



DIAGNÓSTICO Y MAPEO DE OPORTUNIDADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS DOCUMENTO SÍNTESIS

OIT

Abril 2017

Introducción

Hay muchas razones por las cuales la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pone su atención en la dimensión local de la pobreza, el trabajo decente y la política pública, pues considera que esta dimensión es relevante y estratégica por: (i) las inequidades territoriales crecientes dentro de los países y persistencia de la pobreza en particular en áreas dentro de un país; (ii) la creciente importancia de la localización para la inversión como lo pone en evidencia las aglomeraciones y concentraciones de la inversión directa extranjera y los sistemas globales de producción en ciertas regiones o ciudades en un país, y las relaciones entre el crecimiento y caída del área local y los cambios en los mercados de exportación globales; (iii) las características espaciales y territoriales de los mercados de trabajo; (iv) la descentralización; (v) el rol de la gobernanza local y las instituciones locales en los resultados nacionales; y (vii) la atención creciente dada al desarrollo local o territorial por las organizaciones internacionales y donantes.

Este documento de síntesis, denominado Diagnóstico y mapeo de oportunidades es parte integrante de una caja de herramientas confeccionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco del Curso “Asociativismo Municipal y Gobernanza Territorial”, un curso de alto nivel dirigido técnicos y directivos las Asociaciones de Municipios, cuya finalidad es la de fortalecer las capacidades municipales para impulsar los desafíos del territorio y perfeccionar la gestión de lo público.

Se espera que este instrumento proporcione orientación para el desarrollo de competencias de las Asociaciones Municipales y sus equipos, y permita potenciar las capacidades de incidir efectivamente en el desarrollo económico de su territorio y de sus actores.

Este documento tiene como finalidad sintetizar y relevar aquellos aspectos del “Análisis sobre oportunidades y limitaciones que impone la actual institucionalidad a las Asociaciones Municipales en Chile”, centrándose en dos aspectos su diagnóstico y la identificación de oportunidades.

Diagnóstico de las Asociaciones en relación a la evolución del 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 Estado¹.

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 productivo². 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 satisfacer las necesidades presentes en el territorio

¹ "Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento", SUBDERE 2008.

² "Perspectivas de análisis de la reforma municipal en Chile", Universidad Autónoma de Chile, 2011

(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 1: 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 asociación³.

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 intermunicipales⁴.

³ Manual de asociativismo municipal”, Asociación de municipalidades de Chile.

⁴ “Manual de asociativismo municipal”, AMUCH 2015

Diagnóstico de las Asociaciones en cuanto a sus características

Las asociaciones municipales se pueden clasificar de acuerdo a dos factores principales: las que abordan temáticas y las que representan un territorio. Actualmente, en Chile se reconocen cuatro tipos de asociaciones: asociaciones de carácter nacional, asociaciones de carácter regional, asociaciones de carácter territorial y asociaciones de carácter temático.

Cuadro Nº 2: 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

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, 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.

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.

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.

Diagnóstico de las Asociaciones en cuanto la inversión pública

Un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica⁵, analizó la capacidad de las asociaciones municipales para generar inversión local y su impacto en la gestión municipal e identificó algunos procesos generados por la asociatividad que explicarían eventuales efectos positivos sobre la inversión local, en cuanto a:

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

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

⁵ Asociatividad municipal: Herramienta para la inversión local, PUC, 2015.

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.

Diagnóstico de las Asociaciones en cuanto al 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.**

Diagnóstico de las Asociaciones en cuanto a su participación de espacios de incidencia política

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.

El 66,6% de las asociaciones encuestadas para el curso 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.

Diagnóstico de las Asociaciones en cuanto a la visión de otros actores

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, los actores encuestados para el curso coinciden 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 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.

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.

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, éstas 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 le 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 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, las áreas en las que deben enfocarse las asociaciones debieran ser **fomento productivo y desarrollo económico local**, por considerarse que son las que continúan débiles en los municipios. En forma asociativa se logra un trabajo más eficiente, resguardando que los municipios más poderosos sean generosos con aquellos de menos recursos. En comunas rurales, existen áreas deficitarias, especialmente en alimentación, turismo y servicio y la complejidad para abordarlas se basa muchas veces en la dispersión geográfica de los microemprendedores y microproductores. 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.

Mapeo de oportunidades en cuanto a fondos públicos y privados disponibles

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 3 y 4, 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 han presentado 46 proyectos solo a 17 de los 42 listados y un 30% de las asociaciones encuestadas nunca ha presentado propuestas.

Cuadro nº 3: 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	SEGEGOB
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

En cuanto a los de mayor interés se encuentran los programas y fondos ofrecidos por SUBDERE, esos 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 n°4: 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

Sin embargo, en relación a la postulación a 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 y la relación de acercamiento que ha generado la propia asociación con el GORE.

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 las asociaciones encuestadas para el curso, en el último año, sólo tres asociaciones presentaron un total de 4 proyectos, de los cuales tan solo 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 las adjudicaciones.

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 mejor preparado 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.

Consideraciones finales

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**, 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, sobre todo, los más vulnerables de los asociados, la realidad general es que aun **requieren del apoyo de otros organismos**. 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.

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.

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**.

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, **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**.

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, 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.