador del surgimiento en el reino de Castilla de las hermandades. *Vid.* RABELL GARCÍA, Enrique, “El camino a la diversidad municipal”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 24, 2011, p. 251. Consultado en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), en fecha 4 de octubre del 2011, y ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio, “Hermandades Concejiles y Orden Público. Las Hermandades en Aragón”, en *Clío y Crimen*, nº 3, 2006, pp. 197y 203.

<sup>9</sup>QUINTERO, Rafael, *El asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. 2006, p. 18. En línea: <http://observ-ocd.org/es/el-asociativismo-municipal-en-america-latina>.

<sup>10</sup> GRAGLIA, Emilio, “Políticas municipales para el desarrollo local y regional”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional II*. Córdoba, 2008, p. 26.

Las diferentes etapas por las que ha atravesado el asociativismo municipal evidencia la importancia que ha llegado a tener esta práctica en el ámbito municipal actual, pues las actividades que desempeñan van desde aquellas que implican un menor nivel de decisión, como puede ser la prestación de servicios de corte urbano (alumbrado público, higiene, transporte); las que involucran a la administraciones municipales puesto que éstas, además de realizar las actividades ante señaladas tendrán responsabilidades más complejas como es la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades implicadas; hasta transitar por lo que actualmente se conoce como la tercera ola de municipalismo, en virtud de la cual los gobiernos municipales se asocian con el objetivo de gobernar regiones territoriales, es decir, espacios geográficos, económica o socialmente homogéneos o heterogéneos, que contengan los ejidos o radios de los municipios asociados más las zonas provinciales existentes entre ellos<sup>11</sup>.

Una de las cuestiones de mayor trascendencia en la transición de una a otra etapa de evolución del asociativismo radica en la transferencia de funciones y la implicación de las diferentes estancias del gobierno pues el gobierno nacional cede terreno al gobierno provincial y este a su vez a los municipios que lo componen, los cuales cooperan mutuamente en pos del cumplimiento de sus funciones.

En el análisis que se pretende en el presente artículo de esta nueva categoría, es trascendental resaltar la importancia que posee para ésta el vínculo entre lo local y lo regional, puesto que para que se desarrollen las localidades es imprescindible el desarrollo de la región que las integra y viceversa, o sea, trabajar en pos del desarrollo local implica trabajar por el desarrollo regional, ya que éste constituye igualmente la base para el desarrollo de la provincia y la nación.

---

<sup>11</sup>GRAGLIA, “Políticas municipales para el desarrollo local y regional”, p. 27.

## 2.2. *Asociativismo municipal: definición e importancia.*

En la actualidad, se busca en muchos espacios la apertura de los municipios y su independencia de las estructuras centrales no solo en la esfera económica sino también en lo social y en la gestión de su desarrollo. Es por eso que la búsqueda de una dinámica intranacional<sup>12</sup>, o sea, en el interior de los Estados, parece ser una solución efectiva a estos retos. El porqué constituir una asociación intermunicipal encuentra su propósito no solo en las exigencias de la economía, sino en la “búsqueda de una escala óptima para la gestión del desarrollo humano, permitiendo el establecimiento de un espacio de gestión política-administrativa facilitado por el acercamiento de los órganos de decisión a la base, hecho que trae como consecuencia la profundización de la democracia y propicia una mayor participación popular en la vida social y política”<sup>13</sup> del Estado.

Entre las ventajas que ofrece el asociativismo municipal está la simplificación de los aparatos y las estructuras tradicionales de la administración, la coordinación de los gobiernos municipales en la búsqueda de soluciones comunes, y la generación de economías de escala que propicien el mejor ejercicio de la función pública<sup>14</sup>, además de propiciar la creación de una alternativa viable de gestión a nivel local-territorial<sup>15</sup> que de paso al desarrollo

---

<sup>12</sup>BELTRÁN, Eduardo, “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad. Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Córdoba, 2006, p. 100.

<sup>13</sup>*Ídem*, p. 102.

<sup>14</sup>*Ídem*, p.5.

<sup>15</sup>La planificación del territorio no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que generan las políticas o su omisión, siempre repercuten en conjuntos mayores. Por ejemplo, no es viable que una localidad pretenda realizar un potencial y perfil turístico a partir de sus recursos naturales, lo orgánico y no contaminado, si la localidad vecina define un perfil industrial. O bien, si todas las localidades de una región deciden por separado desarrollar un mismo perfil productivo, lo que las lleva a competir entre sí en vez de potenciarse o complementarse. *Vid.* ATSCHULER, Bárbara, “El asociativismo municipal



sustentable<sup>16</sup> que hoy se requiere<sup>17</sup>, y/o obtener en el ámbito político una mayor capacidad de gestión ante los gobiernos provinciales y nacionales.

Las asociaciones de municipios tienden a surgir “desde abajo”, como mecanismo de los gobiernos locales para afrontar problemáticas comunes con recursos y escasas potencialidades; por lo que su creación se realiza en base de los esfuerzos de los gobiernos implicados y sin que exceda nunca el alcance de la autonomía municipal.

Es regla que la asociación de municipios o localidades se encuentre ligada a lazos culturales, históricos, geográficos, así como a la homogeneidad económico-productiva a partir de una planificación estratégica común, en vistas al desarrollo económico. Con todo, la asociación intermunicipal puede superar en ciertas circunstancias los límites estrictos del territorio intermunicipal acordado e involucrar proyectos concretos de municipios más apartados que entren en sintonía con alguna de las problemáticas micro-regionales.<sup>18</sup>

Debemos entender el asociativismo municipal como un fenómeno complejo<sup>19</sup> de naturaleza cooperativa, que se materializa en la unificación voluntaria de dos o más municipios en un ente superior, dotado o no de personalidad jurídica propia, con fines y

---

como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina”, en *V Seminario de RedMuni*, 2003, p.11.

