



ANÁLISIS SOBRE LAS OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES QUE IMPONE LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD A LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE

DOCUMENTO FINAL

OIT

Abril 2017

Índice

APARTADOS	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	3
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	6
ASOCIACIONES EN CHILE, EVOLUCIÓN Y MARCO NORMATIVO	8
ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: ASPECTOS ENDÓGENOS	11
CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES	11
SOBRE LA TIPOLOGÍA	11
SOBRE LOS OBJETIVOS	12
SOBRE SU ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MODO DE TRABAJO	13
SOBRE SUS RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES	13
LA CAPACIDADES, FACTORES E IMPACTO EN LA INVERSIÓN LOCAL	14
SOBRE LAS CAPACIDADES	14
SOBRE LOS FACTORES	19
SOBRE LA INVERSIÓN LOCAL	21
ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: ASPECTOS EXÓGENOS	26
MODELO DE ASOCIATIVISMO Y EXPERIENCIA COMPARADA	26
ESCENARIOS DE DESCENTRALIZACIÓN	27
FONDOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICOS Y PRIVADOS	28
ESPACIOS DE INCIDENCIA POLÍTICA	31
VISIÓN EXTERNA ACERCA DE LAS ASOCIACIONES	31
ANÁLISIS CRÍTICO	34
ANÁLISIS FODA	36
FACTORES INTERNOS	36
FACTORES EXTERNOS	39
CRUCE DE VARIABLES Y RECOMENDACIONES: ESTRATEGIAS PROSPECTIVAS	42
BIBLIOGRAFÍA	47
ANEXOS	49

Introducción

En el marco del convenio de asistencia técnica suscrito a principios del 2015 entre SUBDERE y OIT, se acuerda fortalecer el rol de las asociaciones de municipios en la incidencia de planes de desarrollo para la generación de oportunidades de trabajo decente y de dinamización de las economías locales.

Dentro de los resultados esperados del Convenio se indican:

1. Capacidades a nivel técnico y directivo de las Asociaciones de Municipios, fortalecidas por medio de un programa de capacitación.
2. Diseño de Caja de herramientas para la gestión de la Gobernanza Territorial.
3. Sistematización Práctica de las asociaciones municipales como agentes de desarrollo territorial.

Para el logro de los resultados, OIT se centrará en *transferir contenidos para el desarrollo de competencias en profesionales, autoridades y secretarios ejecutivos de las Asociaciones de Municipios, por medio de la implementación del curso de Asociativismo Municipal y Gobernanza para el Desarrollo Territorial*.

A fin de desarrollar una propuesta de contenidos y metodología para los componentes pedagógicos que se identifican por SUBDERE, que se verán reflejados en el desarrollo de un proceso formación y fortalecimiento de capacidades, se desarrolla el presente documento, que tiene por propósito realizar un análisis en profundidad de la institucionalidad pública que limita o hace posible el quehacer del asociativismo municipal para la gobernanza y el desarrollo territorial. Este documento analítico será un aporte para alcanzar el Objetivo 1 del Convenio.

A partir de la revisión del marco institucional que regula los temas de la planificación, la ejecución y provisión de servicios e inversión pública en el territorio de las comunas, por una parte, se pretende identificar los incentivos y obstáculos existentes en la coordinación territorial entre agentes públicos y privados y las Asociaciones de Municipios y por otra parte, proponer estrategias para que dichas Asociaciones puedan enfrentar las limitaciones y aprovechar las oportunidades existentes en el campo de la gobernanza territorial.

Para ello, se procederá metodológicamente a realizar un análisis diacrónico de los cambios que se han sucedido en el asociativismo municipal, revisando su **evolución normativa** en términos de la definición de su **institucionalidad, su alcance, atribuciones y funciones** para el desarrollo territorial.

Posterior a ello y teniendo claridad de lo que permite el marco normativo, en relación a las posibilidades de actuación de las asociaciones de municipios, se hará una revisión sincrónica en la que se analizarán aspectos del **tipo endógeno**, es decir, aquellos aspectos propios de la configuración de las asociaciones municipales: su rol, gobernabilidad y gobernanza, y aspectos del **tipo exógeno**, puesto que las asociaciones forman parte de un territorio, en el que establecen relaciones con una serie de actores y están insertas en un sistema complejo. De este análisis, se desprenderán las condiciones y oportunidades que generan los distintos organismos y que permiten avanzar en el desarrollo territorial.

En relación a los aspectos asociativos endógenos a revisar, se considerarán:

- a) **La tipología**. Si bien existen categorías el análisis se centrará en particular en aquellas que persiguen un desarrollo territorial.

- b) **Las capacidades.** Se determinarán algunas capacidades esenciales para generar un grado adecuado de sustentabilidad en los ámbitos de desarrollo económico, político y administrativo. Específicamente se evaluarán algunas competencias que aparecen en la literatura (Unzueta, 2015) como factores que tienen directa relación con el éxito de las asociaciones municipales y el grado de incidencia que éstas tienen en la consecución de sus logros.
- c) **Los factores.** Se identificarán cuáles son los factores críticos, facilitadores y que agregan valor público a la gestión asociativa, en base a la evidencia que se ha identificado en los estudios que se han realizado.
- d) **La inversión local.** Se considera un indicador relevante para evaluar la gestión de las asociaciones municipales, por lo que es prudente profundizar el análisis en relación a la capacidad técnica que poseen para generar inversión local y determinar si dicha inversión puede mejorar la gestión de los municipios asociados.

En relación a los aspectos asociativos exógenos a revisar, se considerarán:

- a) **Modelo de asociativismo y experiencia comparada.** Se tendrá a la vista cómo ha funcionado la institucionalidad pública en otros países, y si ésta, ha sido una estrategia para generar desarrollo territorial. Sobre este punto se intentará identificar las brechas que existen en Chile para el logro de los objetivos que declaran.
- b) **Escenario de descentralización.** Se analizará el proyecto de regionalización y su incidencia en las posibilidades de actuación de las asociaciones.
- c) **Fondos de financiamiento público.** Se identificarán los fondos que existen a nivel público y privado que reconozcan a las asociaciones como instituciones válidas para desarrollar proyectos a nivel territorial.
- d) **Espacios de incidencia en políticas públicas** Se identificarán aquellos espacios de participación y toma de decisiones en los que las asociaciones son considerados, sus características y los roles que ellos asumen, como también, en el caso de existir, aquellas instancias lideradas por las asociaciones orientadas a la toma de decisiones de desarrollo territorial.

A partir del análisis diacrónico y sincrónico, se procederá a determinar, por un lado, las fortalezas y debilidades de la institucionalidad pública de las asociaciones municipales, las que denominaremos **factores internos** pues dicen relación con aspectos estructurales y organizacionales, y por otro, las oportunidades y las amenazas, que llamaremos **factores externos**, pues dicen relación con aquellos aspectos que provienen del entorno y que podrían suponer riesgos para la gestión o la posibilidad de mejorarla. Posteriormente, el cruce de factores en base al análisis FODA nos permitirá sugerir estrategias y posibles vías de acción para avanzar en el desarrollo interno de las asociaciones, como en el mejoramiento de su posición como actor relevante en el contexto territorial.

El documento se estructura en 3 partes. La primera de ellas corresponde a un diagnóstico de los aspectos endógenos de las asociaciones municipales, en el que se destacan las características propias de las entidades en términos generales, señalando aquellas que se erigen como fortalezas de la gestión y las que representan los puntos débiles que deben apoyarse para evitar que se conviertan en riesgos futuros.

La segunda parte corresponde a un análisis de los aspectos exógenos de las asociaciones de municipios, en el que se revisará la relación que existe entre estas entidades y otras instituciones, además de la oferta existente de fondos públicos para la inversión local y el financiamiento de proyectos para finalmente establecer las oportunidades y restricciones que podría presentar para la gestión asociativa, el nuevo marco normativo que se encuentra actualmente en discusión parlamentaria.

La tercera parte de este documento corresponde a un análisis crítico de los antecedentes recabados durante la etapa diagnóstica, lo que permitirá presentar un análisis FODA y su correspondiente cruce de variables, cuyo objetivo es entregar recomendaciones de acciones a implementar orientadas a fortalecer el trabajo asociativo y preparar a las asociaciones para enfrentar los cambios que suponen el nuevo contexto político

Metodología de investigación

El análisis se realizó en dos etapas. La primera se basó en una exhaustiva indagación que permitió realizar:

- Revisión de la bibliografía existente acerca del asociativismo municipal en Chile y a nivel internacional.
- Marco legal chileno que regula su funcionamiento.
- Revisión de la información disponible sobre el desempeño de las Asociaciones Municipales.
- Revisión de la oferta de fondos concursables disponibles.

De la bibliografía revisada en relación al desempeño de las asociaciones municipales y los principales nudos críticos para desarrollarse exitosamente, se rescataron las evidencias obtenidas en los siguientes documentos:

Cuadro Nº 1: Documentos consultados en la elaboración del análisis.

DOCUMENTO	AUTOR	AÑO PUBLICACIÓN
Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento.	SUBDERE	2008
Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile.	Juan Pablo Valenzuela	2007
Asociaciones municipales: Herramientas para la inversión local.	Pontificia Universidad Católica de Chile	2015
Manual de asociativismo municipal.	Asociación de Municipalidades de Chile	2015
Tesis: Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile	Esteli Unzueta	2015
Tesis: Análisis evaluativo al programa de fortalecimiento de asociaciones municipales de la SUBDERE como medio para el logro de mejoras en la gestión.	Carlos Vergara	2016
El asociativismo intermunicipal en América Latina	Asociación de Municipalidades de Chile	2016

Elaboración Propia

La segunda etapa consistió en la realización de un estudio de campo, que permitió complementar la información bibliográfica y despejar supuestos. De ambas etapas, se obtuvo la información necesaria para elaborar una sistematización acerca de las barreras y limitaciones que enfrenta el asociativismo y que servirá como un recurso pedagógico para el curso programado.

Para realizar el estudio de campo, se aplicaron encuestas semiestructuradas a una muestra de 20 de las 53 Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado, para obtener información

de primera fuente respecto de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a las que se enfrentan actualmente.

Además, se consultó a una muestra de instituciones públicas¹, entre ellas Gobiernos Regionales, Gobiernos Provinciales, Secretarías Regionales Ministeriales y otros servicios públicos, acerca de la visión y expectativas que éstos tienen de las Asociaciones Municipales, su rol en los territorios y sus potencialidades de desarrollo y de articulación de iniciativas mancomunadas. La muestra se seleccionó a partir de información proporcionada por las mismas asociaciones sobre aquellas instituciones con las que llevan a cabo iniciativas de diversa índole.

Respecto de las evidencias, éstas fueron analizadas en dos etapas debido al contexto en que fueron realizadas. Esto, puesto que parte de la información, corresponde a la situación de las asociaciones previo a la promulgación de la Ley 20.527 que les otorgó personalidad jurídica de derecho privado y, por lo tanto, era natural la existencia de ciertas limitaciones propias del marco normativo de la época. Posteriormente se analizó la información obtenida de los estudios actuales y se comparó la situación actual de las asociaciones con la situación anterior.

¹ Gobierno Regional de Los Lagos, Gobierno Provincial de Huasco, Gobierno Regional Metropolitano, Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente Biobío, SENDA Coquimbo.

Asociaciones municipales en Chile, evolución y marco normativo

Si bien, en el periodo 1990 – 1993 se observaron las primeras iniciativas de las municipalidades de trabajar en conjunto con miras a generar capacidades políticas y condiciones de desarrollo local, la necesidad de mayor autonomía administrativa y política de los municipios en relación a los poderes centrales del Estado está presente desde los primeros años del siglo XX. Así, en 1914 se realizó el Primer Congreso de Gobierno Local, en el que participaron alcaldes, regidores y delegados municipales y cuyo foco fue dar prestigio a la institución municipal y determinar nuevos criterios respecto al poder municipal y su ejercicio. Con el retorno de la democracia y este nuevo interés de trabajo conjunto, términos como *movimiento municipalista*, *globalización* y *desarrollo local*, se instalaron con fuerza en el marco de la política de Modernización del Estado².

Luego de las elecciones municipales de 1992, que permitieron volver a la democracia local, alcaldes y concejales de todo el país se reunieron para formar la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), a cuya asamblea constituyente asistieron 321 de los municipios, equivalente al 96% de los municipios de esa época. Actualmente, dicha asociación se mantiene como la de mayor envergadura territorial pues hoy participan los 345 municipios que existen en el país. La AChM promueve y defiende la autonomía municipal, trabaja por la descentralización política del Estado y por aumentar la participación de los ciudadanos y los actores sociales. Su principal objetivo es representar a las municipalidades ante el gobierno central con el fin de hacer avanzar el proceso de descentralización, pero además presta diversos servicios a los municipios asociados como información, capacitación y asesoría técnica y legal.

A partir de ese momento, gracias al apoyo de SUBDERE y al estímulo de la AChM y debido a que los municipios enfrentaban la necesidad de lograr una mayor coordinación para mejorar la gestión de sus funciones en los territorios, surgieron nuevas asociaciones municipales como una herramienta de cooperación intermunicipal, con el objeto de potenciar las capacidades y aunar esfuerzos ante problemas e intereses comunes. Sin embargo, la ausencia de personalidad jurídica de estas entidades mermaba la capacidad de gestión y ejecución de recursos, esto, pues se le asignaba a una municipalidad la responsabilidad de representar a otras, con la misma jurisprudencia con la que se representaba a sí misma, lo que significaba un alto riesgo para ésta y sus proyectos de inversión en caso de no realizar una gestión adecuada. La personalidad jurídica que la asociación debía utilizar correspondía a la personalidad jurídica de la municipalidad cuyo alcalde presidía la asociación, lo que además suponía otro nudo crítico, pues toda vez que el directorio cambiaba, se modificaba también la personalidad jurídica de la asociación, lo que generaba diversas dificultades administrativas y contables (SUBDERE, 2008).

En síntesis, si bien la Constitución Política reconocía el derecho de las municipalidades a asociarse, no establecía un marco jurídico adecuado que les permitiera gozar de los beneficios que buscaban al coordinarse entre ellas.

Luego, el 14 de mayo de 2009, se publicó la reforma constitucional N°20.346 sobre asociacionismo municipal, la que le entregó personalidad jurídica de derecho privado a las asociaciones municipales y amplió el objeto al que se podían dedicar las corporaciones y fundaciones municipales. Además de la promoción, la difusión del arte la cultura y el deporte, también podían dedicarse al fomento de obras de desarrollo comunal y productivo³. La reforma, además de fortalecer jurídicamente al asociativismo, lo perfeccionó como un instrumento eficaz para lograr una gestión más adecuada y eficiente, permitiendo optimizar los recursos en base a economías de escala, con foco en un mejoramiento continuo de los servicios disponibles para

² “Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento”, SUBDERE 2008.

³ “Perspectivas de análisis de la reforma municipal en Chile”, Universidad Autónoma de Chile, 2011

satisfacer las necesidades presentes en el territorio (SUBDERE, 2008).

Posteriormente, en septiembre de 2011, se promulga la ley Nº20.527 que modifica la Ley Nº18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la que además de permitir a las asociaciones constituirse como persona jurídica de derecho privado, las faculta para contar con patrimonio propio, contraer compromisos financieros y les permite ser sujetos de inversión autorizados para postular a fondos administrados por los gobiernos regionales y el gobierno central (PUC, 2015).

Cuadro Nº 2: Evolución de la normativa que regula las asociaciones municipales en Chile

NORMATIVA	DISPOSICIONES
Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Permite la constitución de Asociaciones Municipales. • No les atribuye personalidad jurídica de derecho privado. • Las asociaciones no pueden tener patrimonio propio ni acceder a financiamiento por la vía de créditos bancarios. • Define los siguientes objetos para las asociaciones: <ol style="list-style-type: none"> a) Atención de servicios comunes. b) Ejecución de obras de desarrollo local. c) Fortalecimiento de los instrumentos de gestión. d) Realización de programas vinculados a la protección del medioambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que le sean propios. e) Capacitación y perfeccionamiento del personal municipal. f) Coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.
Ley 20.356 Reforma Constitucional en Materias De Asociativismo Municipal. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Reemplaza el artículo 118 de la ley 18.695, lo que permite a las municipalidades formar asociaciones que gocen de personalidad jurídica de derecho privado.
Ley 20.527 Modifica La Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades Y Regula Las Asociaciones Municipales (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Amplía el objeto de las asociaciones y le atribuye la función de capacitación, no sólo de funcionarios municipales, sino que también de alcaldes y concejales. • Les otorga personalidad jurídica de derecho privado, siendo de carácter voluntario para las asociaciones optar por esta figura. • Establece requisitos para la personalidad jurídica, tales como: <ol style="list-style-type: none"> a) Elaboración de estatutos. b) Elección de directorio. c) Normas de funcionamiento. • Autoriza a las asociaciones a tener patrimonio propio compuesto por: <ol style="list-style-type: none"> a) Cuotas de incorporación. b) Cuotas ordinarias y extraordinarias. c) Donaciones. d) Ingreso por bienes y servicios e) Venta de activos f) Erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, municipalidades, entidades públicas nacionales o internacionales. g) Otros bienes que adquieran a su nombre. • Crea el Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional
Elaboración propia

En 2012, además de la AChM, existían otras 56 asociaciones en el país (12 regionales, 33 territoriales y 19 temáticas) y de acuerdo al Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho

Privado, en febrero de 2017, existían 53 Asociaciones inscritas en este registro.

