



PROYECTO DE SISTEMATIZACIÓN

“Rol de asociaciones municipales en el desarrollo económico y la inclusión en los territorios rurales”

*La experiencia asociativa entre municipios
¿Nuevos espacios para el gobierno local y el desarrollo de los territorios rurales?*

Caso Asociación de Municipios Rurales deL Norte Chico

Informe Final

Responsables
Equipo Servicio País AMR Norte Chico 2006

Coordinación
César G Muñoz Haro / Ing. Agrónomo.
Coordinación de Gestión Territorial
Programa Servicio País.

Coquimbo – Chile
Noviembre del 2006.

ÍNDICE

	Página
1. Introducción.	3
2. Antecedentes Generales y de contexto.	5
2.1 Antecedentes Generales Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico.	7
3. Desarrollo Proyecto de Sistematización.	10
4. Conclusiones.	19

Introducción.

El presente documento busca sintetizar las experiencias rescatadas desde el proceso de entrevistas y recolección de información secundario enmarcadas dentro del proyecto de sistematización que lleva por título “Rol de las Asociaciones Municipales en el Desarrollo Económico y la Inclusión de los Territorios Rurales”, realizado en este caso puntual a la luz de la experiencia de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico. De esta forma los elementos aquí contenidos buscaran entregar insumos para el proyecto marco antes mencionado, para además detenerse, al mismo tiempo, en el caso puntual de la experiencia aquí presentada. Todo lo anterior en el marco de la experiencia de trabajo desarrollado como Programa Servicio País con dicha Asociación en lo que va corrido del año 2006.

Uno de los objetivos centrales de este proyecto es poder establecer un diálogo entre los actores involucrados en los procesos de *asociativismo municipal*, recogiendo sus visiones y experiencias para generar desde estas, una reflexión que permita un conocimiento general en torno a los logros y dificultades que han tenido, y lograr así un aprendizaje compartido sobre la base de sus experiencias particulares/locales.

En el caso puntual de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico se ha ido construido una orgánica en el que el peso de los procesos globales insertos en el contexto nacional permitió que los espacios locales fueran paulatinamente incorporando temáticas muy sentidas por la sociedad civil rural y que a los cuales los gobiernos locales no podían dar respuestas efectivas, es entonces en un contexto no muy favorable a la descentralización no sólo de las funciones, sino también de las decisiones para determinar la inversión pública en los territorios con altos índices de Ruralidad.

En este aspecto de la Descentralización el equipo técnico de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico a tenido un rol fundamental en el que podemos mencionar el de incorporar al componente político de las comunas a una reflexión y acción orientada a no sólo hacer defensas corporativas y/o gremialista sino que incorporar elementos que apuntan al desarrollo integral de los territorios de las comunas asociadas, en una visión de largo plazo e incorporando a ésta a la comunidad local organizada.

En las entrevistas desarrolladas al alero de este proyecto de sistematización se incorporaron a esta discusión tanto a Alcaldes, Concejales, Técnicos así como a personalidades políticas que detentaron cargos tanto en comunas asociadas, pero además ejerciendo un rol estratégico en la orgánica de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico.

En las entrevistas se toman las opiniones, percepciones y experiencias de los actores que tienen o han tenido roles fundamentales, indagando en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que podrían dar cuenta de la conformación de la asociación, pero además incorporar datos cualitativos acerca de las dinámicas que se dan al interior de la institución y los ciclos organizacionales por los que la asociación ha atravesado.

En el presente documento se han incorporado de igual manera información recogida desde fuentes secundarias, principalmente obtenida del Análisis Situacional que los autores utilizaron como parte del proceso de diagnóstico que realiza el PSP al llegar a intervenir en un territorio particular. En el desarrollo del texto se hace un análisis de contenido utilizando la triangulación de la información obtenida, quedando otros aspectos aquí no enteramente desarrollados respaldados en los registrados en el material de audio recogido para la ocasión.

2. Antecedentes Generales y de contexto.

En marzo del año 2000 los Municipios de Canela, Punitaqui, Paihuano y La Higuera, se reúnen en esta última comuna y deciden dar pie a la formación de una nueva instancia asociativa, lo que se concreta el 9 de junio de dicho año en la comuna de Punitaqui, dónde se integran los Municipios de Monte Patria y Andacollo.

Esta Asociación que lleva por nombre de Municipios Rurales del Norte Chico es constituida con el propósito de integrar y coordinar los esfuerzos técnicos y políticos, para la gestión de los recursos que requiere el desarrollo local de comunas con una marcada ruralidad, porque existe el convencimiento que juntos podrán materializar ideas y proyectos que tiendan a resolver los problemas de pobreza que presenta la población de dichos territorios.

En la actualidad dicha asociación se encuentra conformada por las municipalidades de Andacollo, Canela, Combarbalá, Illapel, La Higuera, Los Vilos, Monte Patria, Paihuano, Punitaqui, Río Hurtado, Salamanca y Vicuña.