<sup>16</sup>Cuando hablamos de desarrollo local también hacemos alusión al desarrollo no solo económico, sino también social, cultural e institucional de las localidades y regiones. Actualmente, la conformación de entes intermunicipales proporciona un adecuado ámbito de gestión en determinadas problemáticas, que requieren de conjunto, tanto solvencia técnica como escala humana. Véase BELTRÁN, “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad...”, p.104.

<sup>17</sup>ATSCHULER, “El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina”, p.1.

<sup>18</sup>*Ídem*, p.12.

<sup>19</sup>Parafraseando a MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes Locales Complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid, 1987.

formas variadas. Estos últimos responden, de un lado a las necesidades y exigencias del contexto, y de otro, a los límites de la autonomía municipal y a lo que las leyes determinen, constituyendo una estrategia alternativa para el desarrollo sostenible, económico, social y cultural en un ámbito local-regional dentro de un escenario mundial globalizado.

El asociativismo municipal se nos ofrece como una alternativa viable que permite la coordinación de esfuerzos de gobiernos locales en pos de reducir las amenazas que cada uno de ellos tiene individualmente. Sobre todo, si tomamos en cuenta que las dos últimas décadas se evidencia un agotamiento de las formas de organización vertical y jerárquica de las organizaciones públicas lo que conlleva a un cuestionamiento de la efectividad de la división política administrativa tradicional.

### *2.3. Formas actuales de asociativismo municipal.*

Por la novedad del tema es necesario analizar las diferentes formas y fines que posee el actual panorama de la asociaciones municipales. Debido a la profusión práctica y legislativa existente, limitamos el análisis a la forma de asociativismo municipal desarrollada en Hispanoamérica debido a su cercanía en cuanto a tradiciones legales y culturales y a que presentan una diversidad significativa. Es el caso de las mancomunidades de España<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup>El régimen jurídico español reconoce dos grandes ámbitos de la asociación municipal: para el ejercicio más eficaz de sus competencias, realizando en común obras y servicios determinados, constituyendo entonces la Mancomunidad municipal, con la cual se crea una nueva entidad local, con personalidad jurídica y potestades propias para el ejercicio de unas competencias específicas. El art. 44 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, establece las reglas básicas para la creación, modificación y supresión de mancomunidades, remitiendo a la legislación de las comunidades autónomas la configuración del procedimiento a seguir, por lo que cada una de ellas deberá perfilar su propia ley de mancomunidades de municipios. *Cfr.* FOURIER, Charles, “Teoría de la Asociación” en *Ciudad y utopía: Owen, Fourier, Garnier, Le Corbusier*. Buenos Aires, 1991, p. 190.

Argentina, México, Bolivia, Venezuela<sup>21</sup> y Perú; los consorcios en Puerto Rico, Argentina<sup>22</sup> y Brasil; las micro-regiones en Argentina, las asociaciones de municipios en Argentina, España y Costa Rica; y las agrupaciones y los hermanamientos en Argentina y España<sup>23</sup>.

Las mancomunidades municipales<sup>24</sup> constituyen una de las formas de asociativismo municipal más utilizadas. Dentro del marco jurídico nacional, podemos definir las básicamente como la asociación libre de municipios que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, con el fin de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros<sup>25</sup>. Esta modalidad

---

<sup>21</sup>La nueva Constitución de la República de 1999, dispone en su artículo n° 170 que los Municipios, además de poder asociarse en Mancomunidades, “podrán acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). GÓMEZ NAVAS, Oscar, “Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana”, en *Ciencias de Gobierno*, año 7, n° 13, 2003.

<sup>22</sup>El derecho municipal de este país contempla dos figuras: consorcios y federaciones de municipios.

<sup>23</sup>Como ejemplo de estos hermanamientos podemos citar el establecido entre la ciudad de Córdoba, Argentina y el municipio de La Habana Vieja en Cuba; a partir del cual se han desarrollado, aparte de otras acciones, proyectos del municipio argentino relacionados con el sistema de gestión de residuos en este municipio cubano, incorporando un acompañamiento técnico y formación de especialistas cubanos por parte de la Empresa Municipal de Residuos de Córdoba, SADECO. *Cfr.*: [www.andaluciasolidaria.org](http://www.andaluciasolidaria.org). Consultado en fecha 2 de octubre de 2011.

<sup>24</sup>En España existen actualmente poco más de cuatrocientas mancomunidades, cuyas finalidades incluyen la gestión patrimonial, seguridad pública, gestión urbanística, educación y cultura, sanidad, turismo, limpieza de playas, alumbrado público, cementerios, limpieza y recogida de residuos urbanos, abastecimiento de aguas, mercados y mataderos, extinción de incendios, transporte colectivo, recaudación de tributos e informática, entre las más significativas.

<sup>25</sup>DÍAZ ZAPATA, José, “Perspectiva del Asociativismo y Mancomunidades en América Latina”, en *I Seminario Internacional sobre Gobiernos Locales y Descentralización: Mancomunidades, Territorialidad y Medio Ambiente*, p.8. Consultado en: [www.ampe.org](http://www.ampe.org), en fecha 12 de octubre de 2011.

asociativa posee como requisito indispensable para su conformación la existencia de patrimonio propio, la clara determinación de su objetivo y la existencia de órganos de gestión propia diferenciados de las municipalidades integrantes, lo que conlleva que las mancomunidades gocen de personalidad jurídica propia para el desempeño de sus funciones y para llevar a cabo una o varias tareas concretas<sup>26</sup>.

El objetivo fundamental de la vinculación de los municipios a través de esta forma asociativa es la promoción y ejecución de proyectos que por su costo y magnitud superan las posibilidades de cada Estado individualmente considerado. En consecuencia, constituye una posibilidad eficaz para aquellos municipios que comparten intereses económicos, sociales o de otra índole, y también para aquellos que pretenden procurar niveles mejorados de eficacia y eficiencia en la gestión de las administraciones municipales mediante el cumplimiento de las normas, la rendición de cuentas y la facilitación de información en aras de la participación ciudadana, los procesos de integración y el desarrollo local sostenible.