Ese mismo año, se promulgó el Decreto N°1161, que establece el reglamento para la aplicación de las normas referidas a las asociaciones municipales con personalidad jurídica de derecho privado, los requisitos mínimos que deben cumplir para obtener la personalidad jurídica y los procedimientos para llevar a cabo la constitución de la asociación, la elección del directorio, los contenidos mínimos de los estatutos de la asociación, derechos y obligaciones de los socios y otros, como el manejo del patrimonio, pago de cuotas sociales, incorporación de nuevos socios, causales de pérdida de condición de asociado y disolución de una asociación⁴.

Los problemas más comunes que presentaban las asociaciones municipales antes del 2011, correspondían principalmente a la falta de una definición clara acerca del rol que debían ejercer las asociaciones en el marco institucional y territorial, a la ausencia de un marco normativo que les permitiera funcionar de manera independiente y no al alero de una municipalidad madre, a la carente autonomía financiera producto de la imposibilidad de poseer patrimonio o contraer compromisos financieros, a la baja representatividad de algunos alcaldes que presidían las asociaciones quienes no lograban legitimar sus liderazgos y a la inestabilidad propia del carácter instrumental de algunas asociaciones, las que en vez de dedicarse a proyectos estratégicos de largo plazo, realizaban acciones asociativas de muy bajo impacto, poniendo en riesgo la continuidad de la entidad.

Luego del cambio en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, las asociaciones pudieron finalmente acceder a personalidad jurídica de derecho privado y así les fue posible tener patrimonio y gestionar financiamiento externo. Sin embargo, se presentaron nuevas dificultades que actualmente se pueden reducir a tres.

La primera de ellas corresponde a los problemas que tienen las asociaciones con el Gobierno Central y con el Congreso Nacional, debido a la baja comunicación entre el gobierno local y los poderes ejecutivo y legislativo, los que también se ven afectados por el actual entorno político y social del país. Es común que los efectos limiten el accionar asociativo y levanten barreras a la autonomía de las asociaciones o, paralicen su quehacer debido a diferencias político – ideológicas.

El segundo problema que se identifica corresponde a problemas organizacionales y políticas internas de las asociaciones, que se originan, por un lado, debido la poca voluntad política de los alcaldes para configurar y liderar un proyecto asociativo dejando de lado su mirada más particular centrado en la comuna que representa y, por otro lado, debido a la falta de estructuras organizativas de las municipalidades, lo que demuestra, en algunos casos, la falta de preparación técnica y orgánica de los municipios para hacer frente a las tareas asociativas.

La tercera dificultad dice relación con el financiamiento de las asociaciones, pues dependen principalmente del pago de las cuotas sociales, que también está supeditado a los recursos propios de cada municipio. La brecha económica que existe en el ámbito municipal muchas veces desincentiva las prácticas asociativas puesto que no agregan un valor significativo, situación que puede deberse a diversos motivos, desde políticas que no promueven el asociativismo, hasta inexperiencia funcionaria o directiva en la búsqueda de recursos. Todos estos nudos críticos deben resolverse con experiencia técnica y desarrollo de capacidades y del talento humano, amparada por la voluntad política de las autoridades locales, para promover las prácticas cooperativas intermunicipales⁵.

⁴ Manual de asociativismo municipal”, Asociación de municipalidades de Chile.

⁵ “Manual de asociativismo municipal”, AMUCH 2015

Asociativismo: aspectos endógenos

I. CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES

1. *Sobre la tipología*⁶

Las asociaciones municipales se pueden clasificar de acuerdo a dos factores principales: a) las temáticas que abordan y b) El territorio que representan. Actualmente, en Chile se reconocen cuatro tipos de asociaciones:

- a) **Asociaciones de carácter nacional:** Son aquellas cuyo objetivo es representar a todos los municipios de país por medio de una gestión técnica y política que las faculta para actuar como voceros ante el gobierno central y otros actores nacionales, como también en el ámbito internacional. La Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), es el mayor exponente de este tipo de asociaciones en nuestro país, pues concentra a más del 90% de los municipios a nivel nacional, además de ser la que posee la mayor trayectoria en asociativismo.
- b) **Asociaciones de carácter regional:** Son aquellas que actúan como representantes de los intereses municipales ante el gobierno regional y el CORE. Nacieron a partir del año 1993 como divisiones regionales de la AChM, actualmente nueve de ellas se desarrollan de forma autónoma y han logrado distintos niveles de desarrollo y reconocimiento por parte de las autoridades municipales, extendiendo su trabajo hacia la asistencia técnica y la prestación de servicios a las municipalidades asociadas.
- c) **Asociaciones de carácter territorial:** Son aquellas constituidas en base a un proyecto común entre municipios colindantes, que por lo general tienen características similares y/o enfrentan problemas comunes, es decir, responden a la voluntad de sus miembros de abordar temas ligados al desarrollo de un territorio de características y necesidades compartidas, por lo que no siempre responden a una delimitación político – administrativa. A pesar de esto, existen algunas asociaciones que coinciden con los límites provinciales y por lo tanto actúan como representantes de la provincia ante los gobiernos regional y central. El hecho de que su fundación está marcada por la voluntad política de las autoridades municipales, supone una participación más activa y un mayor compromiso con la gestión asociativa, por parte de sus integrantes.
- d) **Asociaciones de carácter temático:** Son aquellas creadas con el objeto de tratar temas específicos y compartidos por los municipios asociados, tales como turismo, minería, manejo de residuos y conservación de la biodiversidad, entre otros. Se distinguen de las asociaciones territoriales, pues a diferencia de ellas, los municipios asociados no necesariamente comparten territorio. No obstante, existen algunas cuyos territorios colindan o que incluso abarcan las comunas de toda una región. Dependiendo del caso, las clasificaremos en las subcategorías ***Territorial – Temática*** y ***Regional – Temática***.

⁶ Para efectos de este análisis, nos basaremos en la clasificación presentada en el documento “Asociatividad municipal: Herramienta para la inversión local”, PUC 2015

Cuadro Nº 3: Resumen de asociaciones municipales de acuerdo a su tipología.

CLASIFICACIÓN TIPOLOGICA	Nº DE ASOCIACIONES EXISTENTES	EJEMPLO
Nacional	3	a) Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) b) Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)
Regional	10	a) Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo b) Asociación de Municipalidades de la Región de Valparaíso
Territorial	25	a) Asociación de Municipalidades Rurales de la Región Metropolitana de Santiago (AMUR). b) Asociación de Municipalidades del Norte de Chile.
Temática	5	a) Asociación Municipal Para La Sustentabilidad Ambiental, (AMUSA). b) Asociación De Municipalidades Con Casinos De Juegos
Territorial - Temática	2	a) Asociación de Municipalidades de la Provincia de Osorno, Región de Los Lagos, para el Manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental. b) Asociación De Municipalidades Para La Seguridad Ciudadana En La Zona Oriente.
Regional - Temática	8	a) Asociación de Municipalidades de la Región de Los Ríos para el Manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental. b) Asociación de Municipalidades Paisajes de Conservación para la Biodiversidad de la Región de Los Ríos.

Fuente: SUBDERE
Elaboración propia

2. Sobre los objetivos de las asociaciones:

En general, todas las asociaciones municipales, independiente de su tipología, comparten objetivos muy similares, los que consisten principalmente en generar apoyo a los municipios asociados. Sin embargo, destaca el hecho, que si bien, el asociativismo municipal nace para fortalecer los territorios, no todas las asociaciones tienen el objetivo de convertirse en referentes territoriales. Esta diferencia aparece como la más relevante entre los objetivos que plantea SUBDERE para estas entidades y los definidos por las propias asociaciones, las que en su mayoría utilizan los objetivos establecidos en la normativa.

En cuanto al objetivo de generar apoyo a los municipios, en teoría, existen o se evidencian a lo menos dos vías:

a) Poder político: Desde el momento en que dos o más municipios se asocian, se generan sinergias que pueden, dentro de otras, ser políticas y que permiten generar presiones en instituciones nacionales y subnacionales con el objeto de obtener mayores beneficios, influir en el diseño de políticas públicas y gestionar mayores recursos para los municipios asociados. Sin embargo, esta capacidad no depende únicamente del poder que genera el asociativismo, sino también de la voluntad política de representantes

de las demás entidades regionales y nacionales.

b) apalancamiento de fondos en proyectos: la asociatividad permite la obtención de recursos provenientes de fondos públicos para dar solución a problemáticas comunes, sobre todo de aquellos municipios más pequeños y que cuentan con menos recursos asignados.

3. Sobre su estructura organizacional y modo de trabajo:

Todas las asociaciones municipales presentan la misma estructura organizacional, sin embargo, existen diferencias en los niveles organizacionales:

Directorio:

- ✓ La cantidad de alcaldes que lo componen, depende del número de municipios socios.
- ✓ Definen el quehacer de la asociación y de estructurar cambios a nivel estratégico.
- ✓ La mayor diferencia radica en la figura de los Concejales, puesto que en algunas asociaciones participa un concejal por comuna, en otras participa el presidente de la comisión de concejales y otras, únicamente los concejales que son jefes de comisión.

Secretarios ejecutivos:

- ✓ Existen funciones que comparten todas las asociaciones, tales como, gestionar las juntas de directorios, notificar a los alcaldes, representar a las asociaciones ante otras entidades, mantener un vínculo directo con el presidente de la asociación.
- ✓ Llevan a cabo algunas o todas las funciones siguientes: a) formulación de proyectos y levantamiento de fondos, b) gestión de las comisiones, c) negociaciones a nombre de la asociación.

Comisiones:

- ✓ Generalmente son el único equipo técnico de las asociaciones.
- ✓ El desempeño de las comisiones varía de asociación en asociación, con buenos resultados en algunas y con resultados deficientes en otras. Los logros están directamente asociados a la presencia e interés de los alcaldes. A mayor presencia, mejores resultados y viceversa.

4. Sobre sus relaciones con otras entidades

Las asociaciones municipales se relacionan con otras entidades con el fin de recibir fondos y generar soluciones y cambios en la forma de intervenir el territorio, entre ellas, los Gobiernos Regionales, CORFO y las Secretarías Regionales Ministeriales. Sin embargo, a pesar de contar con personalidad jurídica de derecho privado, aún existen trabas para que éstas accedan a fondos, puesto que en muchas ocasiones los criterios utilizados en la adjudicación de los mismos, corresponden a criterios políticos más que a criterios técnicos.

II. LAS CAPACIDADES, FACTORES E IMPACTO EN LA INVERSIÓN LOCAL

1. Sobre las capacidades.

Se determinarán algunas capacidades esenciales para generar un grado adecuado de sustentabilidad en los ámbitos de desarrollo económico, político y administrativo. Específicamente se evaluarán algunas variables que aparecen en la literatura como factores que tienen directa relación en el éxito de las asociaciones municipales y el grado de incidencia que éstas tienen en la consecución de sus logros.

Según Unzueta⁷, quien abordó la evaluación desde el punto de vista de las capacidades y los factores que inciden en el éxito de las asociaciones municipales y el grado real de incidencia que éstos tienen en la consecución de logros, define los resultados de éxito de las asociaciones como la **capacidad de éstas de generar un grado adecuado de sustentabilidad en los ámbitos económico, político y administrativo**, de acuerdo a sus propósitos organizacionales.

La sustentabilidad política se refiere al grado de respaldo que tienen los objetivos que guían la gestión de una asociación municipal y que es otorgado por las autoridades de los municipios socios. La sustentabilidad económica, por su parte, se refiere a la autonomía de una asociación respecto del aporte basal entregado por los municipios socios y que le permite gestionar iniciativas que satisfagan los intereses de los mismos. Finalmente, la sustentabilidad administrativa corresponde, por una parte, a la capacidad organizacional para generar autonomía respecto de la figura del secretario ejecutivo y por otra, a la posesión de infraestructura adecuada y un equipo de trabajo con competencias técnicas que fortalecen el desarrollo institucional (Unzueta, 2015). Sobre las capacidades y los factores, se identifican 13 fundamentales para el logro del éxito en los términos señalados anteriormente⁸:

a) Co-creación

Este concepto se entiende como la creación de nuevas soluciones con las personas, no para ellas y por cierto involucra el diálogo y la participación como ejes vitales. Se trata de un proceso de integración vertical pues incorpora a los ciudadanos, pero también pretende una integración horizontal de instituciones públicas en busca de dar respuesta a desafíos públicos.

En relación al estudio realizado por Unzueta, los resultados arrojaron que se trata de una práctica ausente en la gestión de las asociaciones municipales, no hubo suficiente evidencia para considerar la co-creación como un factor determinante en el éxito de las asociaciones, sin embargo, lo clasifica como una variable que agrega valor público.

b) Planificación y/o visión estratégica

Este concepto se define como un instrumento de gestión que permite a las organizaciones generar las acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos que se han propuestos, adecuarse a los cambios en el entorno y lograr productos y/o servicios con altos estándares de calidad, llevados a cabo en procesos eficientes y eficaces.

En general, las asociaciones desarrollan procesos e instrumentos de planificación con distintos grados de

⁷ Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile, Unzueta, 2015.

⁸ Ídem anterior

profundidad dependiendo de cada asociación, algunas de ellas, en especial aquellas con desarrollos estratégicos más básicos, comprenden la necesidad de contar con planes de trabajo anual y son conscientes que se trata de una obligación normativa.

Los resultados arrojaron la evidencia necesaria para validar la importancia de esta capacidad en el éxito de las asociaciones. Sin embargo, se observó que no existen mecanismos de evaluación y control de las estrategias implementadas.

c) Autoestima organizacional

Se trata de un concepto que tiene variadas definiciones, pero que en general representa el grado de identidad y valoración que los miembros de una organización le otorgan a la misma.

En términos generales, las asociaciones municipales evidenciaron claras señales de poseer identidad propia y sentido de pertenencia. Además, de presentar elementos diferenciadores y compromiso con los propósitos organizacionales. Asimismo, algunas asociaciones manifestaron poseer una alta confianza en sus propias capacidades.

Se determinó, por tanto, que éste es un factor de alta presencia en la gestión de las asociaciones y que además contribuye en la consecución de resultados de éxito.

d) Atracción y disponibilidad de recursos económicos

Estudios internacionales, demuestran que aquellas asociaciones que han logrado atraer mayores recursos y financiamiento, son las que muestran mayores niveles de éxito en su gestión. Tal es el caso de Guatemala, país en el que las asociaciones más exitosas, son aquellas que han logrado captar recursos externos apoyados por la cooperación internacional. Situación similar ocurre en Argentina y Colombia, países en que el financiamiento internacional ha permitido consolidar las asociaciones municipales.

Las asociaciones, en su mayoría, se mostraron conformes con su forma de administrar los recursos, demostraron conocer las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder y han contado con financiamiento que les han permitido funcionar de manera autónoma.

En menor medida, manifestaron ser capaces de auto gestionar recursos propios y demostraron conocer las diversas fuentes de financiamiento y haberse adjudicado proyectos, sin embargo, reconocieron que aún no poseen el grado de autonomía suficiente en relación al aporte de base que corresponde a las cuotas que deben pagar los socios.

Y de manera muy reducida, otras asociaciones explicitaron que no habían logrado acceder a fuentes de financiamiento, por lo que se reconocieron totalmente dependientes del aporte económico que reciben del municipio que la preside.

De los hallazgos, se desprende entonces que la atracción y disponibilidad de recursos es un factor determinante en el éxito de las asociaciones municipales.

e) Resolución de conflictos a favor del interés común

El estudio realizado por Unzueta, deja de manifiesto que resolver conflictos entre municipios asociados, va a presentar mejores resultados cuando se hace frente a los problemas en busca de soluciones de interés común, supeditando a ellos, los intereses particulares. En teoría de juegos esto se denomina GANAR – GANAR.

Se observan casos en los que se evidencia la existencia de la resolución de conflictos a favor del interés común, sin embargo, la articulación política del proceso, se debe en gran medida a la solidaridad que existe entre los alcaldes, como también a la capacidad de construir a partir del conflicto.

En forma particular, se observa que el equilibrio político proviene de la constitución del directorio, establecido según los estatutos de la asociación. Este documento es reconocido por su gran importancia en la gestión asociativa y porque brinda igualdad de oportunidades a los municipios en cuanto a su participación.

También destacan que el equilibrio ocurre, pues se aseguran que el directorio represente a todos los municipios socios y que no siempre se repita la misma tendencia en la presidencia.

De manera aislada, se identificó que existen problemas entre los alcaldes ya sea por cuestiones políticas o por asuntos personales. Esta situación dificulta al presidente contar con una alta convocatoria y/o que genere acuerdos que beneficien la gestión de la asociación.