Los municipios rurales asociados presentan problemas de dotación de personal calificado para las funciones que deben desarrollar, organización interna definición de funciones y responsabilidades específicas, planificación de las acciones de desarrollo y gestión de recursos para el financiamiento de inversiones.

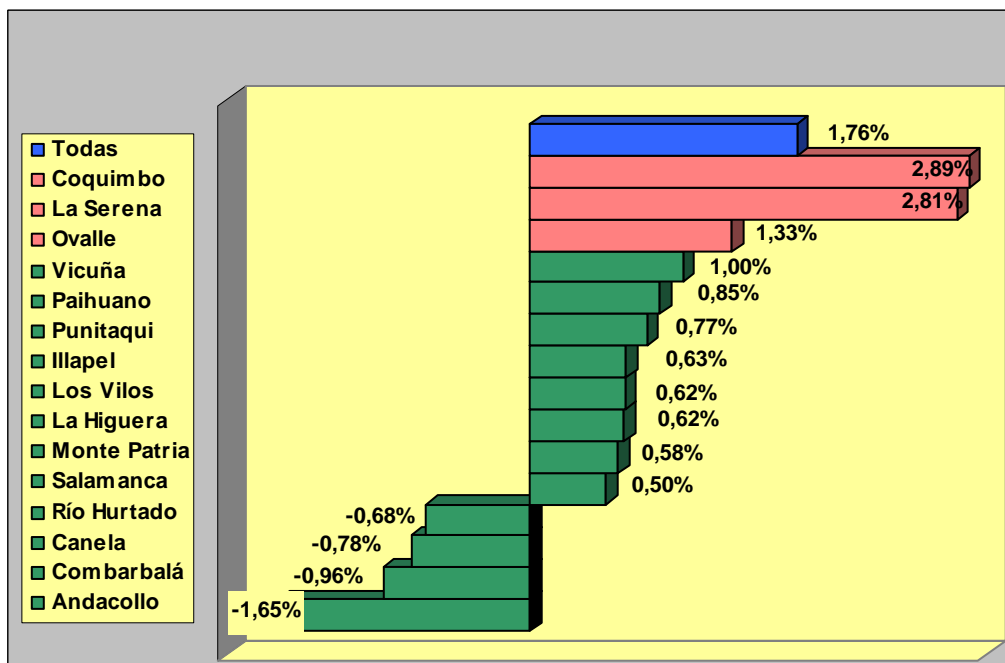
Si bien la magnitud y características de estas situaciones restrictivas no son iguales en todas las municipalidades, se observa cierta similitud en cuanto a las posibilidades concretas de responder adecuadamente a las demandas de la población y al direccionamiento que requiere el desarrollo comunal.

La mayor parte de las comunas asociadas no ofrece las condiciones necesarias para el asentamiento definitivo de su población, lo que se constata en los bajos niveles de calidad de vida que se traducen en migraciones de la población joven, principalmente.

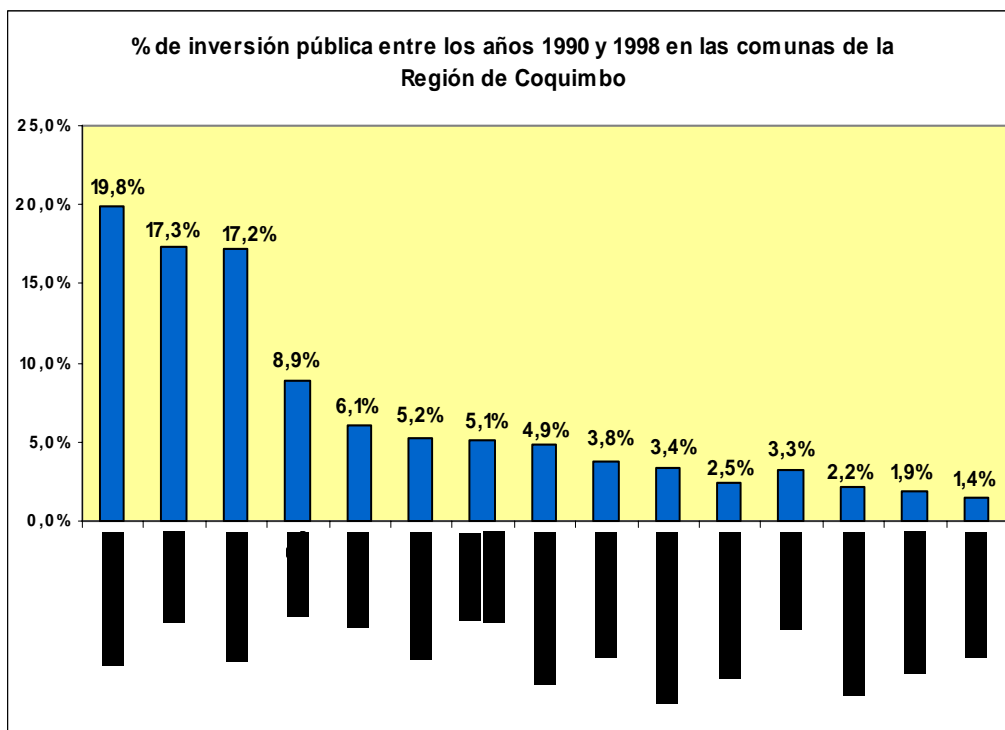
Frente a ello las municipalidades no tienen las capacidades necesarias para satisfacer las demandas por servicios ni tampoco para inducir procesos de desarrollo socioeconómico, limitándose a administrar los escasos recursos que reciben del Fondo Común Municipal y de fondos insuficientes provenientes de la formulación de proyectos para las fuentes tradicionales de asignación concursable de recursos públicos.