Los consorcios, como otra de las formas que adopta el asociativismo municipal, se conciben como la unión de dos o más municipios con similares características y dificultades, que se basa en la igualdad jurídica y que no implica la pérdida de autonomía de los municipios que la conforman. Su principal función radica en la prestación de servicios públicos, y busca un eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o las tareas propias de la

---

<sup>26</sup>Esta estrategia ha sido implementada en varios países, actualmente en Ecuador existen más de 20 mancomunidades constituidas, de las cuales forman parte, aproximadamente el 40% de los municipios ecuatorianos. En Perú se destaca la Asociación de Municipalidades del Valle La Leche (AMUVALL), conformada por los distritos de Jayanca, Pacora, Illimo, Túcume, Mochumí y Mórrope, cuyo interés fundamental es la elevación de los niveles de recaudación para propiciar una mayor disposición de recursos con miras a la realización de obras y proyectos encaminados a la creación de oficinas de catastro. *Cfr.* DÍAZ ZAPATA, “Perspectiva del Asociativismo y Mancomunidades en América Latina”, pp. 9-11.

administración<sup>27</sup>. Esta forma asociativa se encamina hacia tareas como la construcción de obras públicas, viales, promoción del turismo entre otras, que resultan oportunas en localidades de población reducida. Tiene como ventaja principal su flexibilidad, ya que a un mismo gobierno puede asociarse con otras municipalidades en función del tipo de servicio a prestar, por lo que un mismo gobierno local puede integrar más de un consorcio intermunicipal.<sup>28</sup>

El ente consorcial estatal difiere de la mancomunidades en que el primero no necesita como elemento *sine qua non* para su constitución una legislación que la implemente y puede además estar integrado por una mayor variedad de sujetos, sean personas física o jurídicas.

Otra de la formas asociativas ampliamente desarrollada son las micro-regiones<sup>29</sup>, que están integradas por conjuntos de gobierno locales y buscan de manera coordinada y conjunta el desarrollo local y regional. Esta forma asociativa encauza sus esfuerzos hacia la constitución de instancias de desarrollo, concertación y articulación entre municipios con el propósito de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio. Apoyadas en las oportunidades propias, solo pueden ser aprovechadas a partir del trabajo conjunto y la asociatividad municipal<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup>CRAVACOURE, Daniel: “Análisis del asociativismo municipal intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, n° 64, 2006, p. 3.

<sup>28</sup>*Ídem*, p. 7.

<sup>29</sup>Según el Instituto Federal de Asuntos Municipales de la Nación (IFAM), en Argentina existen alrededor de 50 micro regiones, de las cuales 38 pertenecen a una misma provincia mientras que 12 son interprovinciales. En estas micro-regiones intervienen 398 municipios de todo el país pertenecientes a 20 provincias. El porcentaje de municipios asociados en micro regiones asciende al 18% sobre un total de 2.169 gobiernos locales.

<sup>30</sup>Art. 227: “Los municipios pueden crear micro regiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supra municipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en micro regiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supra municipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.” Constitución

Otra de las tipologías de asociativismo se configuran como convenios de cooperación suscritos por municipalidades con el propósito de dar cumplimiento a asuntos específicos de interés común; y en ocasiones no posee personalidad jurídica, como es el caso de las federaciones.

Los hermanamientos de municipios se configuran como “acuerdos de colaboración solidaria entre ciudades y/o regiones que comparten características, vínculos históricos o problemáticas comunes orientados a promover acciones y proyectos en áreas de gestión urbana como cultura, desarrollo económico local, servicios públicos y políticas sociales.”<sup>31</sup> Su razón de ser radica en la colaboración recíproca en asuntos de interés de las municipalidades hermanadas, por lo que sus propósitos varían dependiendo de las necesidades de éstas, que pueden ser desde la solidaridad, la contribución económica a localidades situadas en regiones inhóspitas o con conflictos internos<sup>32</sup>, la búsqueda del fortalecimiento del intercambio comercial y económico, y el intercambio de experiencias entre profesionales de dichas ciudades<sup>33</sup>.

---

de la provincia de Corrientes, Argentina, 1993. Consultado en: [www.l.hcdn.gov.ar](http://www.l.hcdn.gov.ar), en fecha 15 de enero de 2012.

<sup>31</sup>Vid. “Acuerdos de Hermanamiento”. Tomado de [www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/programa-ciudad-ciudad/acuerdos-de-hermanamiento](http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/programa-ciudad-ciudad/acuerdos-de-hermanamiento). Consultado en fecha 10 de abril de 2012.

<sup>32</sup>Tal es el caso del hermanamiento entre el Ayuntamiento Los Palacios y Villafranca, España con Tifariti de Smara, campamento de refugiados saharauis; a partir del cual se llevan a cabo proyectos conjuntos de desarrollo económico y social. *Cfr.*: [www.lospalacios.org](http://www.lospalacios.org). Consultado en fecha 16 de abril de 2012.

<sup>33</sup>El convenio de cooperación se instituye entre la ciudad de Rosario, Argentina, con la municipalidad de Shanghai, China; incluye proyectos como la construcción conjunta de un jardín con característica típica China en Rosario, donde ambas municipalidades aportarán tanto el diseño como los servicios e insumos necesarios; hasta la realización de proyectos en conjunto con el objetivo de promover a nivel universitario el intercambio académico, científico y tecnológico. *Vid.*: [www.lospalacios.org](http://www.lospalacios.org). Consultado en fecha 16 de abril de 2012.

Las asociaciones de municipios<sup>34</sup> poseen como función principal la reivindicación y representación política de los gobiernos locales y del sector municipal en general, sin asumir aspectos técnicos u operativos para la prestación de servicios.

Las regiones o comunidades regionales están integradas por municipios y comunas que integran una región determinada, y poseen carácter de persona jurídica de Derecho Público con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos<sup>35</sup>. Estas regiones estarán integradas solamente por las municipalidades que conformen esas regiones, por lo que no se admite la inclusión de municipios de otra región ni de otros sujetos o actores sociales<sup>36</sup>.