En general, si bien esta capacidad marca presencia en la gestión de las asociaciones y que facilita la obtención de éxitos, no determina la sustentabilidad política, económica y administrativa de la asociación, esto debido a que la capacidad de generar equilibrios políticos y de alcanzar acuerdos actúan como facilitadores de una gestión exitosa, pero que finalmente dependen de los objetivos fundamentales que establecen los estatutos.

f) Adecuada capacidad para formular y ejecutar proyectos

Esta capacidad es clave para una gestión exitosa, pues las asociaciones requieren resolver problemáticas y dada las limitaciones financieras, deben recurrir al financiamiento de proyectos para poder atender dichas necesidades. Por otro lado, la postulación de proyectos a los fondos disponibles, va a depender de la capacidad y de las competencias de los funcionarios municipales, puesto que no siempre las asociaciones cuentan con personal capacitado.

En el estudio de Unzueta, la mayoría de los casos presentaron evidencia de que cuentan con estas capacidades organizacionales. Por ejemplo, contar con un gran equipo de profesionales que aseguran la postulación y adjudicación de proyectos, identificar una amplia gama de proyectos y reconocer que la correcta ejecución de los mismos depende en gran medida del apoyo de profesionales.

En general, se identifica la gestión de proyectos como de suma importancia, por ello, algunos casos poseen un área específica para este trabajo, la que además apoya a otros municipios.

Si bien hay evidencia de adjudicación de distintos proyectos, sin embargo, manifestaron que existen limitaciones institucionales que les impiden postular y gestionar un número significativo de proyectos.

Los resultados del estudio arrojaron que esta capacidad es determinante y crítica en la obtención de resultados de éxito.

g) Claridad sobre el rol del asociativismo

*El rol de las asociaciones expresado en la normativa vigente y en los estatutos de cada asociación y es fundamental para una buena gestión que éstos sean conocidos por los socios, ya que las estrategias y las áreas de intervención, entre otros, se desprenden de dichos aspectos. Este factor es considerado clave por los expertos, es decir, los municipios deben conocer el **cómo** y **para qué** fue constituida la asociación.*

En la mayoría de los casos, se observa la presencia de esta capacidad, es decir, en todos ellos existe claridad acerca del rol de la asociación. Al respecto, las asociaciones manifiestan una clara opinión en relación a la potencialidad del asociativismo municipal, para enfrentar temas de interés común, pues poseen un poder de vinculación (aun cuando no logran visualizar su real impacto) y de generación de redes. La gestión de las asociaciones por sí solas no es tan fuerte como la gestión combinada de las redes creadas.

Muy aisladamente identifican que la asociación ha logrado un posicionamiento político relevante, además de la ejecución de variadas iniciativas de integración regional.

La claridad acerca del rol del asociativismo es una capacidad determinante que incide positivamente en la obtención de resultados de éxito.

h) Trabajo en redes

El trabajo en redes supone ir tejiendo relaciones, aprendizajes y experiencias, en un proceso que requiere avanzar de un vínculo a otro hasta constituir un espacio común, abierto y diversificado, al que se puedan sumar nuevas iniciativas, propuestas y formas de enfrentar desafíos. Para ellos es primordial la existencia de objetivos estratégicos comunes que delineen el accionar de la red. Además, es fundamental respetar y aprovechar las diversidades de los distintos actores pues éstas actúan como un factor de fortalecimiento institucional, siempre y cuando no se impongan los intereses de unos sobre los de otros.

La mayor parte de las asociaciones presentaron evidencia de algún nivel de presencia del trabajo en redes, sin embargo, este se canaliza principalmente en la participación de actividades con otros actores tanto públicos como privados, sin que el foco esté necesariamente puesto en la coordinación de intereses para el logro de resultados con beneficios comunes.

De manera aislada, se evidencia una fuerte participación en iniciativas principalmente con otros actores del sector público, han incorporado la participación ciudadana, sin embargo, reconocieron como su red principal, al trabajo realizado con algunos de los municipios socios.

Si bien esta capacidad tiene presencia en la gestión asociativa, no actúa como factor determinante en la obtención de resultados de éxito. A pesar de lo anterior, su desarrollo puede considerarse como un elemento facilitador para la gestión por las oportunidades que genera el esfuerzo de coordinación.

i) Posesión de personalidad jurídica

Poseer personalidad jurídica de derecho privado suponía la apertura de nuevas oportunidades para las asociaciones, principalmente en lo referido a la posibilidad de contar con patrimonio propio y la búsqueda de financiamiento externo, a través de la postulación de proyectos a fondos disponibles, situación que hasta antes de poder contar con personalidad jurídica implicaba una gran limitación a la gestión asociativa. El cambio normativo entonces, no sólo asegura una mayor autonomía financiera, sino que también ha potenciado el desarrollo de una gestión más eficiente.

La totalidad de los casos estudiados corroboraron el postulado, asegurando que la obtención de personalidad jurídica les abrió nuevas oportunidades de desarrollo.

La mayoría mostraron un alto nivel de coincidencia en cuanto a los beneficios de la autoadministración tanto por una simplificación de procesos, como de mayores oportunidades de gestión de proyectos.

De manera muy aislada, se observó la inexistencia de mayores resultados con la obtención de personalidad jurídica de derecho privado, pero se mostraron optimistas al respecto.

Sin duda esta capacidad es de carácter crítico en la consecución de resultados exitosos.

j) Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones

También entendido como gestión del conocimiento, posee variadas definiciones, todas ellas apuntan a la generación de conocimientos y la transferencia del mismo. De acuerdo a la bibliografía, una asociación municipal comparte experiencias, ideas y buenas prácticas con diversos actores, principalmente con otros municipios, asociaciones, centros de estudios y otros. Esta transferencia de aprendizajes permite a las asociaciones cumplir de mejor forma sus objetivos. El estudio en cuestión basó el análisis en el grado de relación e intercambio de conocimientos de los casos con otras asociaciones, ya sea a nivel nacional como internacional, la participación en actividades de extensión convocadas por organismos técnicos.

La mayoría de los casos manifestaron cierto nivel de incorporación de aprendizajes de otras organizaciones, sin embargo, esta transferencia de conocimientos no queda plenamente identificada.

En menor medida, no registran experiencias concretas de transferencia de conocimientos, como también manifiestan un vínculo débil con el resto de las asociaciones municipales.

En síntesis, esta competencia tiene poca presencia en la gestión asociativa. A pesar de aquello, es comprendido como una capacidad que se debe desarrollar, debido principalmente a las oportunidades que brinda para agregar valor público.

k) Perfil idóneo del secretario ejecutivo

El Secretario Ejecutivo de una asociación juega un rol clave, dadas sus funciones de representante de la asociación y encargado de la gestión y administración de la institución. Debido a esto, el perfil del profesional que ostenta dicho cargo debe ser el más idóneo posible. Así, el grado de capacitación, motivación, compromiso y dedicación de quien ejerce el cargo puede ser un factor determinante para el éxito de los propósitos asociativos.

En la mayoría de los casos, se constató que las asociaciones cuentan con un secretario ejecutivo con experiencia política y técnica en el ámbito municipal, no obstante, en menor medida en el ámbito académico.

Algunos casos manifestaron que sus cargos cuentan con total confianza de parte del directorio, factor que incide positivamente en el desempeño de sus funciones.

De manera muy aislada, se demostró haber elaborado perfiles de cargo en el que se establecen todos los requerimientos de competencias y experiencias de los secretarios.

Entonces, el hecho de contar con un secretario ejecutivo que cumpla con un perfil idóneo para el cargo, se perfila como un factor crítico para el logro de resultados exitosos en las asociaciones.

I) Liderazgo y compromiso de Alcalde Presidente

El liderazgo y compromiso de los Alcaldes es considerado por los expertos como un factor determinante para la sustentabilidad de una asociación municipal. En cuanto al liderazgo, este debe expresar una madurez política y comprensión de que las asociaciones requieren que sus objetivos se enmarquen en el interés común, lo que no siempre va de la mano de uniformidad política, sino que tiene que ver con el compromiso y la capacidad de concretar acuerdos.

Algunos casos demostraron que existe un grado de compromiso del alcalde presidente de la asociación que genera cierto grado de éxito organizacional, a pesar de aquello, el factor que realmente incide, es la dinámica de los alcaldes de los municipios socios, la que se destaca por la solidaridad existente y del alto compromiso con el actuar del secretario ejecutivo.

La figura del alcalde, su liderazgo y compromiso con la gestión asociativa es un factor crítico para en la consecución de resultados exitosos.

2. Sobre los Factores

El estudio de Unzueta, identifica y clasifica los factores en: a) factores críticos, b) factores facilitadores y c) factores que agregan valor público a la gestión asociativa:

a) Factores críticos para la obtención de resultados de éxito:

Se entiende por factor crítico, aquel de cuya existencia depende el logro de los objetivos de una organización o del éxito de la misma y, por lo tanto, se trata de variables que deben ser tratadas como prioridad en la gestión asociativa. Entre los factores considerados críticos encontrados, destacan los siguientes:

- ✓ Poseer y utilizar instrumentos de planificación estratégica que contenga planes y líneas de acción a mediano y largo plazo, medibles y verificables.
- ✓ Poseer un adecuado nivel de capacidad en la formulación y ejecución de proyectos que asegure una tasa de adjudicación aceptable.
- ✓ Existencia de un equipo mínimo de profesionales con altas competencias técnicas y comprometidos con el trabajo y los logros asociativos.
- ✓ Poseer autoestima organizacional, sustentada en un amplio sentido de pertenencia y niveles óptimos de confianza en las capacidades asociativas para cumplir los objetivos propuestos.
- ✓ Desarrollar estrategias para atraer y generar recursos y el uso eficiente de los mismos, que aumenten los niveles de independencia respecto a los aportes basales de los municipios socios.
- ✓ Necesidad de que haya claridad acerca del rol del asociativismo, en especial respecto al **cómo y para qué**

fue constituida la asociación.

- ✓ Obtención de personalidad jurídica de derecho privado.
- ✓ Necesidad de que el secretario ejecutivo tenga habilidades políticas, además de conocimiento o experiencia en el sector público, especialmente en el ámbito municipal.
- ✓ Necesidad de que el alcalde que preside la asociación tenga capacidad de liderazgo y contar con el compromiso y solidaridad de los alcaldes de municipios socios.

b) Factores facilitadores de la gestión asociativa y de la obtención de resultados de éxito:

Los factores facilitadores, son aquellos que, si bien no determinan el logro de objetivos o de éxito de una organización, colaboran en la consecución de los mismos. Los factores que, en el caso de las asociaciones, fueron definidos como facilitadores son:

- ✓ La existencia de Instancias en las que se puedan resolver conflictos en favor del interés común de todos los socios.
- ✓ Generar trabajo en redes, en especial los que se refieren a actividades de coordinación, tanto al interior de la asociación, entre los socios, como aquellas llevadas a cabo con otras instituciones y que permitan proveer servicios o productos de manera conjunta.

c) Factores que agregan valor público a la gestión asociativa:

Los factores que agregan valor público, son aquellos que permiten realizar una adecuada selección de las preferencias de la población, definir correctamente los bienes o servicios que mejor respondan al interés público y elegir oportunamente las políticas que permiten proveerlos. De esta forma, los factores identificados fueron:

- ✓ Desarrollar estrategias de co-creación orientadas a la búsqueda de nuevas soluciones, que consideren las perspectivas de los actores relacionados.
- ✓ Establecer mecanismos de gestión del conocimiento, con el objeto de incorporar aprendizajes y conocimientos que provengan de otras asociaciones e instituciones, por medio del intercambio de experiencias, ideas y buenas prácticas.

El estudio que establece las capacidades y factores para el éxito de las asociaciones⁹, concluye que las prácticas asociativas y el desarrollo de las mismas se encuentran en una fase embrionaria. Aun cuando existen casos que presentan una mayor trayectoria y desarrollo, las oportunidades de crecimiento que brinda el otorgamiento de personalidad jurídica de derecho privado, es todavía reciente, lo que ha significado retrasos en el proceso de consolidación de las asociaciones y presenta numerosos retos, dentro de los cuales se pueden mencionar el fortalecimiento del liderazgo, el trabajo en redes, la creación de estrategias para atraer recursos, la falta de equipos con altas capacidades técnicas, entre otros.

Hasta ahora el quehacer de las asociaciones municipales se ha orientado a obtener posicionamiento, representación y legitimación política, no obstante, no se visualizan directrices hacia la complementariedad de los servicios públicos que ofrecen los municipios y por ende, la generación de economías de escala, la especialización y liberación de tiempo para los equipos de trabajo de los municipios socios se encuentran en vías de desarrollo y son temáticas que deben ser abordadas a la brevedad.

Aún existen numerosas trabas que impiden la generación de capacidades de gestión, de autonomía financiera y de coordinación con otros actores (públicos y privados). No obstante, el futuro de las asociaciones se presenta como favorable, principalmente porque no existen detractores al modelo

⁹ Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile, Unzueta, 2015.

asociativo, sino más bien, se le reconocen potencialidades, razón por la cual existe interés de cooperar para su fortalecimiento.

3. Sobre la inversión local

Si bien, lograr una óptima inversión local es un resultado que exige una capacidad asociada, parece prudente profundizar aquí este elemento por tratarse de uno relevante a la hora de evaluar la gestión de las asociaciones municipales. Sobre este punto, se analiza cómo ha sido su capacidad para generar inversión local y si esta inversión puede mejorar la gestión de los municipios asociados.

Un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica¹⁰, analizó la capacidad de las asociaciones municipales para generar inversión local y su impacto en la gestión municipal. Dicho estudio basó su análisis en hipótesis a nivel de resultados y a nivel de procesos. Para comprobar las hipótesis planteadas, se realizó un análisis cuantitativo elaborado en base a indicadores, comparando los resultados que obtenían municipios asociados versus los resultados obtenidos por municipios no asociados.

Cuadro N°2: Indicadores utilizados en el análisis cuantitativo

INDICADORES	DESCRIPCIÓN	TIPO DE INDICADOR
Indicador 1	Número de iniciativas de inversión nuevas ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones que obtuvieron recomendación favorable (RS).	Cantidad
Indicador 2	Monto total de las iniciativas de inversión nuevas ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones que obtuvieron recomendación favorable (RS).	Cantidad
Indicador 3	Monto total de inversión aprobada para PMU.	Cantidad
Indicador 4	Inversión financiada a través de FNDR.	Cantidad
Indicador 5	Porcentaje de iniciativas de inversión con recomendación favorable (RS) sobre el total de iniciativas de inversión ingresadas en el período.	Calidad
Indicador 6	Porcentaje de iniciativas de inversión que reciben recomendación favorable (RS) en su primera evaluación sobre el total de iniciativas de inversión ingresadas en el período.	Calidad

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015
Elaboración propia

Además, se utilizó la tipificación elaborada por SUBDERE en 2009, con el fin de incorporar al análisis la heterogeneidad existente entre los municipios del país, la que agrupa a las comunas en 6 grandes grupos:

Cuadro N°3: Tipología de comunas de acuerdo a SUBDERE

	TIPOLOGÍA	CANTIDAD	(%)	CANTIDAD POBLACIÓN	(%)
1.	Grandes comunas metropolitanas, desarrollo alto	8	2%	1.084.260	6%
2.	Grandes comunas metropolitanas y/o urbanas, desarrollo medio	39	11%	7.522.099	45%
3.	Comunas urbanas mayores, desarrollo				

¹⁰ Asociatividad municipal: Herramienta para la inversión local, PUC, 2015.

	medio	37	11%	3.543.432	21%
4.	Comunas urbanas medianas, desarrollo medio	56	16%	1.777.524	11%
5.	Comunas semiurbanas y rurales, desarrollo medio	96	28%	1.718.931	10%
6.	Comunas semiurbanas y rurales, bajo desarrollo	109	32%	1.117.127	7%
Total		345	100%	16.763.373	100%

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015

Asimismo, se hizo un análisis cualitativo basado en entrevistas con municipios y asociaciones, el cual identificó algunos procesos generados por la asociatividad que explicarían eventuales efectos positivos sobre la inversión local:

1. Captación de recursos humanos
2. Optimización de recursos
3. Negociación con el gobierno regional y central
4. Canalización de información
5. Transferencia de conocimientos
6. Promoción de la planificación conjunta
7. Formulación de iniciativas de inversión

Los hallazgos de ambos análisis fueron complementarios y permitieron obtener los siguientes resultados:

Hipótesis a nivel de resultados:

Las asociaciones municipales pueden mejorar el desempeño de sus municipios en la elaboración de proyectos aumentando la cantidad y la calidad de las iniciativas formuladas.

- ✓ En términos cuantitativos, a nivel agregado, los municipios asociados muestran mejor rendimiento en la cantidad de iniciativas y proyectos presentados que los municipios no asociados, sin embargo, en cuanto a la calidad de las mismas no se observan mayores diferencias entre ambos. Esto por un lado refleja que al asociarse los municipios mejoran su capacidad técnica en elaboración de iniciativas, pero, por otro lado, no implica que existan competencias técnicas superiores en las asociaciones para formular proyectos de mejor calidad en relación a los municipios.
- ✓ En términos cualitativos, los procesos gestionados por el asociativismo apuntan a reforzar el desempeño en la formulación de iniciativas de inversión, especialmente en aquellos municipios más pequeños y con menos recursos.

Las asociaciones municipales pueden aumentar la inversión que realizan los municipios a través de fuentes de financiamiento externo.