Ejemplo de lo anterior se grafica en los siguiente cuadros donde se muestra las tasas de crecimiento poblacional de las comunas rurales y de la región así como los porcentajes en inversión pública aquí presente.

Cuadro 1. Tasas anuales de crecimiento poblacional en las comunas de la Región de Coquimbo (variación entre los años 1992 y 2002)



Cuadro 2. Porcentaje de inversión pública en las comunas de la región de Coquimbo (periodo 1990 a 1998).



2.1 Antecedentes Generales de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico.

Como se mencionaba anteriormente la AMR Norte Chico se funda el 9 de junio del año 2000 en la comuna de Punitaqui, siendo integrada en sus inicios por 6 municipios de la región de Coquimbo (Andacollo, Canela, La Higuera, Monte Patria, Paihuano, y Punitaqui).

En el desarrollo de su trabajo la asociación pasa inicialmente por una fase de “marcha blanca”, entre junio y diciembre de 2000, periodo en el cual la administración de la Asociación correspondió a la Municipalidad de La Higuera y la presidencia a su alcalde: Efraín Alegría Barraza. Posteriormente desde enero 2001, se realizan nuevas elecciones de Directorio y la administración de la Asociación pasó a la Municipalidad de Canela, siendo su Presidente el alcalde Norman Araya. En el mismo año se incorporan a la asociación las Municipalidades de Río Hurtado, Salamanca y Vicuña.

A partir de enero de 2003 se realizan nuevas elecciones y recae la administración en la Municipalidad de Monte Patria, siendo elegido como presidente de la Asociación el alcalde Juan Carlos Castillo Boilet. Durante este periodo se incorporan a la Asociación las Municipalidades de Illapel y Los Vilos.

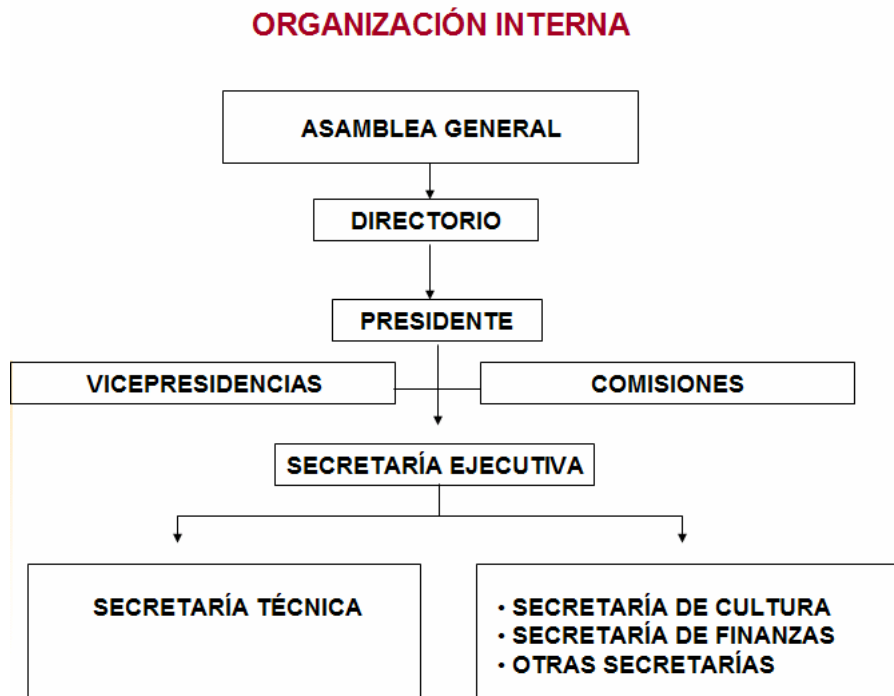
En abril de 2005, la asamblea de alcaldes y concejales elige como Municipalidad administradora a Illapel y, por tanto, como Presidente al alcalde Luis Lemus Aracena. Será durante esta administración en el año 2006 donde se incorporó a la Asociación la Municipalidad de Combarbalá.