El análisis anteriormente expuesto sobre las diferentes modalidades de asociativismo nos permite concluir que dichas tipologías responden a las diversas características y necesidades de los municipios. De esta manera, algunas, como las mancomunidades y micro-regiones, poseen objetivos más amplios y complejos, ya que no solo se circunscriben a la solución de problemas comunes, sino que también van dirigidas al logro de un desarrollo integral sostenible. Otras, como los consorcios, los convenios de cooperación y las asociaciones de municipios, presentan fines más específicos como la prestación de servicios o la representación

---

<sup>34</sup>Al respecto la Disposición Adicional 5ª de la Ley 7 de Bases española dispone que: Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará, en defecto de normativa específica, la legislación del Estado en materia de asociaciones. Dichas asociaciones de entidades locales se regirán por sus Estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Las mencionadas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones públicas. *Cfr.* Ley nº 7 de 2 de abril de 1985, “Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”. Consultado en: [www.noticias.juridicas.com](http://www.noticias.juridicas.com), en fecha 14 de octubre de 2011.

<sup>35</sup>GRAGLIA, Emilio, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional II*. Córdoba, 2008, p. 35.

<sup>36</sup>*Idem.*

política de los gobiernos locales, lo que implica la existencia de una amplia gama de opciones de formas asociativas ya probadas para emplear en los más diversos propósitos. En cuanto a las micro-regiones, que son útiles para asociar a municipios pequeños y heterogéneos, tienen como ventaja que, al implicar un mayor nivel de coordinación de los gobiernos locales, propicia un desarrollo integral de los municipios. Sin embargo, conlleva un desarrollo de las formas asociativas que en ocasiones no se corresponde con la madurez alcanzada por los gobiernos que han decidido implementarlas.

La forma asociativa que ha recibido mayor tratamiento, tanto legislativo como práctico, es la mancomunidad, constituyendo a nuestro criterio la más acertada en la actualidad, ya que como hemos puntualizado posee un objeto más amplio pues no solo se circunscribe a la prestación de servicios, sino que busca un desarrollo integral de la comunidad y conlleva a la gestión de su propio desarrollo por parte de los gobiernos locales. No obstante, estimamos que resulta aún ambiciosa su implementación si tomamos en consideración que el fenómeno asociativo constituye una experiencia relativamente joven para muchos gobiernos que, por ende, no poseen los mecanismos necesarios, dígase legislación o condiciones materiales, para su puesta en práctica efectiva. En consecuencia, los Estados que se inician en la práctica asociativa deben evaluar la implementación de formas que respondan a las realidades de sus municipios, sin pretender ir más allá de sus posibilidades objetivas. Para ese primer acercamiento consideramos válido la apreciación de otras formas asociativas menos complejas como los Convenios de Cooperación o los Consorcios.

Se puede constatar a través del análisis realizado que la forma asociativa que recibe mayor tratamiento, tanto legislativo como práctico, es la mancomunidad, siendo a nuestro criterio esta la más acertada, ya que posee un objeto más amplio, pues no sólo se circunscribe a la prestación de servicios, sino que además busca un desarrollo integral de la comunidad a través de la gestión del desarrollo por parte de los propios gobiernos locales. Lo que nos lleva a la consideración de que su implementación conlleva la labor coordinada de los gobiernos, además de recursos y de una legislación, lo cual resulta una tarea aún ambiciosa para los



gobiernos que comienzan a implementarla. En aras de ser realistas, consideramos que los Estados que inician en la práctica asociativa deben considerar como las formas asociativas posibles de implementar a aquellas que se adecúen a la realidad de sus municipalidades, sin pretender ir más allá de sus posibilidades objetivas. Por ello consideramos que para ese primer acercamiento es válido la apreciación de formas asociativas menos complejas como los Convenios de Cooperación o los Consorcios.

### **3. El asociativismo municipal en Cuba. Antecedentes y análisis**

#### *3.1. El asociativismo en el período colonial*

En Cuba, la institución del municipio reviste características particulares debido a todas las transformaciones históricas por las que ha atravesado nuestro país<sup>37</sup>. Los primeros atisbos municipalistas se remontan a la fundación de las primeras siete villas por Diego Velázquez<sup>38</sup>, siendo esta la forma fundamental y primigenia de organización de este periodo.

Si se examinan las legislaciones vigentes en estos primeros tiempos de la historia patria se hace evidente la ausencia de previsiones normativas destinadas a la creación de formas asociativas intermunicipales. Tal es el caso de la Recopilación General de Leyes de las Indias Occidentales<sup>39</sup>, en las que tal vez el único indicio podría ser la regulación relativa a la Hermandad de la Mesta<sup>40</sup>, pero cuya finalidad real era la asociación de los ganaderos y de las Ordenanzas de Cáceres<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup>MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Cuba. El régimen jurídico municipal”, en *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. México, 2008, p. 236. Consultado en: [www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx), en fecha 21 de octubre de 2011.

<sup>38</sup>*Ibidem*.

<sup>39</sup>DE AGUIAR Y ACUÑA, Rodrigo y MONTEMAYOR Y CÓRDOBA DE CUENCA, Juan Francisco, *Sumarios de la Recopilación General de Leyes de las Indias Occidentales*. México, 1994.

<sup>40</sup>Recopilación General de Leyes de las Indias Occidentales. Libro Cuarto, Título Sexto. De los alcaldes y hermanos de la Mesta en DE AGUIAR Y

La primera referencia legal que hace posible la cooperación entre los entes municipales no surge hasta la promulgación de la Ley Orgánica Municipal de la Península aplicada para la isla de Cuba. Esta fue publicada en *La Gaceta de Madrid* en los números 204 y 251 de 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878 respectivamente<sup>42</sup>. Dicha Ley, en sus artículos 76 y 77 reproducía el texto plasmado en la Ley Municipal ya vigente en la Península<sup>43</sup> y cuyos antecedentes se remontaban a la Ley Municipal de 1870<sup>44</sup>. Según se puede apreciar en los artículos 76<sup>45</sup> y 77<sup>46</sup> en

---

ACUÑA y MONTEMAYOR Y CÓRDOBA DE CUENCA, *Sumarios de la Recopilación General de Leyes de las Indias Occidentales*, pp.716-718.