- ✓ Existen dos vías de financiamiento externo comunes a las que recurren las asociaciones, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), siendo el primero el programa por el cual los municipios asociados logran una mayor cantidad de inversión. Sin embargo, las mayores diferencias se observan en las grandes comunas metropolitanas y/o urbanas y en las comunas urbanas mayores de desarrollo medio.
- ✓ Dado que la inversión ejecutada por medio de FNDR implica tanto una evaluación técnica como una evaluación política, el indicador estaría afectado por dichos mecanismos, como también por la capacidad de negociación presente en los municipios. Por lo que se desprende una nueva hipótesis, que se refiere a que el mecanismo político se manifestaría con más fuerza en los municipios grandes que en los pequeños.

Las asociaciones municipales pueden mejorar el nivel de adecuación de las iniciativas de inversión que se formulan a nivel local.

- ✓ La adecuación de las iniciativas se presenta en dos dimensiones: la pertinencia a las necesidades de la comunidad y la coherencia con la estrategia de desarrollo regional.
- ✓ La formulación de iniciativas por parte de las asociaciones podría tener efectos positivos en esta variable, pues es una acción complementaria a los proyectos desarrollados por las municipalidades y se aboca a otras etapas del ciclo de proyectos de inversión que muchas veces los municipios no consideran relevantes, tal como el desarrollo de estudios básicos o estudios de pre inversión.

Las asociaciones municipales permiten el desarrollo de proyectos intercomunales, que no son prioridad o que escapan de las competencias de cada municipio en particular, pero que responden a necesidades de la comunidad.

- ✓ El proceso de planificación conjunta está especialmente enfocado en esta materia y es destacado tanto por municipios asociados como no asociados como uno de los principales aportes a la inversión local.

Hipótesis a nivel de procesos:

Las asociaciones municipales permiten la optimización en el uso de recursos mediante la contratación de profesionales comunes y/o la formulación conjunta de proyectos.

- ✓ Las asociaciones contratan profesionales para la formulación de proyectos en los municipios asociados y los financian en parte con los aportes que cada municipalidad entrega a la asociación y en parte con recursos levantados desde otras fuentes de financiamiento. Esta práctica es reconocida como un aporte

técnico especialmente beneficioso para municipios pequeños, puesto que presentan mayores limitaciones para captar profesionales y les permite fortalecer sus capacidades de formulación de proyectos de inversión.

Las asociaciones municipales permiten mejorar las capacidades técnicas de cada municipio a través de la asesoría técnica y la atracción de recursos.

- ✓ La captación de recursos permite fortalecer las capacidades técnicas de los municipios en la formulación de iniciativas, a través del trabajo de la asociación en la postulación de fondos para la contratación de nuevos profesionales para los municipios.
- ✓ Las asesorías técnicas y la atracción de recursos son los procesos más relevantes impulsados por las asociaciones, cuyas ventajas son el fortalecimiento de los equipos municipales por sobre el reforzamiento de los equipos de las asociaciones propiamente tal, especialmente para los municipios más pequeños y con menos recursos.

Las asociaciones municipales permiten una mejor transferencia de conocimientos entre sus municipios y de éstos con el nivel central, facilitando el desarrollo de las carteras de proyectos de inversión de cada uno.

- ✓ La transferencia de conocimientos, que hace referencia a la comunicación entre municipios, también contribuye al aumento de las capacidades técnicas, pues sirve especialmente para compartir proyectos exitosos y resolver dudas de carácter técnico entre municipios con distintos conocimientos en la formulación de iniciativas.
- ✓ La transferencia de conocimientos es especialmente beneficiosa para municipalidades pequeñas, los que pueden aprender a partir de la experiencia de los más grandes.
- ✓ Las asociaciones municipales cumplen un rol articulador, que facilita el vínculo entre funcionarios del gobierno central y los encargados municipales de la elaboración de proyectos, por medio de mesas de trabajo, en las que se transmite información acerca de procesos administrativos y requisitos técnicos de los fondos existentes.

Las asociaciones permiten un empoderamiento de los municipios ante el gobierno regional y central, potenciando su capacidad de apalancar recursos para la inversión.

- ✓ El proceso de negociación de las asociaciones municipales con el gobierno regional y central, no sólo fortalece las capacidades técnicas de los municipios, sino que también busca asegurar el financiamiento de las iniciativas formuladas, dado que el financiamiento depende de la calidad técnica de las propuestas,

pero también, de criterios estratégico – políticos definidos por el gobierno regional. Esto se debe principalmente a que la gestión asociativa representa a un territorio más extenso y consecuentemente a una población mayor.

En términos generales, se evidencia que el asociativismo podría estar ayudando a optimizar las capacidades técnicas de los municipios, lo que conlleva un mayor número de proyectos elaborados con recomendación favorable, especialmente para las municipalidades más pequeñas, como lo demuestra el análisis comparativo entre asociados y no asociados.

Además, la gestión asociativa estaría generando un mayor empoderamiento de los municipios y por ende, un aumento de las capacidades de negociación con el gobierno regional, lo que debiera tener un impacto positivo en la inversión ejecutada por medio de financiamiento externo, especialmente de aquellos fondos administrados por el GORE.

Sin embargo, a pesar de los beneficios que demostró el asociativismo en el estudio, existen municipios que no tienen interés en asociarse, lo que se debe en parte al desconocimiento sobre la existencia de asociaciones, a los problemas de comunicación y coordinación entre asociaciones y sus municipios y a la falta de profesionales de los que disponen las asociaciones para su funcionamiento. Estos factores podrían ser los que evitan que el asociativismo cumpla un rol más activo en el desarrollo territorial y, en consecuencia, afecta a la gobernanza de las asociaciones.

Asociativismo: aspectos exógenos

I. MODELO DE ASOCIATIVISMO Y EXPERIENCIA COMPARADA

El asociativismo municipal está presente en numerosos países a nivel mundial, por lo que debe adecuarse a las características particulares de cada país. En Europa es una práctica que se encuentra arraigada en la mayoría de los países y que en algunos casos como en el de España, data de 1870, año en el que la Ley Municipal permitía que los ayuntamientos constituyeran entre sí y con ayuntamientos inmediatos, asociaciones y comunidades para gestionar en forma conjunta proyectos de mutuo interés. En la actualidad las modalidades de asociatividad existentes son las mancomunidades, las comarcas y los consorcios. De ellas, las más frecuentes son las mancomunidades, constituidas con el fin de obtener economías de escala en la oferta de ciertos servicios. Las comarcas por su parte, concentran municipios de características geográficas, económicas y culturales similares. Finalmente, los consorcios se constituyen buscando la prestación de un servicio de interés público a nivel local (PUC, 2015).

De los más de 36.000 municipios que existen en Francia, las tres cuartas partes de ellos posee menos de mil habitantes, razón por la cual, para fomentar la cooperación con foco en reducir costos, obtener economías de escala y en aumentar el nivel de prestación de servicios locales, el gobierno central ha implementado un sistema de incentivos económicos. En relación a las modalidades de asociación, la ley reconoce a las comunidades de comunas, constituidas por municipios de menos de 50 mil habitantes; las comunidades de aglomeración, formadas por municipios más de 50 mil y menos de 500 mil habitantes y las comunidades urbanas, en las que se encuentran los municipios de más de 500 mil habitantes (PUC, 2015).

Un factor común que se evidenció y que fomenta el asociativismo municipal en Europa es la existencia de un sinnúmero de municipios pequeños y la necesidad de fortalecer la gestión de los mismos mediante la cooperación entre ellos con foco en el desarrollo territorial. Por otro lado, se distinguen dos modelos de asociación municipal: el modelo de derecho público, el cual se ve favorecido por su legitimidad democrática, muy común en países como Francia, España y Portugal, países en los que las formas comunitarias de gobierno local prevalecen; y el modelo de derecho privado, cuyo principal enfoque está en la prestación de servicios públicos eficientes y predomina en países como Noruega y Suecia¹¹.

Contrario a lo que sucede en Europa, los municipios en países latinoamericanos y del Caribe concentran una población sustancialmente mayor. En promedio, la población de cada municipio asciende a más de 30 mil habitantes y en la región hay más de 16 mil municipalidades.¹² A pesar de la gran cantidad de municipios, el desarrollo de asociaciones municipales se encuentra en una fase bastante rudimentaria y esta baja sustentabilidad se explica principalmente por problemas en las capacidades de gestión, representación y legitimación política. No obstante, la fase en que se encuentra, existen ejemplos de países en los que se ha logrado avanzar exitosamente, hecho que se debe a factores como la planificación de acciones a mediano plazo que relevan los planes de desarrollo local y micro regional, como es el caso de Argentina y, en el caso de Guatemala, al soporte técnico financiero de la cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales¹³.

¹¹ “Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile”, Unzueta y Waissbluth, 2015.

¹² “El asociativismo municipal en América Latina”, FLACMA, 2005.

¹³ “Mancomunidad ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010.” De León, Y., 2012

II. ESCENARIO DE DESCENTRALIZACIÓN

Existe evidencia suficiente para aseverar que el actual marco normativo impone limitaciones al quehacer asociativo, principalmente al no considerar a las Asociaciones como unidades técnicas autorizadas para la ejecución y operación de inversión pública. Si bien, el artículo 145 de la ley 18.695 señala explícitamente que las asociaciones pueden ser sujetos de subvenciones de entidades públicas nacionales, las normas y procedimientos del Proceso de Inversión Pública (NIP) del Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda, no reconoce esta figura y obliga a las asociaciones a presentar iniciativas a través de un tercero, específicamente a través de uno de los municipios socios, lo que genera mayores trabas para el desarrollo de inversiones, adquisición de activos y operación de instalaciones y maquinarias. Esto último sin considerar, que el traspaso de los fondos desde el municipio hacia la asociación es un proceso engorroso especialmente cuando se trata de lograr consensos y voluntad política.

Por otro lado, queda de manifiesto que no contribuye en el posicionamiento de las asociaciones como actores importantes en el desarrollo territorial. Actualmente, el marco normativo establece el funcionamiento e incorpora de pleno a las asociaciones en la burocracia pública, sin que esto implique un mayor acceso a las decisiones de ámbitos supralocales o una mayor autonomía.

El hecho de que las asociaciones actualmente sean organizaciones de derecho privado, aun cuando sus socios o integrantes son personas jurídicas de derecho público, genera una dicotomía que impide a estas instituciones contar con beneficios. Si bien no existe consenso absoluto al respecto, la propuesta de transformar la figura de las asociaciones de privados a públicos tiene bastantes seguidores.

Ahora bien, la mayor limitante no es si se trata de personas jurídicas de derecho privado o público, sino que, las asociaciones no corresponden o no están insertas en la estructura de los gobiernos subnacionales y por lo tanto no cuentan muchas veces con el respaldo legal para actuar de forma autónoma, a pesar de contar, en teoría, con ciertas atribuciones.

Por otro lado, el proyecto de descentralización que está siendo tramitado, ordena la designación de Gobernadores Regionales y Provinciales por medio del voto popular, hecho que perfecciona al gobierno regional como tal y genera expectativas de ampliar la discusión respecto del desarrollo de los territorios, incorporando al debate a organizaciones sociales, universidades, municipios, asociaciones municipales y otras instituciones que se legitiman en los espacios locales.

Sin embargo, esta nueva estructura geopolítica regional genera incertidumbre por una posible dualidad de funciones que suponga aumentar el gasto público y burocratizar la toma de decisiones, situación que incluso podría distorsionar los propósitos para los que fue creada. Si bien es cierto, les corresponde a los habitantes elegir este nuevo tipo de gobierno regional, se le debe otorgar atribuciones suficientes en las definiciones y decisiones regionales para que realmente sea reflejo de una descentralización política, administrativa y económica eficiente.

En cuanto a las asociaciones municipales, este nuevo proyecto de regionalización, les ofrece muy pocas oportunidades e incluso, elimina la posibilidad de establecer convenios con los Gobiernos Regionales, lo que limitaría aún más el rango de acción que éstas tienen en el territorio y el alcance de sus iniciativas.

Un escenario distinto se presentaría, si se reconociera a las asociaciones como unidades técnicas en la ejecución de inversión pública, puesto que, en condiciones en las que el asociativismo contribuya articulando con mayor agilidad y sostenibilidad, programas para abordar problemas e intereses comunes

en territorios compartidos por municipios de diversas características, las oportunidades de desarrollo y el fortalecimiento de la gobernanza serían mayores.

Los gobiernos regionales deben planificar el desarrollo desde una perspectiva territorial con participación activa de las asociaciones de municipios en cada una de las fases de planificación, otorgándole mayores facultades a las municipalidades para decidir en materias administrativas, considerando que las comunas son las unidades de análisis más pequeñas y las posibles de intervenir y obligando a que dicha planificación sea para todo el territorio comunal y no sólo para el casco urbano.

Además, se hace necesario sintonizar la ley de participación ciudadana con el proyecto de descentralización en curso, abriendo espacios para que los habitantes participen en las discusiones en torno a decisiones que afectan al territorio, ya sea a través de plebiscitos regionales o de otras instancias de negociación, como mesas de trabajo en torno al desarrollo territorial u otras materias de relevancia regional en las que se convoque no solo a representantes del sector público, sino que también a dirigentes sociales como representantes validados por la comunidad.

En cuanto a la persona que detente el poder, ésta debiera haber nacido en la región o al menos haber vivido un tiempo considerable en ella. Además, debe lograr convocar no sólo a servicios públicos y entidades privadas, sino que también a movimientos ciudadanos.

Finalmente, se hace imprescindible que la administración regional cumpla el rol fiscalizador de los órganos de gobierno y pueda actuar frente al parlamento como una voz regional distinta a la de Senadores y Diputados.

III. FONDOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO - PRIVADO

Actualmente existe una amplia oferta de fondos a los que las asociaciones podrían postular, entre ellos, fondos públicos y privados, estos últimos provenientes principalmente de entidades extranjeras como embajadas y fundaciones. Los fondos indicados en los cuadros 4 y 5, son aquellos que en sus bases establecen claramente que pueden acceder a ellos, todas aquellas organizaciones de derecho privado sin fines de lucro, por lo que las asociaciones cumplirían inicialmente con los requisitos básicos para postular a ellos. A pesar de lo anterior, en términos absolutos, las asociaciones encuestadas, declararon haber presentado 46 iniciativas a 17 de los 42 fondos listados, dependiendo de sus intereses y un 30% de la muestra manifestó nunca haber presentado propuestas a un fondo.

Cuadro nº 4: Fondos nacionales públicos

Nombre de fondo concursable	Institución
Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales.	SUBDERE
Programa de mejoramiento de barrios	SUBDERE
Programa de mejoramiento urbano	SUBDERE
Programa de asociativismo municipal para el desarrollo territorial	SUBDERE
Innovaciones para el mejoramiento de la agricultura familiar a través de encadenamientos productivos que faciliten el acceso al mercado	FONTAGRO-BID
Fondos de cultura	Ministerio de Cultura
Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público	SEGEBOB
Fondo de fomento de medios de comunicación social	Gobierno de Chile
Programas de inversión	Gobierno Regional
2% FNDR de Educación	Gobierno Regional
2% FNDR de salud	Gobierno Regional
2% FNDR de Seguridad Ciudadana	Gobierno Regional
2% FNDR de Deporte	Gobierno Regional
2% FNDR de Cultura	Gobierno Regional
Chile de todas y todos	Ministerio de Desarrollo Social
Gestión Ambiental Local	Ministerio del Medioambiente
Concurso proyectos sostenibles	Ministerio del Medioambiente
Concurso recicla en tu escuela	Ministerio del Medioambiente
Programa concursable espacios públicos	MINVU
Programa de pavimentación participativa	MINVU
Proyecto RED – Conectando la innovación en regiones	SUBDERE
Fondo social	Ministerio del interior
FONDEF	CONICYT
FONIS	CONICYT
Concurso de Proyectos EXPLORA de Valoración y Divulgación de la Ciencia y la Tecnología	EXPLORA
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación Regional	CORFO
Apoyo a la Operación de Fondos de Inversión en Etapas Tempranas	CORFO
FPA	Ministerio del Medio Ambiente

Fuente: Páginas institucionales en la Web
Elaboración propia

Los programas y fondos ofrecidos por SUBDERE son los que mayor porcentaje de postulación reciben por parte de las asociaciones y también los que tienen mayor porcentaje de adjudicación. Entre ellos, destaca el programa de fortalecimiento de asociaciones municipales, el que, de acuerdo a la información proporcionada por las asociaciones, tiene una adjudicación del 80%. Del mismo modo, el Programa de Mejoramiento de Barrios, si bien, tiene una frecuencia de postulación menor, muestra una adjudicación del 100%. En términos generales, de las 46 iniciativas presentadas, 26 de ellas fueron financiadas, lo que equivale a 56,5% de resultados exitosos.