Junto con su propósito de *“Integrar y coordinar los esfuerzos técnicos y políticos, para la gestión de los recursos que requiere el Desarrollo Local, bajo el convencimiento de que asociados se podrán materializar ideas y proyectos que tiendan a resolver los problemas de pobreza y de desarrollo que presenta la población de las respectivas comunas”*, la asociación además como plataforma política y técnica define para si una serie de principios sobre los cuales basar su accionar. Estos dicen relación con:

- La igualdad de derechos de todos los municipios miembros.
- El pluralismo como aceptación e integración de todas las posiciones.
- El privilegio del consenso como estilo de trabajo y mecanismo para la toma de decisiones.

Para el logro de lo anterior, la AMR del Norte Chico se ha organizada en el siguiente organigrama de trabajo:

Figura 3. Organización Interna de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico.



Respecto de su operativa interna, a fines del año 2000 y sancionado por la Asamblea de Enero de 2001, se definió un plan de acción para la asociación en virtud de los “fines” perseguidos por esta Asociación, que dicen relación con:

- **Mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los territorios involucrados, garantizando la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.**
- **Fortalecimiento de las capacidades de gestión y negociación de los Municipios ante las diferentes instancias públicas y privadas.**

Dentro de las principales acciones realizadas por la asociación se destacan:

- a) En el Área Político Institucional.
 - Participación en encuentro de Asociaciones Municipales, comuna de Cunco.
 - Firma de Convenio para ejecución de Programa PROFIM II.
 - Licitación y ejecución de 3 proyectos PROFIM II
 - Negociación y acuerdo con Contraloría Regional para desarrollar un programa de capacitación conjunta en temas de administración municipal.

- Ejecución proyecto FNDR: Capacitación para personal ligado a la entrega de servicios a la comunidad.
- Negociación con GORE para presentación al FNDR de Programa de capacitación a funcionarios municipales.
- Elaboración planes de desarrollo comunas de Salamanca, Punitaqui, Andacollo y Vicuña
- Programa de capacitación en gestión Municipal
- Habilitación de sala de trabajo en sede Asociación

b) En el Área de Servicios a la Comunidad.

- Realización de Estudio de Saneamiento Básico e Infraestructura.
- Acuerdo con GORE para proyecto de red virtual de bibliotecas públicas rurales.
- Apoyo a proyecto GEF-CNE-PNUD de electrificación rural con energías renovables.
- Formación de Secretaría de Cultura.
- Realización de Estudio de Propuesta de Intervención Territorial para Programa de Infraestructura Rural.
- Coordinación con SERPLAC para ejecución de Programa de Infraestructura Rural.
- Negociación SUBDERE, MINEDUC, ASOCIACIÓN para implementación de programa de mejoramiento a la gestión Municipal de Educación.

c) En el Área de Fomento Productivo.

- Realización Seminarios Municipio y Desarrollo Económico.
- Formulación proyecto Producción – Consumo, y negociación con posibles contrapartes.
- Proyecto de Creación de Carpetas Comunales sobre Productores y Productos.
- Proyecto Metodología de Comercialización para Microempresarios Rurales.
- Postulación FNDR 2004 Estudio de Mercado: Los productos de las zonas rurales de la Región de Coquimbo en la Región Metropolitana.
- Negociación con INDAP Convenios sobre Cofinanciamiento de DDR y Servicio de Asesoría Comunal.
- Apoyo a la formación de Sociedad de Comercialización PROAGRINOR S.A.
- En convenio con INDAP IV Región apoyo a la rearticulación y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo local.

3.- Desarrollo del Proyecto de Sistematización.

Pregunta 1.

¿Pueden las asociaciones municipales favorecer al desarrollo o reconstrucción del territorio en sus dimensiones económica, social y política?

En el ámbito económico, la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico esta impulsando el encadenamiento de los pequeños productores de los sectores rurales con los mercados regionales a través del levantamiento de información con la localización de éstos y sus productos, además de apoyar técnicamente el Proyecto de comercialización de la Sociedad Comercial PROAGRINOR, eso en proyectos específicos en los cuales la Asociación se ha dedicado a levantar una demanda con pequeños productores transformadores de productos agrícolas y articular a estos con las Instituciones vinculadas al Desarrollo Agropecuario como es INDAP.

Cabe señalar en esta misma línea que INDAP es uno de las principales aliados con los que cuenta la Asociación, teniendo actualmente un proyecto de co-ejecución de Asistencia técnica en la etapas de Comercialización de PROAGRINOR, lo que ha permitido a estos pequeños productores con características de unidades productivas Familiares Campesinas entrar a los mercados regionales a través de la cadena regional de supermercados DECA.

No obstante lo anterior, también la asociación se encuentra co-direccionado la operatividad del Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables en el que los Municipios Rurales a través de un equipo técnico de la Asociación, desde los cuales se presta asesoría técnica en materias de fortalecimiento organizacional y asociatividad a los representantes campesinos de organizaciones productivas, territoriales, funcionales y de representación, esto mediante un convenio entre la Asociación e INDAP, en los espacios de participación llamados Consejos de Desarrollo Local (CDL).