<sup>41</sup>PICHARDO, Hortensia, *Documentos para la historia de Cuba*. La Habana, 1973, p.102-119.

<sup>42</sup>*Ídem*.

<sup>43</sup>Cfr. art. 80 y 81 de la Ley Municipal en la *Gaceta de Madrid*, 4 de octubre de 1877, en Boletín Oficial del Estado Español. Consultado en: [www.boe.es](http://www.boe.es), en fecha 21 de octubre de 2011.

<sup>44</sup>Los antecedentes de esta norma se encuentran en la Ley Municipal, publicada en la *Gaceta de Madrid* el 21 de agosto de 1870. En su artículo 75 expresaba: “Los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se registrarán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal que la Junta elija. La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipalidades de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, a la comisión provincial.” Aunque esta Ley no se aplicó a Cuba, consideramos válida la referencia pues nos muestra como en España, que era nuestra metrópoli ya se estaba gestando el fenómeno asociativo.

<sup>45</sup>Art. 76: “Los Ayuntamientos, con autorización y aprobación del Gobernador, pueden formar entre sí y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se registrarán por una Junta, compuesta de un Delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal de la Junta que la Junta elija. La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipalidades de cada pueblo; y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, que resolverá, oyendo necesariamente a la Comisión provincial”. Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba, publicada en *Gaceta de Madrid*, nº 204 y nº 251 de 25

cuanto al contenido de sus funciones y forma de organización, estas asociaciones y comunidades constituyen un ejemplo categórico de lo que hoy conocemos como asociativismo municipal, pues la asociación se llevaba a cabo entre Ayuntamientos, siempre de forma voluntaria, y se utilizaba como vía para la prestación de servicios en común y para fomentar el desarrollo de los Ayuntamientos implicados. Por tal motivo se puede sostener que ya a finales del siglo XIX los rasgos principales del fenómeno asociativo están definidos y fueron introducidos en Cuba.

### 3.2. *El asociativismo en el período neocolonial.*

En la Constitución de 1901, primera Carta Magna que rigió en la isla, nada se dispone sobre la cooperación entre municipalidades<sup>47</sup>. Sin embargo, en pos del desarrollo del municipio en Cuba, la Constitución de 1940<sup>48</sup> constituyó un avance al expresar

---

de julio de 1878 y 28 de julio de 1878. Consultado en: [www.boe.es](http://www.boe.es), en fecha 21 de octubre de 2011.

<sup>46</sup>Art. 77: “El Gobernador general cuidará de fomentar y proteger por medio de sus Delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy. Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas por Juntas de Delegados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados. Cuando se produzcan reclamaciones contra la administración de dichas comunidades serán resueltas por el Gobernador general con audiencia del Consejo de Administración, salvas siempre las cuestiones de propiedad, que quedan reservadas a los Tribunales de justicia.” Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba, publicada en *Gaceta de Madrid*, nº 204 y nº 251 de 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878. Consultado en: [www.boe.es](http://www.boe.es), en fecha 21 de octubre de 2011.

<sup>47</sup>Asamblea Nacional del Poder Popular. El sitio de las Constituciones cubanas: Constitución de 1901, Título XII Del régimen Municipal. Consultado

en: [www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=69&Itemid=89](http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=89), en fecha 5 de abril de 2012.

<sup>48</sup>En su artículo 209, esta Constitución expresaba que el municipio “es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias

un concepto de municipio que se puede calificar como muy completo al otorgarle importantes prerrogativas. Dentro de las más relevantes, cabe mencionar el reconocimiento que hace de una amplia autonomía municipal al conferirle “todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad local”<sup>49</sup>. Esta atribución es en extremo significativa respecto a la formación de entes asociativos, pues presupone una gama de posibilidades abiertas, según las necesidades de la vida municipal.

La referida Ley de Leyes ha sido la única Constitución cubana que ha contemplado expresamente la posibilidad de implementar lo que hoy conocemos como prácticas asociativas, al expresar, en su artículo 210 que: “Los municipios podrán asociarse para fines intermunicipales por acuerdo de sus respectivos ayuntamientos o comisiones. (...)”<sup>50</sup>.

Tomando en cuenta las libertades que confiere en su totalidad al municipio, esta regulación era la base para la implementación de prácticas asociativas diversas y complejas, pero esta posibilidad careció de desarrollo, como muchos otros contenidos del citado texto legal, al no promulgarse nunca la correspondiente legislación complementaria. Siendo así, el período del municipio en la neo-colonia culmina sin que se pueda hablar de la implementación legal de un asociativismo municipal, toda vez que el único texto que lo previó, la Constitución de 1940, adoleció de desarrollo legal posterior.

### *3.3. El asociativismo en el período posterior al triunfo de la Revolución.*

---

relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales.” Publicado en *Political Database of the Americas. Georgetown University*. Consultado en: [www.pdba.georgetown.edu](http://www.pdba.georgetown.edu), en fecha 14 de octubre de 2011.

<sup>49</sup>*Ídem.*

<sup>50</sup>*Ídem.*

La Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959<sup>51</sup> surge a partir del triunfo de la Revolución, en un proceso de profundas transformaciones económicas, jurídicas y políticas del Estado cubano. En sus artículos reproduce lo que se encontraba plasmado en la progresista Constitución de 1940 en materia municipal, incluido el texto del artículo 120, ahora devenido artículo 188. No obstante, los constantes cambios que se dan en todo el período de la provisionalidad revolucionaria<sup>52</sup> no permiten hablar de un desarrollo de asociaciones intermunicipales.

Después de la institucionalización con la promulgación de la Constitución socialista de 1976, queda diseñado un modelo

---

<sup>51</sup>*Vid.* Ley Fundamental de 1959. Consultado en: [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx), en fecha 2 de noviembre de 2011.