Cuadro nº5: Fondos internacionales

Nombre de fondo concursable	Institución
Fondos abiertos	Fundación Ford
Fondos abiertos	Fundación Kellogg's

Horizonte 2020	Unión Europea
Fondos Disponibles en PNUD	PNUD
Capital social para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	Comunidad Mujer
Fondos Abiertos	The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation
Fondo de cooperación local	Embajada de Finlandia
Fondo canadiense para iniciativas locales	Embajada de Canadá
Iniciativas a pequeña escala sin fines de lucro	Embajada del Reino de los Países Bajos
Programa de ayuda directa	Embajada de Australia
Asistencia para proyectos comunitarios (APC)	Embajada de Japón
Fondo conjunto de cooperación Chile-México	AGCI y AMEXID
Programa de Entrenamiento Gestión de Residuos para los países de Centro y Sudamérica.	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa
Fondos Abiertos	Banco Interamericano de Desarrollo BID

Fuente: Páginas institucionales en la WEB

Al momento de postular a fondos de otros organismos públicos, las asociaciones se encuentran con barreras que nacen de su personalidad jurídica de derecho privado, específicamente cuando se refieren a los FNDR, sin embargo, esta situación no ocurre con todas las asociaciones, lo que permite inferir que la entrega de estos fondos depende, en cierta medida, de la voluntad política de los Gobiernos Regionales y de sus representantes. Otra situación que caracteriza la postulación a programas de inversión tiene que ver con la administración de los fondos adjudicados, la que, por lo general, queda en manos de terceros, sea este uno de los municipios asociados u otra institución del Estado.

Por otro lado, existen fondos disponibles que provienen de entidades privadas, principalmente de fundaciones internacionales y embajadas extranjeras. Estos fondos, están orientados principalmente a financiar iniciativas de desarrollo local, con el objeto de erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Las Asociaciones Municipales, dada su carácter de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, pueden presentar iniciativas a estos fondos, sin embargo, son muy pocas las que efectivamente lo han hecho. De la muestra, en el último año, 3 asociaciones presentaron un total de 4 proyectos, de los cuales sólo uno fue adjudicado. El desconocimiento acerca de la existencia de estos fondos, podría explicar la baja tasa de postulaciones y la falta de capacidad técnica, explicaría el resultado de estas postulaciones.

Queda de manifiesto entonces, que efectivamente existen condiciones tanto internas como externas, que estarían impidiendo la obtención de recursos por la vía de los fondos tanto públicos como privados, lo que refuerza la necesidad que plantean las asociaciones, de contar con un equipo de trabajo mayor y con más competencias, y por otro lado, la necesidad de clarificar la situación de las asociaciones, principalmente cuando se refiere al acceso a fuentes de inversión del sector público.

IV. ESPACIOS DE INCIDENCIA POLÍTICA.

Se identificarán espacios de participación y toma de decisiones en los que las asociaciones son consideradas, sus características y los roles que ellos asumen.

En términos de participación e incidencia política, las asociaciones participan con poca frecuencia en instancias abiertas por otros organismos públicos y/o privados, en los que se requiere su opinión técnica. Por lo general las actividades a las que son convocadas tratan de seminarios y congresos de carácter más bien informativos. El trabajo en mesas temáticas, es la instancia más frecuente en los que se solicita la opinión técnica de las asociaciones.

Paralelamente, desarrollan actividades en conjunto con otros organismos públicos, en las que pretenden abordar temas y problemas contingentes al trabajo de cada asociación. Principalmente se trata de mesas de coordinación técnica, seminarios o articulación de redes y por lo general estas instancias no involucran fondos, aunque, en caso de haberlos, éstos no son administrados por las asociaciones de municipios, sino que por la contraparte.

De la muestra¹⁴, el 66,6% de las asociaciones manifestaron realizar trabajo coordinado con otras instituciones, y el 33,3% no se refirió al trabajo efectivo realizado en redes. Finalmente, los organismos con quien más se relacionan las asociaciones son el Gobierno Regional y Gobierno Provincial correspondiente.

En términos de jornadas o instancias de trabajo sectorial, las asociaciones son convocadas ocasionalmente, lo que se debe principalmente al carácter de cada asociación. Aquellas de tipo temático, participan con mayor frecuencia en instancias de coordinación sectorial, mientras que aquellas de tipo territorial, participan con mayor frecuencia en actividades convocadas por el Gobierno Regional. Sin embargo, en ninguno de los dos casos, se trata de convocatorias frecuentes, sino más bien de situaciones esporádicas.

Concordante con lo anterior, rara vez las asociaciones participan en instancias de toma de decisiones convocadas por las autoridades centrales y/o subnacionales, en las que tienen poder de decisión efectivo y no consultivo. Esta situación deja de manifiesto el bajo posicionamiento de las asociaciones en el territorio y por ende la baja capacidad de influir en el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo local.

Finalmente, existen instancias lideradas y/o gestionadas por las propias asociaciones de municipios, en las que se toman decisiones en favor del desarrollo territorial o local. Estas instancias sin embargo son las menos frecuentes y el nivel de asistencia de otros organismos públicos y/o privados, dependerá de la capacidad de convocatoria que tenga el alcalde que preside la asociación y quien es el responsable de articular redes con las autoridades nacionales y subnacionales.

V. VISIÓN EXTERNA ACERCA DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Con respecto al trabajo que realizan las asociaciones en los territorios, existe acuerdo en las instituciones públicas en que la labor asociativa es de extrema relevancia ya que potencia el trabajo territorial con una mirada más amplia y transversal, lo que favorece la implementación de programas y permite que los servicios públicos asentados en una región, que no pueden trabajar en todo el territorio, puedan llegar a localidades alejadas de las capitales regionales y comprender las necesidades que existen más a cabalidad. De una u otra manera vienen a suplir el déficit de la gestión pública de los gobiernos subnacionales.

A pesar de lo anterior, concuerdan en que existen factores que afectan y perjudican el trabajo de las asociaciones, especialmente cuando se involucra la variable política en decisiones netamente técnicas, pues se genera un sesgo en la focalización de los recursos y la priorización de necesidades. Otra traba para la labor

¹⁴ 12 Asociaciones Municipales, equivalentes al 23% de las asociaciones de municipios con personalidad jurídica de derecho privado inscritas en el registro único.

asociativa identificada, es la dispersión de los objetivos de las asociaciones, es decir, la priorización de las necesidades individuales de cada comuna relegando el bien común a segundo plano. Si bien no se trata de una situación generalizada ha sido observado, en ocasiones, en aquellas asociaciones conformadas por un gran número de comunas. Un tercer punto destacado corresponde a la alta rotación de funcionarios municipales, lo que impide la instalación de capacidades. Cada vez que existe un cambio en la administración, también implica cambios al interior de los municipios y cuando eso sucede se afecta la continuidad de los trabajos, proyectos y programas que se llevan a cabo, se cortan las redes articuladas, por lo que retomar una iniciativa implica un costo de tiempo importante para las instituciones.

En cuanto al financiamiento de las asociaciones municipales, existe coincidencia en que se trata de un factor crítico que limita su funcionamiento, además del convencimiento de que debiera existir una glosa presupuestaria en la ley de presupuesto asignada a estas entidades, con las obligaciones y responsabilidades que eso implica, es decir, guiarse por el manual de ejecución presupuestaria, el cual establece cómo y en qué se debe utilizar ese financiamiento.

Respecto del acceso a fondos de inversión públicos, algunas de las causas que han limitado la adjudicación de estos fondos, y contrario a lo que se podría pensar, tienen que ver más con cuestiones de orden técnico y administrativo más que político. Existen casos por ejemplo que la adjudicación de un fondo está asociado a la capacidad de ejecución que tenga la asociación, la que generalmente está ligada al equipo de profesionales que requiere el proyecto. Dado que muchas asociaciones tienen equipos reducidos o cuentan únicamente con un Secretario Ejecutivo, no cumplen con los requisitos administrativos mínimos para obtener los fondos solicitados.

De todas formas, se reconoce que existen causales de orden político, pero no fueron profundizadas, más allá de mencionar que, debido a vacíos en la legislación, el acceso a fondos como el FNDR queda sujeto a la voluntad de quien tiene la facultad de decidir. Así, por ejemplo, en la Región de Los Lagos, no se posibilita la postulación a estos fondos, pero la Región del Biobío sí.

Por otra parte, se releva el hecho de que existe un desconocimiento generalizado acerca del rol de las asociaciones, razón fundamental por la cual, estas entidades no han logrado posicionarse y validarse en el territorio y se le asigna una responsabilidad particular a los Gobiernos Regionales, por ser los organismos que debieran contribuir en este posicionamiento.

El asociativismo es reconocido por su aporte a la gestión de los municipios y se destacan dentro de los aportes, la mayor facilidad para acceder a instrumentos de financiamiento y capacitación, la mayor eficiencia del trabajo asociativo por su capacidad de generar economías de escala y su potencial para alcanzar objetivos comunes. En el caso de la Provincia de Llanquihue, se destacó la labor asociativa en el manejo de residuos, el cual habría sido imposible de gestionar de manera individual por cada comuna. La misma situación fue relevada en la Provincia del Huasco, en la que el turismo es una actividad que se desarrolla de manera asociativa y cuyo principal foco es la conectividad.

Así también, existe concordancia en que las asociaciones debieran participar en el diseño de políticas públicas en términos técnicos, por ser el ente más cercano a la población. Los habitantes buscan solución a sus problemas en los municipios y por ende son estas entidades y las asociaciones quienes pueden proporcionar información cuantitativa y cualitativa más precisa de la realidad territorial y local. Sin embargo, distinta es la posición respecto de los procesos de toma de decisiones, pues no las encuentran preparadas ni lo suficientemente validadas para asumir las responsabilidades que conlleva ese proceso.

Respecto de las expectativas que tienen las diversas instituciones públicas de las asociaciones, estas se pueden clasificar en gestión interna y gestión externa. En relación a la primera, se espera que las asociaciones de municipios puedan resolver diferencias políticas y afanes de protagonismo de algunos alcaldes, puesto que, acciones como esta tienden a afectar los resultados. De la misma manera se espera que exista compromiso de todos los municipios y no sólo de algunos, lo que facilitaría aún más la gestión en el territorio. Este hecho se asocia al grado de relevancia que cada municipio otorga al tema o problema en el que se enfoca el trabajo de la asociación (una temática puede ser prioritaria para una comuna y secundaria para otras), por lo que es preciso cambiar la visión a una más colaborativa y sinérgica. Así también, se espera que al interior de una asociación se gestionen con mayor frecuencia convenios de colaboración entre municipios de más recursos con aquellos de menos recursos, a través de los cuales se pueda fortalecer la capacidad de gestión de los municipios más pequeños tanto por el lado del financiamiento y como por el lado de los recursos humanos.

En relación a la gestión externa de las asociaciones, se espera que puedan trabajar más unidas con los servicios públicos facilitando la creación de espacios para que éstos puedan presentar sus programas en las comunidades, que presten asesorías en temas municipales y que el trabajo se apegue a las políticas sectoriales, de manera que esas políticas puedan bajar a través de las asociaciones hacia los municipios para asegurar una mayor sustentabilidad territorial.

Finalmente, quedó de manifiesto que las asociaciones debieran enfocarse en fomento productivo y desarrollo económico local, por considerarse que son áreas que continúan débiles en los municipios en general. En forma asociativa se logra un trabajo más eficiente en estas áreas, resguardando que los municipios más poderosos sean generosos con aquellos de menos recursos. En comunas rurales, sobre todo, existen áreas deficitarias, especialmente en alimentación, turismo y servicio y la complejidad para abordarlas se basa, muchas veces, en la dispersión geográfica de los micro emprendedores y micro productores. Este enfoque de la labor asociativa debiera centrarse en la corrección de las inequidades existentes tanto sociales como económicas y en la sustentabilidad ambiental de los territorios.

Análisis crítico: desempeño de las asociaciones municipales

La información obtenida, tanto del estudio de campo como como de la revisión bibliográfica realizado en este análisis, ha permitido tener una visión ampliada de la gestión de las asociaciones, su impacto en el desarrollo territorial y su capacidad de generar una gobernanza sustentable.

En primer lugar, resalta la heterogeneidad de las asociaciones en cuanto a cantidad de socios, enfoque, nivel de desarrollo y gestión. En su mayoría se trata de entidades poco desarrolladas, de baja presencia en los territorios, que presentan problemas para acceder a financiamiento externo, siendo altamente dependientes de los aportes basales que realizan los municipios asociados. Si bien, existen asociaciones que han logrado legitimarse y han sido aporte para los municipios, la realidad general es que aun requieren del apoyo de otros organismos, en especial de SUBDERE y la Unidad de Asociativismo Municipal.

Esta necesidad de apoyo institucional, depende del nivel de desarrollo que presenta cada asociación municipal. De esta forma, aquellas con menor desarrollo y bajo nivel de financiamiento, buscan apoyo principalmente en organización institucional, en recursos para la obtención de infraestructura y equipamiento, planificación y formulación de proyectos, pues son variables indispensables que requieren para asegurar su funcionamiento en el territorio.

Aquellas asociaciones que se encuentran en un nivel de desarrollo más avanzado, requieren apoyo institucional relacionado con asesoría jurídica, cuyo objeto es prevenir o reparar vicios administrativos que pudieran poner en riesgo la validez jurídica de acuerdos y asambleas asociativas, como también, para proponer adecuaciones a los estatutos, explorando en la legislación vigente, la existencia de oportunidades de alcanzar un mayor desarrollo institucional.

Además, buscan soporte en el área comunicacional para el diseño y construcción de la imagen de la asociación, para que, por medio de un programa de difusión se mejore el posicionamiento de la entidad como un actor reconocido y válido en el desarrollo territorial.

Finalmente, requieren fortalecer la administración de la asociación, por medio de la propuesta e implementación de acciones orientadas a mejorar la sostenibilidad en el tiempo, creando alianzas y redes con el sector privado, las organizaciones comunitarias y el mundo académico inserto en el territorio. Lo anterior con el claro propósito de fortalecer la participación ciudadana en el diseño y discusión de políticas sociales y territoriales.

En segundo lugar, existe acuerdo en cuanto al acceso a financiamiento al que pueden optar las asociaciones. A pesar de poseer personalidad jurídica de derecho privado, aún existen trabas para que las asociaciones accedan a fondos distintos al PFAM y otros ofrecidos por SUBDERE. La frecuencia de postulación a otros fondos es bastante baja, al igual que la frecuencia de adjudicación. Sin embargo, cabe destacar el efecto positivo que el asociativismo ha tenido para los municipios asociados, puesto que, gracias al trabajo conjunto, han podido mejorar el nivel de adjudicación para las municipalidades socias.

Además, las asociaciones municipales se han transformado en un espacio de encuentro de los municipios, más allá de las particularidades de cada uno y al margen de conflictos internos. Este espacio depende del compromiso y voluntad política de todos los actores, puesto que, a partir de la interrelación, la colaboración y la comunicación es posible articular programas para abordar diversas temáticas en los territorios, a través de esfuerzos conjuntos con los sectores públicos y privados y el intercambio de experiencias. Esta última, se erige como uno de los aspectos más valorados por los municipios asociados, pues permite a comunas

pequeñas y de pocos recursos, beneficiarse del conocimiento que ya poseen otras, es decir, se optimizan los recursos y se gestiona el conocimiento.

Esta sinergia no implica únicamente hacer gestión desde los alcaldes y concejales, sino que también establecer mecanismos de gestión desde los mismos funcionarios, ya que la operación y los procesos están en manos de ellos y es necesario contar con la voluntad de trabajo por un bien común mayor, situación que ocurrirá en la medida que exista motivación, incentivos y una verdadera convicción en torno al trabajo asociativo. Todo esto, considerando que el mayor beneficio que se obtiene del asociativismo, es la posibilidad de los municipios de influir en el diseño de políticas públicas en pro del desarrollo territorial.

En tercer lugar, existe consenso en que las asociaciones municipales requieren un equipo de profesionales altamente calificado para asegurar una buena gestión, sin embargo, la realidad de muchas es que sólo cuentan con un secretario ejecutivo, lo que implica también, una alta dependencia de funcionarios municipales para desarrollar iniciativas, lo que, a su vez está supeditado a la voluntad política y al compromiso de los alcaldes socios con el trabajo asociativo.

En cuarto lugar, existe evidencia suficiente para afirmar que no existe claridad respecto del verdadero objetivo del asociativismo municipal. Así, todas las asociaciones tienen como meta ser un apoyo para los municipios socios, sin embargo, muchas obvian el objetivo fundamental, que es convertirse en referente territorial y validarse como actor fundamental en el proceso de descentralización del país. De esta manera, también se puede observar que las asociaciones comprenden la importancia de llevar a cabo procesos de planificación estratégica, aun cuando, gran parte de las asociaciones han desarrollado un instrumento de planificación y mantienen un control periódico sobre los avances y resultados de la misma, no han construido indicadores que les sirvan para medir el real impacto y efectividad de las acciones, situación que le resta valor a la planificación y a su capacidad de adecuarse a los cambios que se producen en el entorno. En estas herramientas de planificación, las asociaciones fijan metas de mediano y largo plazo y elaboran planes de acción para la consecución de las mismas. Sin embargo, y dependiendo del nivel de desarrollo de la asociación, dicho instrumento, suele carecer de una estrategia comunicacional que permita dar a conocer, entre los habitantes y a otros organismos, los objetivos, metas, planes y programas diseñados.