Son estos CDL los que deben priorizar proyectos agro productivos presentados por los Departamentos de Desarrollo Rural de sus respectivos municipios, para luego coordinar y gestionar a su vez las acciones de fomento productivo que se implementan a través del Programa "Sectores Vulnerables" y los Servicios de Asesoría Comunal (SAC).

Cabe señalar que en este ámbito, la asociación se organiza de tal forma que cuenta con la Comisión de Fomento Productivo como instancia de Coordinación técnica-política de la Asociación; la cual además y como una forma de seguir fortaleciendo estas líneas de acción tendientes al desarrollo económico y fomento

de la producción, desarrolla otras áreas de acción complementarias y relacionadas con otros ejes temáticos.

Respecto del ámbito social la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico a jugado un rol preponderante como “actor social-político” en la captación de instrumentos públicos referidos a infraestructura rural, esto último específicamente referido al las líneas de acción del Programa de Infraestructura Rural, el que persigue como objetivo general desarrollar los territorios rurales potencialmente productivos de la IV Región de Coquimbo.

Lo anterior resulta fundamental por cuanto y como es de conocimiento general, las metodologías de evaluación y formulación de proyectos sociales - donde el costo / beneficio en relación a la factibilidad y rentabilidad en un corto-mediano plazo es determinante para realizar inversiones públicas - establece una suerte de desventajas en términos de adjudicación de proyectos para comunas con alta dispersión geográfica y baja concentración demográfica, como lo son gran parte de las comunas que se encuentran en la Asociación. Lo anterior impide que infraestructura de servicios básicos como salud, educación, redes de alcantarillado y alumbrado público, además de otras orientadas a las mejoras de nuevos caminos o mayor conectividad, sea factible de abordar de manera integral desde el nivel local; así el Programa de Infraestructura Rural (P.I.R) se convierte en una oportunidad de implementar una serie de servicios básicos en las localidades rurales y con ello favorecer a una parte importante de la población regional.

En materia de Educación se encuentra desarrollando desde la asociación un Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, en convenio con el MINEDUC y la SUBDERE. Siendo una de las finalidades que se persigue desde el quehacer de la asociación un mayor involucramiento de las comunidades locales - a través del fortalecimiento de procesos de organización y participación - en torno a los establecimientos educacionales de la Comunas Asociadas.

En esta misma línea, especial énfasis se ha hecho en involucrar activamente a los alcaldes en los espacios impulsados por la Comisión de Educación, esto es trabajando desde la Gestión Municipal en la implementación de un currículo contextualizado a la realidad de los territorios rurales de la región.

En materia de salud primaria, aún cuando no se ha abordado esta área como tal – como línea de acción explícita - existen desde la asociación acciones aisladas que no obedecen a una planificación en la temática, sino más bien a las gestiones de algunos componentes técnicos de los municipios rurales asociados y personalidades políticas.

Uno de las mayores acciones es el apoyo y fortalecimiento a los espacios e iniciativas en materias de participación social a través de los Consejos de Desarrollo Local lo que se traduce en una asesoría técnica para elaborar una propuesta de contenidos que deben tener las políticas implementadas por los

organismos del Estado en las comunas y en sus sectores caracterizados e identificados como rurales.

En el ámbito político la Asociación se encuentra pasando por un momento de recomposición política a nivel interno, pues la obtención de ciertos logros y por ende el cumplimiento de algunos objetivos, ha significado que algunos Alcaldes dejaran de ejercer un rol más activo dentro de la asociación, descuidándose de esta forma el fomento y adecuado desarrollo de los espacios de coordinación técnicos-políticos existentes dentro de la organización. Lo anterior significa que si bien existen las instancias democráticas e incluyentes, no hay una mayor vinculación entre los alcaldes que haga de este trabajo un ejercicio permanente o constante, por el contrario se observa una cada vez mayor dependencia al equipo técnico de la Asociación.

No obstante la vinculación con los distintos organismos del Estado de nivel regional y central se han consolidado por medio del Programa de Infraestructura Rural, Educación y el rol de asesoría en el Programa "Vulnerables". Es acá donde se concentra el potencial político de la Asociación, en la fuerte vinculación con la dirigencia campesina y rural de la IV Región, lo que permite tener un expedito levantamiento de la demanda y además de una fuerte base de apoyo en sujetos claves de la comunidad local organizada del mundo rural, que hace que las figuras políticas tomen en cuenta los planteamientos tanto políticos y técnicos de la institución.

Lo anterior ha permitido a la Asociación participar activa y protagónicamente en ámbitos referidos a la toma de decisión y de política pública que llega al espacio local.

Pregunta 2.
¿Pueden las asociaciones incidir en el desarrollo económico-social equitativo del territorio?