<sup>52</sup>A lo largo del periodo de la provisionalidad se sucedieron una serie de cambios legislativos, respecto de los más diversos aspectos de la vida nacional y municipal, que dificultan el riguroso seguimiento de la evolución normativa respecto al municipio y ponen de relieve que "...las leyes en proceso de revolución son de corta vigencia, porque si las leyes deben responder a realidades y la realidad está en transformación constante, las leyes tienen que evolucionar de acuerdo al cambio de las realidades" Opinión de Pedro Sassone incluida en HARNECKER, M. (coord.): "La descentralización ¿fortalece o debilita el estado nacional?", Taller del 23 y 24 septiembre 2008. Consultado en: [www.rebellion.org/docs/97088.pdf](http://www.rebellion.org/docs/97088.pdf), en fecha 15 de octubre de 2010. En el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley Fundamental al Consejo de Ministros, este estableció para los municipios un sistema de dirección mediante Comisionados, los cuales eran designados por el Ministro de Gobernación. Aunque en un inicio se trató realmente de comisionados funcionando colegiadamente, muy pronto este devino en órgano unipersonal. Con la aparición de las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI) en 1961 se cambia la estructura del gobierno municipal, cuya integración incluía a representantes de las organizaciones de masas aunque unidos a delegados de los organismos de la Administración Central del Estado del territorio. Para el año 1966 se estrena un nuevo órgano municipal que reemplazará a las JUCEI, denominado Comité Ejecutivo. El Comité va a estar integrado por un Presidente, los Secretarios, los representantes de las organizaciones de masas y diez delegados elegidos por la población en asambleas de los centros de trabajo y barrios. Estos delegados que integran el Comité Ejecutivo dirigen las Comisiones de trabajo que auxiliaban a la Administración en diversas actividades.

municipal catalogado de dual-colegiado, fruto de la realidad social y económica del momento y de la tradición constitucionalista. Con las reformas de 1992, el socialismo había desaparecido como sistema y se demandaba una mayor funcionalidad de las estructuras locales en correspondencia con los nuevos tiempos. El modelo estatal municipal quedaba conformado por las Asambleas Municipales del Poder Popular y sus Consejos de Administración<sup>53</sup>.

Dentro del modelo municipal vigente en Cuba, se han venido desarrollando en materia de relaciones de cooperación intermunicipales prácticas de hermanamiento, cuyas principales características se relacionan a continuación, las cuales se deben tratar a fin de precisar si constituyen o no formas asociativas.

En la década de los 90, y motivado por las circunstancias económicas y políticas por la que atravesaba nuestro país, se evidencian varios convenios de cooperación realizados entre municipios cubanos con municipios foráneos<sup>54</sup> como mecanismo para propiciar el desarrollo de las comunidades, además de fomentar la solidaridad y el conocimiento de nuestra realidad. Entre los principios<sup>55</sup> que rigen el establecimiento de estos convenios de cooperación podemos citar:

---

<sup>53</sup>Aunque debe apuntarse que este modelo ha sido complementado por los cambios fundamentales llevados a cabo con la reforma constitucional de 1992 que incluyeron “la definición de municipio, la desaparición de los Comités Ejecutivos y la creación de los Consejos de la Administración, la creación de los Consejos Populares, la delimitación de las atribuciones de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular y la concesión de una mayor autonomía en cuanto a la organización y funcionamiento de las Comisiones Permanentes de Trabajo.” VILLABELLA ARMENGOL, Carlos: VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, “*La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares*”, en *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana, 2004, pp. 156-157.

<sup>54</sup>Documento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, “Lineamientos fundamentales que se tendrán en cuenta para establecer los Hermanamientos y otras formas de vínculos entre los territorios cubanos y los extranjeros”, 1991. Fuente: Oficina de Cooperación para el desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.

<sup>55</sup>Documento de la Asamblea Nacional, “Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control” de 10 de Enero de 2008. Fuente:

1. Ofrecer información de la realidad cubana y de las posiciones internacionales de la Revolución.
2. Contribuir a la lucha contra el bloqueo, la Ley Helms-Burton, el Plan Bush y la hegemonía imperialista.
3. Buscar relaciones políticas que favorezcan la solidaridad con nuestro pueblo y la Revolución.
4. Ocupar el espacio que ofrece el Poder Popular para participar en la lucha ideológica que se desarrolla en la arena internacional.
5. Mostrar los logros de la Revolución y de cada territorio.
6. Promover acciones para la liberación de los cincohéros cubanos prisioneros del Imperio.
7. Intercambiar experiencias sobre los principales asuntos de interés mutuo. Se priorizan los temas comunales, urbanísticos, de transporte, ambientales, educativos, culturales, deportivos y de salud<sup>56</sup>.

Los convenios de cooperación deben realizarse entre municipios y provincias con determinadas afinidades, tales como: nombres comunes, vínculos históricos, similitudes en las principales actividades económicas y relaciones culturales. Se efectuarán a solicitud de la parte extranjera, por lo que su aceptación dependerá en gran medida de que posea una importancia real para el trabajo de influencia política a favor de la Revolución<sup>57</sup>.

---

Oficina de Cooperación para el Desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.

<sup>56</sup>*Ídem.*

<sup>57</sup>Documento de la Asamblea Nacional: “Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control” de 10 de Enero de 2008. Fuente: Oficina de Cooperación para el Desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.

Una vez establecido el interés extranjero, éste debe ser tramitado a través de las misiones diplomáticas, imposibilitadas para ejecutar cualquier acción al respecto hasta que la propuesta no sea comunicada al Presidente de la Asamblea Nacional o Provincial del Poder Popular. Una vez que éste consulte a su Consejo de la Administración y de llegarse a un acuerdo positivo, se deberá presentar al Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Éste, a su vez, realizará consultas al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y al Departamento de Relaciones Internacionales del Comité Central del Partido para que la propuesta sea finalmente sometida a la decisión del Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El acuerdo deberá priorizar el financiamiento de proyectos, no así el envío de insumos o equipos usados, y deberá formalizarse siguiendo el protocolo internacional establecido al efecto, destacándose que la aprobación final del hermanamiento es atribución del Presidente de la Asamblea Nacional. En nuestro país, quien coordina su ejecución es el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINVEC) a partir de su Resolución 15 del 2006<sup>58</sup>. Una vez conformado el hermanamiento, este se someterá a inspecciones anuales a cargo del Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup>Resolución nº 15/2006, “Normas para La Colaboración Económica que Cuba Recibe”, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* nº 11 de 26 de mayo de 2006.