Paralelamente, las asociaciones utilizan en forma ocasional, herramientas de desarrollo territorial, tales como planes de desarrollo, metas e indicadores multidimensionales. La frecuencia en su uso dependerá del grado de desarrollo de cada asociación, siendo aquellas más desarrolladas, las que hayan diseñado e implementado herramientas e instrumentos, para medir el impacto de sus acciones en el territorio.

En quinto lugar, la participación ciudadana surge como un factor prioritario en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo territorial, resaltando la importancia de crear con la comunidad y no para la comunidad. Esto, debido a que quienes mejor conocen las necesidades de la población, son los mismos habitantes y, por ende, para asegurar resultados exitosos, las soluciones a problemáticas deben ser dialogadas y participativas. Ejemplo de lo anterior, son las consultas ciudadanas que realizan instituciones del Estado para tratar diversas materias y que por lo general tienen como objetivo el diseño de políticas públicas y también llevar a cabo transformaciones más profundas como es el caso de la reforma a la Constitución Política cuya base de construcción fue la participación directa de la población.

En sexto lugar, es un hecho que las asociaciones no cuentan con estrategias para generar recursos propios y limitan su financiamiento a los aportes basales que hacen los municipios socios y a los fondos provenientes de instrumentos de inversión pública. De hecho, existe total dependencia de las cuotas sociales, sin las cuales, las asociaciones no podrían subsistir, puesto que les permiten cubrir los costos administrativos y el pago de remuneraciones del secretario ejecutivo, además de los honorarios de otros profesionales que

pueden apoyar la formulación y ejecución de proyectos. Sin embargo, existe un porcentaje de municipios que se encuentran atrasados en el pago de estas cuotas, situación que hace aún más crítico el estado financiero de las asociaciones y que se fundamenta en, a lo menos una de las razones que se exponen:

1. Falta de compromiso de los alcaldes con el trabajo que realiza la asociación, por considerar que su impacto no incidirá positivamente en su municipio, o que se trata de acciones que nada tienen que ver con los intereses y necesidades de la comuna.
2. Exceso de carga económica, ya sea porque el municipio no cuenta con suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones asociativas, o porque pertenece a más de una asociación lo que implica el pago de cuotas sociales más elevadas.

Por último, cabe destacar que el asociativismo trata de un proceso relativamente nuevo en Chile, que requiere de mayor compromiso y solidaridad de parte de los alcaldes y que, en suma, se debe trabajar desde un ámbito técnico, dejando cuestiones políticas o históricas de lado, con miras a un futuro en el que los territorios deben empoderarse, para lo cual es necesario realizar acciones que permitan a las asociaciones legitimarse frente al gobierno regional y central.

I. ANÁLISIS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

Dada la información obtenida, se desprende que, en términos generales, las asociaciones municipales tienen plena consciencia de aquellos aspectos propios de su estructura y organización que se presentan como fortalezas y debilidades y de aquellos elementos del entorno que pueden significar oportunidades y amenazas en el logro de sus objetivos. Sin embargo, no basta únicamente con tener claridad de ellos, se debe también saber cómo gestionarlos, aprovechando los aspectos positivos y mitigando aquellos cuyos efectos pueden entorpecer el quehacer asociativo. Para ello, se requiere evaluar las variables en forma conjunta, relacionándolas entre sí. El cruce de dichas variables permite determinar los planes de acción que se deben desarrollar para asegurar una gestión eficiente y enfocada en las distintas realidades territoriales.

Es importante destacar que, dada la heterogeneidad de las asociaciones municipales, el análisis FODA que se realizará, comprende aquellos aspectos evidenciados, pero que no necesariamente son representativos de todas las entidades, ya que como ha quedado de manifiesto, existen asociaciones en diferentes ciclos de desarrollo, algunas de ellas con trayectorias de más larga data. Sin embargo, para efectos de un diagnóstico se utilizan las variables que más destacan en cada uno de los ámbitos a analizar.

1. FACTORES INTERNOS

a) Fortalezas:

- ✓ *Alta presencia de identidad, sentido de pertenencia y confianza en las capacidades de la asociación por parte de los municipios socios.*

A pesar de que existen asociaciones que aún se encuentran en etapas iniciales de desarrollo, el hecho de que exista confianza en el trabajo que realizan y una fuerte identidad y sentido de pertenencia, promueve un trabajo colaborativo con clara orientación al logro.

- ✓ *El asociativismo permite flexibilizar el desarrollo de programas y proyectos.*
Por ende, optimiza los resultados esperados. Además, otorga fuerza y poder para generar espacios de conversación, debate y voz política ante las autoridades de gobierno e instituciones privadas.
- ✓ *Permite atender problemas que, por su naturaleza o magnitud, no pueden ser resueltos por cada municipalidad en forma individual.*
Muchas veces la implementación de soluciones a problemáticas existentes en los territorios se hace imposible debido a los costos que estas estrategias exigen y que, en ocasiones, incluso los municipios más grandes y con más recursos no pueden abordar de forma individual, de tal forma que la vía más adecuada, pues asegura la optimización de los recursos, en hacerles frente asociadamente.
- ✓ *Facilita la apertura de espacios para la participación ciudadana en el cumplimiento de los fines del municipio.*
Los municipios son y serán la institución más cercana a las comunidades pues los habitantes buscan solución a sus problemas en ellos. Si bien existen espacios de participación ciudadana en cada una de las comunas, éstos son atomizados y carecen de visión territorial, por lo que las asociaciones cumplen un rol fundamental como articuladoras de espacios de participación transversales y que permitan abordar los problemas desde una perspectiva más amplia y plantear soluciones específicas a la realidad de cada comuna.

b) Debilidades:

- ✓ *Falta de compromiso de los alcaldes que presiden las asociaciones.*
A pesar de que existe evidencia de que alcaldes presidentes están altamente comprometidos con la labor de sus asociaciones, existe evidencia de que también hay casos en los que los alcaldes cumplen el rol de presidentes como mera formalidad y no se involucran en el desarrollo de las gestiones asociativas. Evidentemente, el compromiso debe ser de todos los alcaldes y no solo de aquello que presiden una asociación, sin embargo, en su rol de presidente, quien ocupa el cargo debe ser el promotor y motivador, lo que implica estar comprometido con el trabajo que se realiza. Esto ocurre debido, por una parte, a que los alcaldes priorizan las obligaciones de sus municipios y, por otra parte, a cuestionamientos políticos y personales entre alcaldes. Esto implica a su vez, un alto riesgo en la tendencia a politizar las asociaciones y debilitar el trabajo técnico, lo que es generado por una débil institucionalidad interna. Este bajo compromiso es aún mayor cuando se trata de proyectos a largo plazo, lo que puede deberse a la falta de interés por trabajar en torno a objetivos cuyo logro supera el periodo de administración municipal.
- ✓ *Bajo nivel de transferencia de conocimientos entre las asociaciones municipales.*
El principio activo de la gestión del conocimiento, que conlleva transferencia de aprendizajes, es aprovechar las experiencias de unos para construir nuevas a partir de las existentes. Al no existir dicha transferencia, es muy posible que asociaciones estén cometiendo errores que pudieran evitar, si conocieran los mecanismos de otras para resolverlos.
- ✓ *Baja legitimidad política de las asociaciones en los territorios, ante el gobierno regional y central.*
Las asociaciones no han logrado legitimarse en los territorios, debido en parte a las restricciones que impone la normativa o la interpretación de la misma. Sin embargo, esa baja legitimación tiene también un componente interno, el que puede deberse a la baja representación política que pudieran tener los

alcaldes que las presiden o la falta de experiencia de los secretarios ejecutivos en el ámbito público. Además, da cuenta de la carencia de una estrategia comunicacional que permita posicionar a las asociaciones como actores válidos y reconocidos en el territorio.

✓ *Falta de autonomía económica por la dependencia de los aportes municipales.*

Aún son muchas las asociaciones que dependen altamente de los aportes basales que realizan los municipios socios, debido a la restricción que existe para acceder a fondos de financiamiento, pero además a la falta de capacidad técnica para presentar iniciativas (esto a pesar de lo expuesto en las fortalezas en las que se destaca que existen algunas asociaciones que si cuentan con dichas capacidades). Esta dificultad para apalancar recursos que financien el trabajo de las asociaciones, conlleva a un debilitamiento en la gestión que se realiza en los territorios. La dependencia existente de los recursos que provienen de las cuotas mensuales de los socios, se hace aún más crítica dado que existe una mora importante en el cumplimiento de este compromiso, lo que puede sustentarse en que existen municipios que participan de más de una asociación, lo que implica mayores costos con el consiguiente retraso en los pagos.

✓ *Falta de apoyo institucional en la ejecución y seguimiento de proyectos.*

Se considera una debilidad aun cuando de cierto modo es una variable que existe y depende del entorno. Esto ocurre porque en gran medida las asociaciones no debieran depender de este apoyo, sino más bien, debieran lograr realizar una gestión exitosa a pesar de no contar con él, lo que supone que las asociaciones aún requieren de directrices y acompañamiento para la ejecución y seguimiento de proyectos.

✓ *Dotación profesional insuficiente para abordar la diversidad temática de los socios.*

Situación que se traduce en la necesidad de improvisar para enfrentar situaciones circunstanciales que afectan a las municipalidades, lo que se debe, por una parte, a la falta de recursos para la contratación de personal y por otra, a la negativa de Contraloría de autorizar a los municipios para que envíen funcionarios en comisión de servicio para apoyar las labores asociativas, entre las cuales, la formulación de iniciativas para presentar a los fondos disponibles, es una de las más críticas, por tratarse de una de las únicas vías, además del aporte social, que les permite obtener recursos y asegurar el funcionamiento de las asociaciones.

✓ *La asociación no es considerada en ninguna estructura del Estado.*

Lo que limita la real participación en la toma de decisiones. Esta situación es aún más crítica en la Región Metropolitana pues no hay gobierno en la ciudad (situación que ocurre porque se superponen las acciones del gobierno central con el regional. En temáticas específicas como el manejo de residuos, la facultad decisiva no se encuentra en el Gobierno Regional, sino que está segregada en diferentes instituciones lo que dificulta los acuerdos y pone de manifiesto la poca coordinación que existe entre las instituciones.

2. FACTORES EXTERNOS

a) Oportunidades:

✓ *Participación ciudadana cada vez más activa, especialmente en regiones.*

En los últimos años, la voz de la ciudadanía ha tomado fuerza, especialmente cuando se trata de defender derechos y exigir acciones concretas de parte del gobierno central. Sin embargo, muchas veces son representadas por municipios que de forma aislada no tienen la capacidad de dar solución a estos

requerimientos. Los dirigentes sociales, han sido un factor importante en decisiones como aprobar o rechazar proyectos de gran envergadura (termoeléctrica Castilla, por ejemplo), por lo que hoy se erigen como potenciales grandes aliados de las asociaciones en el logro de objetivos de interés común.

✓ *ONG's comprometidas con el desarrollo territorial y trabajo comunitario.*

Cada vez son más las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan y se preocupan por temas sociales de gran relevancia en los territorios pero que no cuentan, muchas veces, con el apoyo de instituciones públicas. Es aquí donde las asociaciones pueden aprovechar de una relación simbiótica en la que los aportes, experiencias y especialización de estos actores privados pueden fortalecer la gestión asociativa.

✓ *Programas de fortalecimiento al asociativismo municipal.*

El programa de fortalecimiento del asociativismo municipal de SUBDERE, es sin duda, una gran herramienta para fortalecer el trabajo asociativo, sin embargo, las asociaciones deben aprender a obtener el mayor beneficio posible de este instrumento, para lo que se requiere que dicho programa pueda dar continuidad a proyectos ejecutados con anterioridad.

✓ *Economías de escala y optimización de recursos tanto económicos como humanos.*

Una buena gestión asociativa sin duda puede generar economías para los municipios asociados, pero para lograrlo es necesaria una planificación estratégica que aborde el manejo de los recursos, que pueda adaptarse a los cambios y que posea mecanismos de verificación y control.

✓ *Apoyo de grandes asociaciones nacionales, quienes brindan asesorías a asociaciones territoriales y temáticas.*

Sin duda, las asociaciones de carácter nacional, son aquellas que se ven más fortalecidas actualmente y además se encuentran en condiciones de apoyar a asociaciones más pequeñas, tanto territoriales como temáticas, por medio de asesorías en la gestión y la transferencia de conocimientos.

b) Amenazas:

✓ *Debilitamiento financiero por la falta de recursos de manera permanente.*

En la medida que las asociaciones no logren acceder a nuevas fuentes de financiamiento que les permita contar con una mayor autonomía de los aportes basales, el funcionamiento de las mismas se encuentra en riesgo. Esto, debido a que los aportes basales en ningún caso permiten hacer frente a las necesidades presentes en el territorio, con todo, estos aportes en ocasiones alcanzan únicamente para cubrir los gastos administrativos de la asociación.

✓ *Las transformaciones políticas que ocurren con el cambio de administración municipal.*

No se puede desconocer el efecto o impacto que tienen los cambios en la administración municipal en la gestión asociativa, esto pues cada cuatro años las alcaldías cambian o pueden cambiar de titular, lo que implica que nuevos representantes deben manifestar un compromiso con una gestión que desconocen y que en ocasiones pudiera no ser de su interés. Esta situación se agrava toda vez que no existe una orientación clara hacia la transferencia de aprendizajes o gestión del conocimiento, lo que de cierta manera implica una ineficiencia propia de este tipo de cambios.

✓ *Las transformaciones políticas que ocurren con el cambio en la administración del Estado y por ende de los gobiernos regionales.*

Al igual que la variable anterior, cada cuatro años nos vemos enfrentados a transformaciones políticas, lo

que implica muchas veces que proyectos, programas y propuestas que se estaban discutiendo o trabajando queden estancadas. Dentro de aquellas, para las asociaciones el riesgo más latente es que iniciativas y proyectos de regionalización y descentralización sean paralizados por cambios en las comisiones del Senado y la cámara de Diputados.

✓ *Criterios políticos por sobre los técnicos en la evaluación y adjudicación de fondos.*

No se puede desconocer que muchas veces las decisiones en la adjudicación de fondos, depende de la voluntad política de quienes deben distribuirlos, razón por la cual es probable encontrar asociaciones que ven limitado su acceso a estos financiamientos.

MATRIZ FODA	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	<p>Participación ciudadana cada vez más activa, especialmente en regiones.</p> <p>ONG's comprometidas con el desarrollo territorial y trabajo comunitario.</p> <p>Programa de fortalecimiento al asociativismo municipal.</p> <p>Economías de escala y optimización de recursos tanto económicos como humanos.</p> <p>Apoyo de grandes asociaciones nacionales, quienes brindan asesorías a asociaciones territoriales y temáticas.</p>	<p>Debilitamiento financiero por la falta de recursos de manera permanente.</p> <p>Las transformaciones políticas que ocurren con el cambio de administración municipal.</p> <p>Las transformaciones políticas que ocurren con el cambio en la administración del Estado y por ende de los gobiernos regionales.</p> <p>Criterios políticos por sobre los técnicos en la evaluación y adjudicación de fondos.</p>
FORTALEZAS		
<p>Alta presencia de identidad, sentido de pertenencia y confianza en las capacidades de la asociación por parte de los municipios socios.</p> <p>El asociativismo permite flexibilizar el desarrollo de programas y proyectos.</p> <p>Permite atender problemas que, por su naturaleza o magnitud, no pueden ser resueltos por cada municipalidad en forma individual.</p> <p>Facilita la apertura de espacios para la participación ciudadana en el cumplimiento de los fines del municipio.</p>	<p>Abrir espacios de diálogo con la población para conocer los problemas y necesidades desde el origen. (Mesas de diálogo temático).</p> <p>Generar alianzas de trabajo con el pilar productivo presente en las zonas.</p> <p>Conocer el proceso productivo y cuál es el presente y futuro del territorio y qué actores económicos lo hacen y harán posible.</p> <p>Generar alianzas de trabajo con ONG's presentes en el territorio.</p> <p>Establecer convenios con asociaciones nacionales, para la capacitación y fortalecimiento de los equipos de trabajo, en base a planes anuales de formación.</p> <p>Evaluar servicios municipales cuya prestación asociada genere economías de escala para todos los municipios socios.</p> <p>Generar convenios con instituciones de educación superior para elaborar instrumentos de medición y generar investigación territorial.</p>	<p>Desarrollar y actualizar planificaciones estratégicas, incorporando necesariamente instrumentos de medición y control de los planes de acción.</p> <p>Establecer mecanismos de continuidad en los estatutos, que eliminen la variable estacional de la administración municipal.</p> <p>Establecer convenios de colaboración y financiamiento con organismos internacionales.</p> <p>Postular a fondos privados de organismos internacionales y embajadas extranjeras.</p>
DEBILIDADES		
<p>Falta de compromiso de los alcaldes que presiden las asociaciones.</p> <p>Baja legitimidad política de las asociaciones en los territorios, ante el gobierno regional y central.</p> <p>Falta de autonomía económica por la dependencia de los aportes municipales.</p> <p>Falta de apoyo institucional en la ejecución y seguimiento de proyectos.</p>	<p>Utilizar el capital político de los dirigentes sociales para intencionar y validar la gestión asociativa.</p> <p>Desarrollar encuentros y seminarios con las comunidades para dar a conocer los objetivos de las asociaciones, sus planes de trabajo y ejes temáticos, con el fin de comprometer el apoyo de la población.</p>	<p>En la elección de los directorios, establecer un mínimo de requisitos que debe tener el alcalde presidente, entre los que se deben considerar, su capacidad representativa y posicionamiento político en el territorio.</p> <p>Establecer un mínimo horas de trabajo mensual en y para la asociación, de los integrantes del directorio.</p> <p>Mantener relación directa y constante con el gobierno regional, por medio de un delegado elegido de acuerdo a su afinidad política con la administración de turno.</p>

II. CRUCE DE VARIABLES Y RECOMENDACIONES: ESTRATEGIAS PROSPECTIVAS

Para realizar el cruce de variables, se debe considerar lo siguiente:

- ✓ Del cruce de fortalezas y oportunidades surgen aquellas acciones orientadas a potenciar el asociativismo.
- ✓ Del cruce de fortalezas y amenazas surgen aquellas acciones orientadas a reducir el riesgo de que factores externos determinen negativamente la consecución de los objetivos.
- ✓ Del cruce de debilidades y oportunidades surgen aquellas acciones que proponen desafíos para las asociaciones con foco en mejorar los aspectos internos débiles.
- ✓ Del cruce de debilidades y amenazas surgen aquellas acciones orientadas a mitigar las limitaciones que pueden provocar factores externos a la gestión asociativa si no se cuenta con una estructura sólida.