Una de las características de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, al momento de generar sus proyectos, es visualizar el trabajo con un contexto territorial a partir de las particularidades de cada comuna, con el fin de generar consensos que permitan elaborar propuestas que incidan a nivel regional y central.

Es en este contexto que la Asociación de Municipios del Norte Chico, fija como meta principal desarrollar acciones que incidan económica, social, política, culturalmente en todos los territorios de manera equitativa. La Asociación entiende como principal fundamento base, que todas aquellas acciones que desarrolle deben direccionarse hacia un bien común para todos sus asociados y es en este marco en donde se han generados proyectos que son de nivel regional y que

implican necesariamente un consenso entre todas las comunas que pertenecen a ella.

Se podría decir desde esta óptica que la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico cumple una función descentralizadora, que implica la toma de decisiones consensuadas, constituyéndose en un espacio relevante en el fortalecimiento de los Municipios Rurales, que por condiciones de dispersión geográfica, aislamiento, capitales y capacidades técnicas institucionales, no tienen la posibilidad de acceder e influir en las políticas de Estado que impactan en la IV Región y por ende, en las comunas rurales aquí presentes.

Pregunta 3.

¿Las asociaciones municipales incorporan (dentro de su estructura) a otros actores no municipales?

En la actualidad no existen actores “no municipales” dentro de la estructura de la Asociación, principalmente por estar en un proceso de formación, donde los objetivos están direccionados hacia lo político y técnico en estrecha relación con el quehacer municipal. Sin embargo la Asociación pretende con algunos proyectos generar comisiones ampliadas como en Educación, en donde se integrarían a esta comisión actores tan relevantes como son profesores, padres, apoderados y alumnos, los cuales cumplirían con los mismos derechos y deberes de los otros miembros de la organización.

A pesar de que formalmente en la estructura de la asociación estos actores no municipales no están validados, cumplen una función fundamental en los procesos de formulación de proyectos, principalmente los dirigentes campesinos, quienes desde sus organizaciones generan propuestas importantes para el desarrollo rural de la región, funcionando incluso la mayoría de la veces en el espacio físico de la Asociación.

Pregunta 4.

¿Cómo generan las asociaciones municipales alianzas (en diferentes niveles) con otros actores?

Para el desarrollo exitoso del Programa de mejoramiento de la Educación Rural en particular, se han generado alianzas con la **SUBDERE y MINEDUC** a nivel de financiamiento y gestión de política; mientras que a nivel comunitario se ha motivado a todos los actores educativos y comunidad a participar de este proceso, todo esto con un sólo objetivo que es mejorar la calidad de la Educación Rural y con los compromisos de que todos los acuerdos y propuestas que se generen

serán validadas ante la presencia de los representantes de cada estamento que participa en Educación.

Es en las instancia de Desarrollo Económico Local y de Participación donde se dan los procesos que determinan la construcción de las líneas de inversión pública en la región, donde la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico ha consolidado alianzas tanto con **INDAP** como con el **GORE** esto mediante el Programa de Infraestructura Rural y el “Vulnerables” en el que la Asociación a jugado rol protagónico en posicionar nuevos elementos conceptuales, teóricos y políticos a ser considerados en los planes, programas y proyectos con los que se persiguen impulsar procesos de desarrollo en sector rural de la región.

Los dos ejemplos descritos en los párrafos precedentes son alianzas que corresponden al nivel regional. En el caso de las alianzas desarrolladas en los niveles comunales estas han centrado especial énfasis y promoción desde los espacios de participación generados en los Consejos de Desarrollo Local.

Pregunta 5.

¿Cuáles son los factores internos y externos de sostenibilidad (política, administrativa, económico) de estas asociaciones?

Se identifican como factores de sostenibilidad el rol que compete al gobierno central por cuanto se presenta o es visto como responsable de generar una fuerte y clara política de promoción del asociativismo municipal.

Luego, a nivel mas interno, se observa que existiendo un rol claro y bien definido a desarrollar desde las asociaciones municipales, todo lo referido a su accionar y por ende a su sostenibilidad se aprecia de manera mas clara desde el ejercicio practico que toca desarrollar a las acciones en el día a día. Por su parte al no existir claridad de los roles que cada miembro del directorio debe asumir, sumado la falta de una norma que regule el funcionamiento de las mismas, es posible apreciar como ante la inexistente disponibilidad o voluntad por parte los integrantes de la asociación se perjudica de manera importante el normal funcionamiento de las comisiones existentes dentro de la asociación y con ello el desarrollo de iniciativas o proyectos de desarrollo.

Se observa por otro lado la existencia de un “recelo político” a nivel local, dado por la posibilidad cierta que desde la asociación se asuman funciones o tareas que son propias del mundo municipal, lo que aparece como un contrasentido por

cuanto la asociación de municipios rurales no puede asumir otras funciones más que aquellas que están en el ámbito municipal. De esta forma, la problemática aquí oculta parece mas bien decir relación con la superposición de tareas o duplicidad de funciones, detrás de las cuales están en juego intereses y beneficios políticos que ponen en riesgo ciertos liderazgos.