<sup>59</sup>Indicación nº 13: “El Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales, inspeccionará al menos una vez al año en cada provincia y municipio donde existan acuerdos de hermanamientos, el cumplimiento de lo que se dispone, en tal sentido conformará un grupo de trabajo integrado por diputados de la Comisión y funcionarios de la Asamblea, participando de los resultados al Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular”. Indicación nº 14: “A partir de estas indicaciones la Comisión de Relaciones Internacionales en coordinación con los Presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales realizará un proceso de revisión y ordenamiento de los hermanamientos e intenciones de hermanamientos que tienen firmados con el objetivo de proponer el congelamiento de



Una vez presentado brevemente el proceso de constitución, funcionamiento y control de los hermanamientos en nuestro país, salta a la vista lo engorroso de la tramitación del mismo debido al excesivo número de instancias ante las cuales deben someterse las partes interesadas. Otro elemento a tener en cuenta es la dependencia funcional entre el hermanamiento y el Presidente de la Asamblea Nacional, emergiendo éste como figura esencial y básica para la constitución, aprobación y desarrollo de estos convenios; lo que pone de relieve que éstos no tiene su fundamento en la autonomía municipal sino, como lo precisan los citados Lineamientos, en “...las atribuciones que la Constitución de la República y el Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular le confiere a su Presidente en materia de las relaciones internacionales”<sup>60</sup>.

En la provincia de Pinar del Río se han suscrito numerosos Convenios de Cooperación que han contribuido al desarrollo de esta en los últimos años. Dentro de los convenios de cooperación realizados en la provincia podemos citar el hermanamiento del Ayuntamiento español de Santa Lucía con el poblado homónimo del municipio de Minas de Matahambre. Está motivado por los lazos culturales que los unen y tiene como objetivo fomentar todas aquellas iniciativas, actitudes y acciones que potencien las relaciones de hermandad, la ayuda al progreso, al desarrollo y al bienestar de los municipios a través de la realización de proyectos conjuntos en el ámbito de la cultura, la educación y la solidaridad para lograr un mejor conocimiento de la vida, la historia y la riqueza cultural de ambos pueblos<sup>61</sup>.

---

aquellos que no mantienen su vigencia o su interés político, informando al Presidente de la Asamblea Nacional, al CECM, al CC del Partido y al MINREX de los resultados de este trabajo”. Documento de la Asamblea Nacional, “Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control”, 2008, p. 4.

<sup>60</sup>Documento de la Asamblea Nacional, “Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control”, 2008, p. 1.

<sup>61</sup>Centro Municipal de Solidaridad con el Tercer mundo Guillermo Roviroso, “La solidaridad como tarea municipal”. Consultado en: [www.canarias.org/ayuntamientos/santalucia/paginas/CiudadSolidaria/resentacionsolidaridad](http://www.canarias.org/ayuntamientos/santalucia/paginas/CiudadSolidaria/resentacionsolidaridad), en fecha 16 de abril de 2012.

El primer ayuntamiento español en hermanarse con un municipio de Cuba fue el Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca con el municipio de Los Palacios en Pinar del Río. Este hermanamiento fue motivado en 1991 por razones culturales<sup>62</sup> debido a la coincidencia en los nombres de ambas localidades, lo que hace suponer que hubiera existido algún vínculo en la fundación del municipio cubano por la presencia de antepasados sevillanos<sup>63</sup>.

Otro de los hermanamientos que implica la participación de la provincia Pinar del Río es el concertado entre ésta y el municipio chino de Chongqing. Realizado en diciembre del 2008, sentaba así las bases para la cooperación bilateral en las esferas de salud, educación, deportes, investigaciones científicas y agricultura puesto que las dos regiones poseen significativas coincidencias en cuanto a sus raíces agrarias y a los esfuerzos dados en ambos casos en pos de la industrialización<sup>64</sup>.

Uno de los hermanamientos que más ha derivado proyectos es el realizado entre el municipio cabecera Pinar del Río con la localidad española de Dos Hermanas. Data de 1994 y fue efectuado con el propósito de estrechar los lazos de amistad y solidaridad que unen a estos dos pueblos a través de determinados proyectos encaminados a aportar al desarrollo del mencionado municipio<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup>Los hermanamientos que se establecieron antes de las citadas “Indicaciones para la firma de los hermanamientos, su ejecución y control”, de 10 de Enero de 2008 estaban amparadas en el Documento de la Asamblea Nacional del Poder Popular: “*Lineamientos fundamentales que se tendrán en cuenta para establecer los Hermanamientos y otras formas de vínculos entre los territorios cubanos y los extranjeros*”, 1991.

<sup>63</sup>“Hermanamientos”. Consultado en: [www.lospalacios.org/lp/paginas/hermanamientos.asp](http://www.lospalacios.org/lp/paginas/hermanamientos.asp), en fecha 16 de abril de 2012.

<sup>64</sup>“Hermanados: municipio de China y provincia cubana”, en Patrimonio cultural y natural de China. Consultado en: [www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-12/24/content\\_785035.htm](http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-12/24/content_785035.htm), en fecha 16 de abril de 2012.