1. CONSIDERACIONES A PARTIR DEL CRUCE DE FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

- a) *Abrir espacios de diálogo con la población para conocer los problemas y necesidades desde el origen.*
Uno de los hallazgos más relevantes se trata de la necesidad de incentivar la participación ciudadana en los temas contingentes que se observan en el territorio, independientemente de si se trata de problemas de índole regional o si se trata de situaciones de orden local. Las asociaciones de municipios pueden empoderarse de la mano de la ciudadanía y generar presión, no desde cúpulas políticas sino desde el origen de las necesidades de la población.
- b) *Generar alianzas de trabajo con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) presentes en el territorio.*
Debido a las necesidades crecientes de la población y de grupos específicos de ésta, surgen ONG's que buscan abordar temáticas y necesidades específicas de los habitantes, que el Estado no puede resolver, no porque no tenga la intención de hacerlo, sino porque los recursos son escasos y alcanzan para cubrir las necesidades generales de la población, pero difícilmente para abordar problemas específicos de grupos minoritarios. De esta forma, existen en los territorios Organizaciones que ya se encuentran trabajando directamente con los habitantes y que, si bien cuentan con pocos recursos, conocen y manejan dichas temáticas. Generar alianzas entre Asociaciones y ONG's, permitiría profundizar los niveles de análisis y búsqueda de soluciones, optimizar los recursos de tiempo, económicos y humanos.
- c) *Establecer convenios con Asociaciones de Municipios de carácter nacional, para la capacitación y fortalecimiento de los equipos de trabajo, en base a planes anuales de formación.*
Las Asociaciones de Municipios de carácter nacional son aquellas con mayor trayectoria y, considerando que asocian a un porcentaje importante de municipalidades a lo largo del país, tienen la capacidad, las competencias y la experiencia necesarias para transmitir por medio de un programa de formación continuo, los aprendizajes y conocimientos que han acumulado durante casi 20 años y que permitirían que las asociaciones más pequeñas, o que tienen menos años de existencia pudieran salvar ciertos nudos críticos y avanzar en la elaboración de planificaciones, planes y programas ajustados a su realidad y la situación particular del territorio en el cual están insertas.

d) Diseñar estrategias de comunicación.

Uno de los puntos críticos de la realidad actual de las asociaciones municipales es su falta de posicionamiento en el territorio, situación que va de la mano del desconocimiento generalizado acerca de la existencia de Asociaciones Municipales, por lo que una estrategia de comunicación y difusión se hace indispensable para dar a conocer el trabajo que realizan estas organizaciones, los objetivos y metas territoriales propuestas. Por medio de una estrategia avanzada, es posible acercar la asociación a los habitantes y considerando que la estructura asociativa carece de complejidad, la relación con la comunidad puede y debe ser más cercana.

e) Evaluar servicios municipales cuya prestación asociada genere economías de escala para todos los municipios socios.

El acceso de los habitantes a prestaciones de bajo costo es una cuestión prioritaria para los municipios, que permitiría no solo satisfacer necesidades de la población, sino que también permitiría generar recursos propios para las asociaciones e indirectamente incidir también en una disminución de las transferencias por subsidios o beneficios que los municipios otorgan a las personas. Ejemplo de este tipo de prestaciones son las farmacias regionales, de las que se puede iterar la estrategia con el fin de implementarla en otras áreas del comercio y de servicio.

f) Generar convenios con instituciones de educación superior para elaborar instrumentos de medición de variables comunales y territoriales y generar investigación territorial.

Si bien existen plataformas con información e indicadores municipales, estos corresponden a variables básicas y que generalmente derivan de datos sociodemográficos, de empleo y económicos, cuyas mediciones se realizan por medio de instrumentos diseñados en forma genérica desde el gobierno central para todas las comunas y regiones del país. Esta situación implica la necesidad de levantar variables específicas que se requieren evaluar en los territorios que conduzcan a la investigación y posterior financiamiento de iniciativas por medio de fondos como el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).

2. CONSIDERACIONES A PARTIR DEL CRUCE DE FORTALEZAS Y AMENAZAS

a) Desarrollar y actualizar planificaciones estratégicas, incorporando necesariamente instrumentos de medición y control de los planes de acción.

Dado que el entorno está en constante cambio, influido por acontecimientos de diversa índole, tanto regionales, nacionales como internacionales, existe un riesgo implícito de que las condiciones del territorio y las necesidades de los habitantes cambien. Este hecho, obliga a revisar constantemente las planificaciones que se realizan, pues estas no deben ser estáticas, sino que es imperante su dinamismo para que tenga la capacidad de ajustarse a los cambios que ocurren. Ahora bien, una planificación estratégica no sirve de mucho, si no se ha desarrollado un sistema de evaluación y control periódico de los avances en la ejecución, sistema que debe tener incorporados indicadores de gestión y gobernanza, entre los que se pueden considerar los siguientes criterios: liderazgo, responsabilidad, eficacia y eficiencia, equidad, participación, transparencia.

b) Establecer mecanismos de continuidad en los estatutos de las asociaciones, que eliminen la variable estacional de la administración municipal.

Uno de los grandes nudos críticos de las asociaciones municipales, ocurre cada cuatro años cuando, a propósito de las elecciones municipales, nuevos alcaldes asumen el liderazgo de las comunas, lo que a su vez implica que la conformación de los directorios de las asociaciones está sujeta a sufrir cambios notables, lo que perjudica la continuidad de los trabajos que hasta ese momento de llevaban a cabo. Se

debe anticipar el desconocimiento acerca de las labores asociativas por parte de los nuevos representantes, conflictos políticos o incompatibilidades con el cargo de secretario ejecutivo, por lo que es necesario establecer en los estatutos, mecanismos que aseguren la continuidad del trabajo a pesar de las variables expuestas u otras que pudieran aparecer producto de los cambios en las administraciones municipales, entre los que se puede considerar, el proceso de transferencia de responsabilidades desde el alcalde en ejercicio al alcalde electo.

c) Establecer convenios de colaboración y financiamiento con organismos internacionales y embajadas extranjeras.

Es evidente que los fondos de inversión públicos que existe en Chile son escasos para financiar todas las iniciativas que año a año presentan las diversas organizaciones sin fines de lucro del país, entre las que se encuentran también las asociaciones municipales, las que, además, se enfrentan a trabas en el acceso a estos fondos, dada la figura jurídica que las regula. Sin embargo, la oferta de financiamiento no se limita a los existentes en el país, sino que es posible encontrarlos alrededor de todo el globo, por lo que las posibilidades para las asociaciones se amplían. Por otro lado, es perentorio buscar mecanismos de vinculación con Asociaciones de Municipios internacionales, que puedan colaborar en la transferencia de conocimientos hacia las asociaciones chilenas.

3. CONSIDERACIONES A PARTIR DEL CRUCE DE DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES

a) Utilizar el capital político de los dirigentes sociales para intencionar y validar la gestión asociativa.

La participación ciudadana se asoma con fuerza cuando se trata de un trabajo con enfoque local y/o territorial, puesto que, como se ha establecido, quienes mejor conocen los problemas que existen, son los mismos habitantes de las comunidades. Al respecto vale decir que, por lo general, los habitantes están organizados en agrupaciones, juntas de vecinos u otro tipo de organizaciones comunitarias, tienen dirigentes que cumplen el rol de voceros ante los gobiernos subnacionales quienes poseen atributos políticos, que pudieran ser útiles para colaborar en el posicionamiento de las asociaciones en los territorios y en los procesos de validación de las mismas como referentes técnicos locales.

b) Desarrollar encuentros con las comunidades para dar a conocer los objetivos de las asociaciones, sus planes de trabajo y ejes temáticos, con el fin de comprometer el apoyo ciudadano.

Los encuentros con las comunidades, permiten el acercamiento de las instituciones y la generación de confianzas, en espacios de conversación y principalmente de escucha, en los que los habitantes plantean sus inquietudes y exhortan a los gobiernos subnacionales a buscar soluciones. Lo relevante de estos encuentros está en la disposición de la población, de trabajar de la mano con las autoridades subsanando los problemas que existan. En el caso de las asociaciones, no corresponden a una institución inserta en la estructura de los gobiernos, por lo que, debiera darse una relación más cercana y colaborativa.

4. CONSIDERACIONES A PARTIR DEL CRUCE DE DEBILIDADES Y AMENAZAS

a) En la elección de directorios, establecer un mínimo de requisitos que debe tener el alcalde que preside la asociación, entre los que se deben considerar, su capacidad representativa y posicionamiento político en el territorio.

Dada la heterogeneidad de los municipios que componen una asociación, ya sea por cuestiones políticas, recursos, tamaño y clasificación, es fundamental que el presidente de la misma tenga ciertos atributos que le permitan asegurar la representación de todos los socios y una capacidad de negociación política ante el gobierno regional y/o provincial. Para ello, se debe procurar una discusión técnica y transparente que propicie la elección de un representante con un perfil idóneo, en la que los candidatos puedan dar a conocer un programa de trabajo para el periodo en el que liderarán a la asociación.

- b) *Establecer un mínimo de horas de trabajo mensual en y para la asociación, de parte de los integrantes del directorio.*

Uno de los aspectos que resalta en la organización interna de las asociaciones y que afecta el desempeño de las mismas en los territorios, es el nivel de compromiso de los alcaldes que las presiden y de los miembros del directorio en general. Si bien existen asociaciones en las que se visualiza un alto compromiso, existen otras en las que existe poco involucramiento en las gestiones y labores asociativas. Por ello, se requiere establecer, en los estatutos o en otro documento oficial, tiempos de trabajo exclusivo para la asociación que sean acorde a las responsabilidades que de por sí ya tienen alcaldes y concejales como representantes de los municipios a los que pertenecen, además de exigir el cumplimiento de este compromiso.

- c) *Mantener una relación directa y constante con el Gobierno Regional, por medio de un delegado, elegido de acuerdo a su afinidad política con la administración de turno.*

Con el objeto de asegurar una comunicación abierta y orientada a la búsqueda de soluciones reales a problemas comunes que se advierten en los territorios, generando alianzas estratégicas y asegurando el compromiso de los gobiernos subnacionales en el financiamiento de iniciativas que tengan el potencial de resolver total o parcialmente estos problemas. El delegado, debe, sin embargo, trabajar al alero de lo que el directorio determine y su rol destacaría como un vocero e intermediario válido con el único fin de eliminar sesgos políticos que pudieran entorpecer las acciones asociativas.

- d) *Buscar mecanismos de enlazamiento entre Asociaciones de Municipios en los territorios, para trabajar coordinadamente y no entorpecer o trabar las labores de otras.*

En un mismo territorio es posible encontrar más de una asociación, con enfoques diversos y objetivos distintos, pero que trabajan para una misma población. Una asociación regional abarca todas las comunas, sin embargo, existen otras, provinciales o temáticas, por ejemplo, que se circunscriben a territorios más pequeños y que abordan materias más específicas. Lograr que el trabajo de estas asociaciones se encadene, genera sinergias importantes y por ende optimiza recursos cuando se trata de abordar problemas comunes.

- e) *Buscar mecanismos que simplifiquen la asociatividad y aseguren el ingreso de los recursos que provienen de los municipios.*

Principalmente considerando que hay municipios que pertenecen a más de una asociación, por lo que la carga económica que tienen es mayor que la de aquellos que sólo son parte de una de estas organizaciones.

CONSIDERACIONES GENERALES

- a) No se observa a las asociaciones como un eje de la gobernanza territorial.
- b) Las oportunidades y amenazas que los territorios presentan en materia de desarrollo productivo pueden abordarse según lo examinado si, las asociaciones generaran alianzas efectivas con el pilar productivo y el sector privado presente en los territorios, como por ejemplo CIDERE Biobío, CORPROA Atacama y SOFOFA a nivel nacional, entidades que se enfocan principalmente en fomento productivo, apoyando a empresas del sector, impulsando el emprendimiento y generando instancias de fortalecimiento de las economías locales.
- c) A partir del examen realizado y de la experiencia internacional cabe reconsiderar si las asociaciones deben

mantener su personalidad jurídica de derecho privado o bien se debiera reemplazar por una personalidad jurídica de derecho público, considerando que tal vez, la personalidad de derecho privado no es la estrategia más eficiente para fortalecer el asociativismo, ni para asegurar su financiamiento.

- d) El análisis confirma la necesidad de incorporar las materias de asociativismo municipal en el diseño de políticas públicas con foco local y territorial y desarrollar planes orientados a fortalecer la autonomía, principalmente económica de las asociaciones, eliminando la alta dependencia que hoy tienen respecto a los aportes basales que realizan los municipios socios y otras fuentes de financiamiento provenientes principalmente de SUBDERE.
- e) El análisis realizado tanto de la aplicación de entrevistas, la sistematización de estudios previos y de la revisión bibliográfica de los casos internacionales, ha permitido evidenciar aspectos de las asociaciones municipales que las posicionan como entes relevantes para el desarrollo económico territorial, el fortalecimiento de la gobernanza y el proceso de descentralización. Sin embargo, se confirma que en la práctica existen múltiples trabas que limitan su quehacer, especialmente de aquellas que reúnen a municipios más pequeños, de menos recursos y que por ende no cuentan con un equipo de trabajo adecuado para llevar a cabo iniciativas de alto impacto en los territorios.
- f) Dentro de las limitaciones existentes, una de las más relevantes es la disponibilidad de financiamiento ligado al acceso a fondos de inversión públicos, que, muchas veces son inaccesibles debido a la naturaleza jurídica de las asociaciones. Sin embargo, se ha podido constatar que esta limitante, no lo es para todas las asociaciones, puesto que dependiendo de la región a la que pertenecen, algunas han podido postular y adjudicarse fondos y otras no (para proyectos FNDR, en la Región de Los Lagos las asociaciones están restringidas, pero en Biobío no). Considerando esta desigualdad, es recomendable solicitar a la Contraloría General de la República que se pronuncie al respecto y dictamine si las asociaciones pueden o no postular a estos fondos.
- g) Generar convenios con Universidades u otras instituciones de educación superior, permitiría contar con apoyos en la formulación y presentación de iniciativas a fondos como Fondo de innovación para la competitividad (FIC) que financian proyectos de investigación y puesta en marcha de iniciativas relativas a bienes públicos, capital humano avanzado, polos productivos, entre otros. Por otro lado, en alianza con estas instituciones, es posible implementar una red de mentores, dedicados a la prestación de asesorías técnicas en apoyo a emprendedores, que se destaca como principal foco de trabajo de las asociaciones como AMDEL cuyo objetivo es colaborar con el desarrollo económico local y fortalecer el empleo.
- h) En relación a la gestión municipal, las asociaciones han contribuido en un mejoramiento de la misma, el que se ha visto reflejado principalmente en acceso a inversiones locales y en la gestión de servicios municipales, tales como el manejo de residuos domiciliarios. Sin embargo, aún existen áreas o servicios que pueden ser abordados por el asociativismo, como, por ejemplo, la gestión de agua potable (específicamente del Agua Potable Rural), salud y educación.
 - ✓ En salud, las asociaciones municipales podrían gestionar la compra de medicamentos e insumos médicos en forma global para los municipios socios, generando economías de escala y descomprimiendo los recursos municipales asignados para tales efectos y aumentando la calidad y eficiencia en la entrega de los mismos a la comunidad. Además, como ya se ha implementado en algunas regiones, las asociaciones podrían implementar y administrar farmacias (municipales y/o regionales) que aseguren menores costos de adquisición de remedios para los habitantes.
 - ✓ En educación, tomando en cuenta que se está transitando hacia la devolución de la educación al

estado y que, dentro de las propuestas del proyecto, se encuentra la creación de Servicios Locales de Educación (SLE), entidades descentralizadas, que asumirían la gestión administrativa y técnica de los establecimientos y que tendrían recursos provistos por la Ley de Presupuestos, las asociaciones territoriales, ya sean provinciales o regionales, podrían formar parte de estos SLE.