Un elemento no menor, y común para la totalidad de las asociaciones de municipios en el caso chileno dice relación con que las asociaciones en general no tienen la posibilidad de obtener una personalidad jurídica propia, lo cual limita las posibilidades de acción de las asociaciones por cuanto no puede contraer compromisos propios, quedando restringido con ello su ámbito de acción.

Si bien es cierto la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, faculta a éstas para constituir asociaciones municipales, éstas deben funcionar con la personalidad jurídica de una comuna madre o cabecera - aquella que preside la asociación – situación que es reconocida por la mayoría de los integrantes como limitante. Es común observar aquí la petición por el desarrollo de un marco legal especial que guíe el accionar de las asociaciones.

En esta misma línea se observa de igual manera que no existen normas claras sobre el manejo de recursos de los asociados. En efecto ocurre en la práctica que los municipios asociados no pueden afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan, no existiendo por otro lado la posibilidad a alguna acción de cobros contra ellos.

Al no poder existir asociaciones con personalidad propia, éstas deben funcionar con la de un “municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten”. Este liderazgo no siempre es reconocido por todos los asociados, por razones que abarcan desde motivos técnicos hasta causales políticas.

En la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico se da la rotación en la presidencia y en la representación legal lo que, inevitablemente, causa problemas en la continuidad de los programas asociativos y en la posibilidad de desarrollar planes estratégicos de largo plazo.

De igual manera, al no disponer de personalidad jurídica propia, las asociaciones no pueden contar con un patrimonio propio ni contraer compromisos financieros de ninguna naturaleza.

Así, la asociación funciona con los aportes financieros que hayan acordado los asociados - compromisos de financiamiento - los cuales no necesariamente se cumplen a cabalidad o en los plazos establecidos para ello, dejando así a la asociación con periodos donde no existen los recursos para funcionar adecuadamente.

Pregunta 6.

¿Cuáles son los factores internos y externos que facilitan la constitución de una asociación municipal?

En el caso de la AMR del Norte Chico, se identifican como factores internos que facilitan la constitución de la asociación, los que a continuación se señalan:

- Las características agro ecológicas restrictivas asociadas al secano y semiárido en la IV región, que dan origen a una serie de problemáticas y necesidades similares reforzadas por la alta dispersión geográfica y la distribución de la población.
- La habilidad por parte de las autoridades políticas del nivel local - de todo el espectro del sistema de partidos - de reconocer la incapacidad de traer inversión pública a los territorios rurales como Municipios “aislados” y por tanto valorar la asociación como una plataforma mas adecuada para ello.
- La existencia de un equipo técnico establecido y con redes institucionales anteriores al desarrollo de las asociación - a través por ejemplo de los Departamentos de Desarrollo Rural implementados en el PRODECOP - lo que permite un rápido afiatamiento de los recursos humanos en particular asentados en el territorio regional, además del alto nivel de formación y experiencia del componente técnico en problemas rurales y agrarios.
- La existencia de una estructura interna definida que permite evaluar su funcionamiento y los roles que cumple cada actor municipal asociado, y la existencia de un reglamento que permite regular la gestión de cada órgano de la asociación.

Por su parte, dentro de los factores externos, encontramos:

- La apuesta o al menos la declaración por una “Descentralización del Estado”, la cual si bien es reconocida como incipiente o magra para algunos actores, si permiten dar pie al desarrollo de apuestas de instituciones

emergentes como las que constituyen estas asociaciones, las cuales encuentran apoyo en organismos de la administración del Estado como la SUBDERE.

- La coherencia de estos procesos de Asociativismo municipal con los roles normados tanto por la ley 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, como por la 18.695 orgánica constitucional sobre municipalidades, que deben adquirir tanto los gobiernos locales como los regionales, donde los primeros al asumir tareas en materias de fomento productivo o de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, deben contar con recursos que no son satisfechos con el fondo común municipal para desarrollar estas funciones, mientras los segundos deben velar por el desarrollo equitativo y la eficiencia y eficacia de los servicios prestados a la población y en la participación de la comunidad de ésta. El Asociativismo municipal se presentan entonces como un instrumento capaz de alcanzar estos objetivos que persigue el Estado y sus distintas administraciones en los diversos niveles de acción territorial.
- La constitución de actores locales desde los ámbitos tanto productivos como sociales cuyas demandas trascienden las fronteras comunales y que por la magnitud de recursos tanto humanos, materiales y financieros que requieren las soluciones a las propuestas de tales actores locales, hacen que las decisiones para la habilitación de recursos se tomen en esferas del poder político centrales a nivel nacional, donde los Municipios al ser éstos los órganos del Estado más expuestos deben tender a través del Asociativismo municipal a operacionalizar en el diseño las políticas públicas y preparar, evaluar a los equipos técnicos ejecutores en los territorios.