<sup>65</sup>Estos proyectos son de disímiles índole. Entre estos se encuentran los proyectos “Revitalización de los Servicios del Mercado Raúl Sánchez”, “Fortalecimiento de la atención de la Dirección de la Asamblea Municipal a sus Consejos Populares”, y el proyecto para el desarrollo socio-cultural

Para Cuba, el asociativismo municipal es una experiencia novedosa a pesar de que se encuentra establecida en varios países del continente americano y europeo. De ahí que se haya llevado a cabo la concertación de hermanamientos entre municipios cubanos y extranjeros apoyados en un marco legal difuso, pues la Asamblea Nacional se ha pronunciado de manera muy concisa en los años 1991 y 2008 sin que exista otra referencia legal que ampare esta práctica. Estas disposiciones de nuestro máximo órgano de poder tienen carácter interno, lo que determina el escaso conocimiento de este fenómeno.

Aun cuando en Cuba los hermanamientos han venido funcionando como estrategia viable y productiva de cooperación entre municipios, debe señalarse que si tomamos en cuenta que el asociativismo se caracteriza por ser un fenómeno donde prima la autonomía municipal como fundamento de la cooperación dentro de los límites legales impuestos, dichos hermanamientos no se configuran como una tipología asociativista.<sup>66</sup>

Sin embargo, la importancia de esta práctica radica en que aparece como la primera evidencia de cooperación intermunicipal en Cuba, aunque en este caso sea con municipios extranjeros, lo cual pudiera devenir como antecedente de referencia para la futura implementación del fenómeno asociativo al interior del país como una estrategia alternativa para el desarrollo sostenible, económico, social y cultural en un ámbito local.

El examen de estos antecedentes revela que en Cuba no existe una clara tradición de prácticas asociativas aunque cuenta con algunas referencias puntuales, siendo en la actualidad los hermanamientos la práctica que más se aproxima a un intento a naturaleza asociativa sin que lo sea.

#### **4. A modo de conclusión**

---

del municipio Pinar del Río, entre otros. Datos ofrecidos por Poder Popular Municipal Pinar del Río.

<sup>66</sup>Cfr. *supra* 1.1.2.

El asociativismo, que surgiera en Roma y tuviera un incipiente desarrollo en la Alta Edad Media con el resurgir de los municipios y ciudades y experimentó un auge a fines del siglo XX, ha desarrollado una mayor complejidad en sus formas de manifestación entre las que figuran los consorcios, las micro-regiones, los convenios de cooperación, los hermanamientos de los municipios, las asociaciones, regiones y comunidades. De todas ellas, la mancomunidad es la forma más difundida y más completa, ya que conlleva a una gestión integral por parte de los gobiernos locales y permite un desarrollo integral de la comunidad.

A pesar de la diversidad de formas, tratamientos legales y enfoques doctrinales, es posible definir al asociativismo municipal como un fenómeno complejo, de naturaleza cooperativa, que se materializa en la unificación voluntaria de dos o más municipios en un ente superior dotado o no de personalidad jurídica propia. De esta forma constituye una estrategia alternativa para el desarrollo sostenible, económico, social y cultural en un ámbito local-regional, permitiendo la coordinación de capacidades y esfuerzos en pos de enfrentar situaciones que superan las posibilidades individuales de los municipios.

En el desarrollo del asociativismo existen carencias asociadas a la limitación de los objetivos de algunas de sus formas, falta de sostenimiento presupuestario derivado de la dependencia de los aportes nacionales, provinciales o internacionales, escasez de antecedentes jurídicos, y ausencia de estudios sistemáticos sobre la materia y la diversidad de legislaciones que deben armonizarse para hacerlo viable. Todas ellas son solucionables y no deben prevalecer sobre los resultados favorables, fruto de la promoción de la cooperación interna y de la comunicación entre gobiernos locales con las que se fomenta una integración social y económica equilibrada y planificada del territorio a través de un mayor aprovechamiento de los recursos de gestión, compensando así las debilidades de los gobiernos locales.

En Cuba solo han existido referencias puntuales a las prácticas asociativas en la legislación colonial y neocolonial. Actualmente, los hermanamientos de municipios constituyen la

institución que más se aproxima a un intento de naturaleza asociativa sin serlo.

## **Bibliografía**

- ALTSHCULER, Bárbara, “El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina”, en *V Seminario de RedMuni*, 2003.

- BELTRÁN, Eduardo, “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad. Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Córdoba, 2006.

- CRAVACOURE, Daniel: “Análisis del asociativismo municipal intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, n° 64, 2006.

- DE AGUIAR Y ACUÑA, Rodrigo y MONTEMAYOR Y CÓRDOBA DE CUENCA, Juan Francisco, *Sumarios de la Recopilación General de Leyes de las Indias Occidentales*. México, 1994.

- DÍAZ ZAPATA, José, “Perspectiva del Asociativismo y Mancomunidades en América Latina”, en *I Seminario Internacional sobre Gobiernos Locales y Descentralización: Mancomunidades, Territorialidad y Medio Ambiente*, 2008.

- FOURIER, Charles, “Teoría de la Asociación” en *Ciudad y utopía: Owen, Fourier, Garnier, Le Corbusier*. Buenos Aires, 1991.

- GÓMEZ NAVAS, Oscar, “Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana”, en *Ciencias de Gobierno*, año 7, n° 13, 2003.

- GRAGLIA, Emilio, “Análisis jurídico y político de la regionalización”, en *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba, 2006.

- GRAGLIA, Emilio, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional II*. Córdoba, 2008.
- LOBRANO, Giovanni: “Modello romano e costituzionalismo latino”, en *Teoria del diritto e dello stato. Revista Europea di Cultura e Scienza Giuridica*, nº 2, 2007.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes Locales Complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid, 1987.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Cuba. El régimen jurídico municipal”, en *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. México, 2008, pp. 235-254.
- PICHARDO, Hortensia, *Documentos para la historia de Cuba*. La Habana, 1973, p.102-119.
- QUINTERO, Rafael, *El asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. 2006.
- RABELL GARCÍA, Enrique, “El camino a la diversidad municipal”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 24, 2011. En línea: [www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx).
- VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, *El municipio cubano actual. Su modelo estatal*. Tesis doctoral. Universidad de Camagüey, 1998.
- VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, “Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana”, en *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana, 2004.