- i) Es importante considerar también, que las medidas que se deben adoptar, no solo son responsabilidad de las asociaciones propiamente tal. El Gobierno Central y los gobiernos subnacionales deben asumir compromisos y proponer estrategias de institucionalidad para asegurar la continuidad del asociativismo como un mecanismo fundamental en el proceso de descentralización. Aún más, cuando el proyecto de regionalización se encuentra ad portas de ser aprobado y trae consigo la reestructuración completa de los gobiernos regionales, con una nueva distribución de funciones y atribuciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de municipalidades de Chile, 2015. “Manual de asociativismo municipal”.
- Asociación de Municipalidades de Chile, 2016. “El asociativismo intermunicipal en América Latina”.
- De León, Y. 2012 “Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y sus sostenibilidad en Guatemala 2005 – 2010.”
- FLACMA, 2005. “El asociativismo municipal en Latinoamérica. Asociaciones de gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.”
- Jorquera, D. “Gobernanza para el desarrollo local”. Programa Dinámicas territoriales Rurales, RIMISP
- Mandioca, G., 2013. “Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: La red mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada”.
- Montecinos, E., 2013. “De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo”. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015. “Asociaciones municipales: Herramientas para la inversión local”.
- Saldomando, 2009. “Evaluación institucional y gobernanza. Chile: Apariencias y realidades”.
- Serrano, C., 2011. “Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina”. RIMISP.
- SUBDERE, 2008. “Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento”.
- Unzueta, 2015. “Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile”.
- Valenzuela, 2007. “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile”.
- Vega, N. “Asociacionismo municipal e inversión, y la descentralización en América Latina”
<https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=9461>
- Vergara, 2016. “Análisis evaluativo al Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de la SUBDERE como medio para el logro de mejoras en la gestión”.
- Waissbluth, M. y Arredondo, C. 2011. “Descentralización en Chile, una trayectoria posible”.

Anexos

Conceptos clave

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso que se compone de un conjunto de reformas orientadas a transferir responsabilidades, recursos y autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, destacando que la lealtad primaria de las autoridades subnacionales se debe a los habitantes y comunidades locales y/o regionales, y no, al gobierno central.

La descentralización administrativa corresponde a la transferencia de la gestión de servicios públicos, programas, proyectos o áreas completas de política pública a los gobiernos subnacionales, la que lleva consigo las atribuciones de diseñar, supervisar y financiar dichas acciones. Por otro lado, la descentralización fiscal corresponde a un conjunto de políticas orientadas a incrementar los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, es decir, a la capacidad de decisión por parte de las autoridades subnacionales elegidas democráticamente, para determinar el uso de transferencias no condicionadas, además de la capacidad de imponer tributos. Finalmente, la descentralización política corresponde al conjunto de reformas constitucionales o electorales diseñadas para cambiar la forma en que se constituyen las autoridades subnacionales, velando porque provengan de la elección democrática y no de la designación desde el gobierno central (Falleti, 2005).

Como todo proceso, la descentralización posee niveles de complejidad, determinados por el mecanismo utilizado por el gobierno central para transferir poder, recursos y atribuciones a los organismos públicos. Por una parte, la **desconcentración** se refiere al traspaso de estas cuestiones, hacia abajo al interior de la estructura piramidal del gobierno central. Por otra parte, la **delegación** corresponde el traspaso hacia gobiernos subnacionales autónomos, pero manteniendo, el gobierno central, un rol relevante en la regulación y financiamiento de las acciones, mientras que los gobiernos subnacionales cumplen el rol de proveer bienes y servicios públicos por encargo del gobierno central. Finalmente, la **descentralización** corresponde a la transferencia total de funciones y atribuciones a los gobiernos subnacionales autónomos, quienes tienen la responsabilidad de diseñar, regular, monitorear, financiar e implementar programas, proyectos, políticas y cualquier acción que se defina llevar a cabo¹⁵.

DESARROLLO TERRITORIAL Y LOCAL

Desarrollo territorial se entiende como el proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio¹⁶.

Por otra parte, el concepto de desarrollo local es el proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, el que se orienta a resolver problemas y desafíos existentes, con foco en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes por medio de acciones acordadas entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, velando por un uso eficiente y sustentable de los recursos endógenos disponibles. La eficiencia y sustentabilidad resultará del fomento de las capacidades de

¹⁵ http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200003

¹⁶ Definición de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio. El capital social y las redes de cooperación con agentes externos para obtener recursos humanos y económicos que contribuyan a la estrategia local de desarrollo, es un factor fundamental de este enfoque.

El desarrollo local se entiende como tal, puesto que se delimita a un territorio definido, por lo general municipal y subregional. Dada su dimensión social, las acciones se orientan a la creación de empleo, relevando el desarrollo personal y está controlado por la administración pública, responsable de la coordinación de todos los actores involucrados. Las iniciativas que se desarrollan pretenden ser eficientes y rentables, debido a lo cual, exige el trabajo colaborativo y comprometido de diversos actores, quienes facilitan la resolución de problemas de diseño y gestión que puedan surgir¹⁷.

GOBERNANZA

Gobernanza se refiere a la capacidad de resolución eficaz, eficiente y oportuna de los asuntos públicos, y de esta capacidad dependerá en gran medida la legitimidad de un gobierno. Se trata de una nueva forma de gestionar los asuntos públicos que se fundamenta en la participación ciudadana en todos sus niveles: nacional, internacional, regional y local. Se puede entender como el modo de gobernar cuyo propósito es alcanzar un desarrollo económico, social e institucional sostenible, el que pretende mantener un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado¹⁸.

Por lo general, este concepto se utiliza en materias económicas, sin embargo, destaca su empleo en materias sociales y de funcionamiento institucional, específicamente en lo que se refiere a las relaciones entre distintos niveles, toda vez que existen transferencias y cesiones entre ellos.

Existen diversos tipos de gobernanza, tales como gobernanza global, que se refiere a la regulación de relaciones interdependientes ante la ausencia de una autoridad política global; gobernanza corporativa, que se refiere a un conjunto de políticas, costumbres, instituciones, procesos y leyes que hacen al control, administración y dirección de una empresa; y gobernanza proyectiva, que implica los procesos que deben darse para lograr un proyecto exitoso.

La gobernanza territorial, se orienta a fortalecer el rol de los gobiernos regionales o provinciales para que asuman un liderazgo estratégico de los procesos en marcha, el que se entiende como la capacidad de impulsar a una red de organizaciones, agencias y actores que gestionan las oportunidades de los territorios¹⁹.

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

En el contexto de la Administración Pública, la institucionalidad corresponde al conjunto de instituciones que componen los tres poderes del Estado y responsable de formular y ejecutar políticas sociales en el país y asegurar su eficiencia. En un sentido sociológico, comprende las organizaciones, pautas sociales y tradiciones que aportan identidad cultural y continuidad a una comunidad en el territorio.

¹⁷ <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article547>

¹⁸ <http://www.definicionabc.com/politica/gobernanza.php>

¹⁹ RIMISP, 2011 Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América latina

ASOCIACIONES MUNICIPALES: CONCEPTO

Para efectos de este documento, se entenderá por el asociativismo municipal como una estrategia adoptada por las municipalidades para lograr objetivos compartidos y como estrategia, posee líneas de acción definidas para el corto, mediano y largo plazo para abordar situaciones específicas y comunes entre los municipios asociados y resolver temas puntuales. Independiente del foco que se utilice, el asociativismo municipal pretende, por medio de la gestión asociativa, mejorar la calidad de vida de los habitantes.²⁰

Desde esa concepción, el asociativismo municipal constituye una estrategia privilegiada para facilitar y mejorar la gestión local, pues permite optimizar los recursos económicos y humanos, situación que está directamente relacionada con una mejora en los servicios que se ofrecen a la población en general, más allá de los límites comunales. Desde esta perspectiva, se puede aseverar que la asociatividad municipal es en sí misma, una oportunidad para que municipalidades y gobiernos regionales distribuyan los recursos de manera más equitativa, eficiente y eficaz²¹.

Dentro de los aportes a la gestión municipal, el asociativismo favorece las economías de escala pues permite un mejor uso de los recursos disponibles, hace posible la determinación de políticas institucionales y sectoriales y fortalece la relación público-privado lo que conlleva a potenciar el desarrollo de los territorios²². Por otro lado, incrementa las capacidades de negociación y articulación política e institucional de los municipios con otros actores territoriales (regionales y nacionales) y permite la implementación eficiente de programas públicos de desarrollo territorial y programas sectoriales desarrollados por los municipios.

²⁰ "Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento", SUBDERE 2008.

²¹ SUBDERE 2000

²² SUBDERE 1999

PAUTA DE ENCUESTA PARA ASOCIACIONES MUNICIPALES

I. INFORMACIÓN GENERAL DE ASOCIACIONES MUNICIPALES

Información general de la Asociación Municipal							
Nombre Asociación							
Nº de municipalidades socias							
Fecha de Creación							
Tipo de Asociación (marque una o más alternativas que la identifiquen)							
Nacional		Regional		Territorial		Temática	
Logro de mayor impacto territorial en los últimos 4 años							

II. VALORACIÓN DE CRITERIOS

Los criterios a continuación deben ser valoradas con puntajes de 1 a 5, siendo:

1	Nunca
2	Casi nunca
3	Ocasionalmente
4	Generalmente
5	Siempre

Le pedimos que marque sus opciones con una X, para cada variable sólo se debe marcar una opción.

CRITERIOS	1	2	3	4	5
1. Territorialidad e institucionalidad					
La asociación utiliza herramientas de desarrollo territorial, tales como: planes de desarrollo, metas e indicadores multidimensionales, etc.					
CRITERIOS	1	2	3	4	5

2. Participación e incidencia política					
a) La asociación es convocada en instancias abiertas por otros organismos públicos y/o privados, en los que se requiere su opinión técnica.					
b) La asociación es convocada en instancias de coordinación sectorial (salud, educación, deporte, cultura, etc.)					
c) La asociación participa en instancias de coordinación territorial.					
d) La asociación participa en instancias de toma de decisiones convocadas por las autoridades centrales y/o subnacionales, en las que tiene poder de decisión efectivo no consultivo.					
e) La asociación lidera y/o gestiona instancias en las que se toman decisiones a favor del desarrollo territorial o local.					
3. Gestión Interna					
a) La asociación ha desarrollado un instrumento de planificación y mantiene un control periódico sobre los avances y resultados de la misma.					
b) La asociación ha fijado metas de mediano y largo plazo y ha elaborado planes de acción para la consecución de las mismas.					
c) La asociación cuenta con una estrategia comunicacional para dar a conocer sus objetivos, planes y programas.					
d) La asociación cuenta con un sistema de control y medición que incluya indicadores de gestión.					

CRITERIOS	1	2	3	4	5
4. Fuentes de financiamiento, formulación y ejecución de proyectos					
a) La asociación tiene conocimiento de la disponibilidad de fondos públicos para proyectos					
b) La asociación ha postulado a fondos para proyectos					
c) La asociación se ha adjudicado fondos para proyectos					
d) La asociación genera recursos propios.					
5. Conocimiento de la normativa					
a) Los miembros de la asociación conocen y manejan la normativa vigente que rige a las asociaciones municipales.					
b) Tener personalidad jurídica ha permitido a la asociación acceder a fondos y proyectos a los que anteriormente no era posible acceder					
c) Tener personalidad jurídica ha significado mayor autonomía para la toma de decisiones de la asociación.					
6. Alcalde y Secretario ejecutivo					
a) El Alcalde que preside la asociación está comprometido con el logro de los objetivos y metas de la asociación.					
b) El secretario ejecutivo cuenta con la experiencia y formación necesarias en administración o la gestión pública.					
c) El secretario ejecutivo tiene experiencia y competencias en el ámbito político.					

III. PREGUNTAS ABIERTAS

Por favor, responda brevemente las siguientes preguntas:

1. En su opinión, ¿Cuáles cree que son las debilidades que la asociación presenta hoy en día?

2. ¿Y sus fortalezas?

3. ¿Cree que el marco institucional actual limita el quehacer de las asociaciones? ¿Por qué? y ¿qué limitaciones impone?

4. ¿Visualiza usted nuevas oportunidades de desarrollo y fortalecimiento de la asociación en el territorio a partir del proyecto de regionalización que se encuentra en discusión? ¿Cuáles?

5. ¿Qué propuestas hace usted como representante de la asociación, para fortalecer el proyecto de ley que se encuentra en discusión?

6. ¿Cree que la asociación genera sinergias y efectivamente colabora con la gestión municipal de los municipios que representa? ¿Por qué?

7. Respecto al patrimonio ¿qué estrategias se utilizan para generar recursos?

8. ¿Cuál es el nivel de dependencia de esta organización respecto al aporte de los municipios integrantes?

9. De acuerdo a su experiencia ¿En qué áreas considera que necesita mayor apoyo institucional?

IV. ACCESO A FONDOS DE FINANCIAMIENTO

Favor marcar con una X aquellos fondos a los que la asociación ha presentado iniciativas, que han sido postuladas por la asociación y no a través de los municipios. Luego responda SI o NO de acuerdo al resultado de la postulación. Siendo SI equivalente a proyecto adjudicado y NO equivalente a proyecto no adjudicado.

Ejemplo:

NOMBRE DE FONDO CONCURSABLE	INSTITUCIÓN	POSTULACIÓN	RESULTADOS
Capital Semilla	SERCOTEC	X	NO

NOMBRE DE FONDO CONCURSABLE	INSTITUCIÓN	POSTULACIÓN	RESULTADOS
Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales.	SUBDERE		
Programa de mejoramiento de barrios	SUBDERE		
Programa de mejoramiento urbano	SUBDERE		
Programa de asociativismo municipal para el desarrollo territorial	SUBDERE		
Innovaciones para el mejoramiento de la agricultura familiar a través de encadenamientos productivos que faciliten el acceso al mercado	FONTAGRO-BID		
Fondos de cultura	Ministerio de Cultura		
Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público	SEGEFOB		
Fondo de fomento de medios de comunicación social	Gobierno de Chile		
Programas de inversión	Gobierno Regional		
2% FNDR de Educación	Gobierno Regional		
2% FNDR de salud	Gobierno Regional		
2% FNDR de Seguridad Ciudadana	Gobierno Regional		
2% FNDR de Deporte	Gobierno Regional		
2% FNDR de Cultura	Gobierno Regional		
Chile de todas y todos	Ministerio de Desarrollo Social		
Gestión Ambiental Local	Ministerio del Medioambiente		
Concurso proyectos sostenibles	Ministerio del Medioambiente		
Concurso recicla en tu escuela	Ministerio del Medioambiente		
Programa concursable espacios públicos	MINVU		
Programa de pavimentación participativa	MINVU		
Proyecto RED – Conectando la innovación en regiones	SUBDERE		

NOMBRE DE FONDO CONCURSABLE	INSTITUCIÓN	POSTULACIÓN	RESULTADOS
Fondo social	Ministerio del interior		
FONDEF	CONICYT		
FONIS	CONICYT		
Concurso de Proyectos EXPLORA de Valoración y Divulgación de la Ciencia y la Tecnología	EXPLORA		
Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación Regional	CORFO		
Apoyo a la Operación de Fondos de Inversión en Etapas Tempranas	CORFO		
Fondo abierto	Fundación Ford		
Fondo abierto	Fundación Kellogg's		
Horizonte 2020	Unión Europea		
Fondos Disponibles en PNUD	PNUD		
Capital social para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	Comunidad Mujer		
Fondos Abiertos	The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation		
Fondo de cooperación local	Embajada de Finlandia		
Fondo canadiense para iniciativas locales	Embajada de Canadá		
Iniciativas a pequeña escala sin fines de lucro	Embajada del Reino de los Países Bajos		
Programa de ayuda directa	Embajada de Australia		
Asistencia para proyectos comunitarios (APC)	Embajada de Japón		
Fondo conjunto de cooperación Chile-México	AGCI y AMEXID		
Otro (nombre):	Institución:		
Otro (nombre):	Institución:		
Otro (nombre):	Institución:		
Otro (nombre):	Institución:		
Otro (nombre):	Institución:		

V. TRABAJO EN REDES CON OTRAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Por favor marque con una X aquellas instituciones con las que la **asociación** como tal, realiza o ha realizado/articulado acciones que apuntan al desarrollo territorial y en los cuales los recursos son entregados a las asociaciones y no a los municipios.

INSTITUCIÓN	TRABAJO EFECTIVO	DETALLE BREVEMENTE
Gobierno Regional		
Gobierno(s) Provincial(es)		
Secretaría Regional Ministerial del Trabajo		
Dirección del Trabajo		
Secretaría Regional Ministerial de Salud		
Secretaría Regional Ministerial de Educación		
Secretaría Regional Ministerial de Justicia		
Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo		
Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social		
Secretaría Regional Ministerial de Agricultura		
Secretaría Regional Ministerial de Energía		
Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente		
Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas		
Servicio Agrícola y Ganadero		
Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC		
Servicio de Evaluación Ambiental		
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura		
SERNATUR		
SERVIU		
SUBDERE (Además de la Unidad de Asociativismo Municipal)		
CONADI		
INJUV		
Otro:		
Otro:		
Otro:		
Otro:		