Pregunta 7.

¿Constituyen las asociaciones de municipios una plataforma fértil para alterar o influir en el diseño, implementación o adecuación de la política pública que llega a los territorios rurales?

En el caso de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, su acción se fundamenta principalmente en **generar espacios adecuados y pertinentes para el desarrollo del mundo rural**, en todos sus ámbitos, esto hace mirar y analizar el eje central del conflicto que son las políticas públicas aplicadas en forma general a todo el sistema, sin ser adecuadas a una realidad contextualizada.

Es en este contexto donde la Asociación de municipios rurales de Norte Chico, dirige su accionar hacia las políticas públicas regionales para asegurar así la implementación real de las propuestas. Es en este ámbito donde la asociación a través de sus proyectos genera y aporte con directrices necesarias que permitan implementar estas políticas en el mundo rural de la cuarta región.

En este piso – marcado por el moviendo y validación constante - es donde la Asociación de Municipios Rurales debe generar proyectos que le permitan sustentarse en el tiempo y fortalecerse como una entidad técnico-política de creación ejecución y evaluación de estos dentro del territorio.

Luego, en ese marco, solo se han potenciado algunos aspectos del desarrollo social, como son el “Programa de mejoramiento de la calidad de la Educación Rural” y los “Contenidos para una propuesta de desarrollo rural y campesino para la IV región de Coquimbo”. Estos dos proyectos constituyen hoy para la asociación los ejes centrales en las temáticas de Educación y Participación, por cuanto poseen como características destacables el haber sido formulados de una manera participativa y democrática con los actores rurales involucrados en estas temáticas en la región, generando propuestas que apuntan hacia las necesidad de implementar y adecuar las políticas públicas a este escenario rural.

El camino utilizado por la asociación para validar estas propuestas ante la autoridad ha sido a través de encuentros de trabajo y por medio del aprovechamiento positivo de redes políticas y técnicas existentes a nivel local y regional, lográndose con esto generar los apoyos necesarios para hacer estas propuestas operativas e integradoras a los discursos de los estamentos del Estado involucrados a nivel regional. Lo anterior ha permitido validar las propuestas rurales ante el gobierno regional, lo que incide directa o indirectamente en la influencia de la política pública que llega a los territorios.

Conclusiones.

Las Asociaciones de Municipios en la actualidad no cuentan con una personalidad jurídica otorgada por un marco legal propio, lo que implica que la administración financiera y el recurso humano de éstas no sean autónomos de la figura asociativa, sino más bien de un municipio que en este caso es del Alcalde que preside la Asociación. Lo anterior se traduce según lo observado en la práctica, en un retraso en la gestión operativa de algunos programas y proyectos que se diseñan, formulan y ejecutan desde el equipo técnico de la Asociación, esto de alguna manera hace que la Asociación dependa de las capacidades de gestión del municipio de quien preside y debilita en algunos casos los procesos más sustantivos de asociativismo de los municipios rurales.

Las relaciones de poder entre los asociados - es decir entre los municipios rurales y sus representantes en la Asociación (elegidos democráticamente) - se ven tensionadas permanentemente en el ejercicio y desarrollo de la asociación, lo cual influye de manera directa en el logro de los objetivos asociativos así como en la obtención de proyectos de interés común. De esta forma, los procesos de formación de redes institucionales intra asociación y extra asociación para la gestión e implementación de políticas de desarrollo rural que fortalecen la función de los municipios como verdaderos gobiernos locales, va a depender de manera importante del estilo y poder de liderazgo que ejerza quien presida la asociación, determinando con esto el éxito o fracaso de gran parte de las iniciativas impulsadas desde esta plataforma técnico – política.

El no gozar de un marco legal propio para el Asociativismo Municipal hace que se generen relaciones “virtuales” entre los asociados donde las funciones que desempeñan éstos no están normadas, esto se traduce en mecanismos de toma de decisiones, donde se da una asociativismo instrumental, lo que genera relaciones de dependencia, dadas por la obtención de beneficios, que de forma individual los asociados no son capaces de obtener, ya sea por la falta de recursos humanos generadores de proyectos de interés comunal o por la falta de redes políticas-institucionales que respondan a estas deficiencias. Producto de lo descrito anteriormente es que existen proyectos concretos en los ejes de educación, desarrollo productivo y participación ciudadana que son los pilares en los que sustentan las voluntades políticas de los asociados para realizar una acción conjunta como Municipios Rurales, en este sentido la Asociatividad no se basa en planes estratégicos de desarrollo que le den consistencia y permanencia en el tiempo, sino más bien a la capacidad de seducir a los asociados en pos del desarrollo de iniciativas de cobertura global con impacto a nivel local – en su mayoría de corto plazo y asociada a proyectos tangibles.