



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 Municipalidades para el Desarrollo Económico Local AMDEL - Región del Bio- Bio
San Rosendo, Cabrero, Yumbel, Santa Juana, Hualqui, Florida



Informe Final

Responsables

Equipo Servicio País AMDEL 2006
Leonel Fuentes Vásquez / Administrador Público
Francisco Contreras Madrid / Geógrafo
Pía Palma Inzunza / Socióloga

Coordinación

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

Concepción – Chile
Noviembre del 2006.

ÍNDICE

	Página
1. Introducción.	3
2. Antecedentes Generales y de contexto.	4
2.1 Antecedentes Generales Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL).	5
3. Desarrollo Proyecto de Sistematización.	7
4. Conclusiones.	12

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al proceso de sistematización de experiencias sobre asociativismo municipal en 5 asociaciones de Municipios en Chile¹. En este caso de la Asociación de Municipalidades para el desarrollo Económico Local, AMDEL en la región del Bio Bio.

Para efectos de la sistematización se llevaron a cabo 12 entrevistas (5 Alcaldes, 4 Concejales, 1 Secretaria Ejecutiva, 1 Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC y finalmente 1 entrevista a la Secretaria Ejecutiva de la Asociación Regional de Municipalidades del Bio Bio AMRBB). Estas se desarrollaron entre los meses de octubre y noviembre de 2006.

Como producto de la aplicación de las entrevistas se obtuvieron los relatos y experiencias en torno a los siguientes tópicos:

- Proceso de formación de la Asociación
- Proceso de incorporación a la Asociación
- Estructura interna y validación
- Rol de la Asociación
- Escalas de Asociativismo Municipal
- Vínculos de la Asociación
- Proyección de la Asociación

Resulta necesario mencionar que en este informe representa una síntesis general de algunos aspectos de las entrevistas llevadas a cabo y no representan un análisis acabado, en el sentido de que no se han establecido criterios de análisis de contenido para este efecto.

¹ Asociación de Municipios rurales de Tarapacá (I Región); Asociación de Municipios del Norte Chico (IV Región); Asociación de Municipios del Secano (V Región) y la Asociación de Municipios de la Región de Aysen (XI Región)

II. ANTECEDENTES GENERALES Y DE CONTEXTO.

2.1 Ubicación.

En el territorio de Planificación SECANO INTERIOR BÍO BÍO CONCEPCIÓN, funciona la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local – AMDEL- . Administrativamente se ubica en parte de las Provincias de Biobío (3 Comunas) San Rosendo, Cabrero, Yumbel y Concepción (3 Comunas) Santa Juana, Florida y Hualqui.

El territorio de Planificación Secano Interior Bíobío Concepción, tiene una superficie de 3.3330 Km², se ubica dentro de las coordenadas 36 41' latitud sur y los 72 59' longitud oeste.

2.2 Población.

De acuerdo a los datos que arrojó el Censo año 2002, la población regional es de 1.861.562 habitantes, De ellas, el 4.9% es decir, un total de 91.356 personas habitan en este territorio.

En cuanto a la distribución de la población según zona urbano/rural, según datos del INE Censo 2002, el territorio de AMDEL cuenta con una población que, si bien es predominantemente urbana (63.4% de su población), tiene una mayor presencia de población rural que el promedio regional (en el territorio de Planificación Bíobío Concepción, el 36.5% de la población es rural, mientras que el promedio regional es de 17,9%).

2.3 Principales actividades productivas del territorio AMDEL.

Las principales actividades productivas que se desarrollan en el “territorio AMDEL” son la actividad forestal y los cultivos tradicionales, que en su mayoría son destinados al autoconsumo, entre los que destacan las plantaciones de cereales (trigo y avena), leguminosas (porotos, chicharos y arvejas) y vides vitivinícolas. Otro rubro productivo de importancia es la actividad apícola, pero que esta siendo afectada por el crecimiento intensivo de las plantaciones forestales, plagas y heladas invernales.

Debido al uso intensivo del suelo, el bajo nivel tecnológico y escasez del recurso agua, que en los periodos críticos afecta la bebida animal e incluso la familiar, se ha dificultado la inclusión de otras especies más rentables, encontrándose sólo en áreas limitadas plantaciones de algunos frutales, tales como: cerezos, guindos y manzanos.

III. ANTECEDENTES GENERALES DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL - AMDEL.

3.1 Municipios Asociados.

Los municipios que integran la asociación son 6: San Rosendo, Cabrero, Yumbel, Santa Juana, Florida y Hualqui.

3.2 Origen de la asociación.

Esta Asociación es creada en noviembre de 1998, como expresión de la voluntad de un grupo de municipios pioneros en Chile, los que constituidos en Proyecto de Fomento en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Biobío, definen la necesidad de asociarse para enfrentar en conjunto, el desafío de liderar el desarrollo económico local en sus territorios.

En marzo del año 2001, El Gobierno Regional de la Región del Bío Bío, dio a conocer la Estrategia Regional de Desarrollo vigente para los años 2000 – 2006. En ella se incorpora el concepto de Territorio de Planificación, en donde se denomina al Territorio conformado por AMDEL, como SECANO INTERIOR BÍO BÍO CONCEPCIÓN.

3.3 Líneas de acción desarrolladas desde la Asociación – Objetivos.

El objetivo general que persigue la Asociación es “Potenciar la materialización de un desarrollo integral sustentable de las comunas integrantes de la Asociación, que involucrando a la comunidad estimule un crecimiento económico concordante con la planificación territorial comunal e intercomunal, definida por los municipios miembros”.

Para el logro del objetivo general se define de igual manera los siguientes objetivos específicos:

- Cautelar la calidad ambiental, mediante acciones de control y mitigación de impactos ambientales negativos.
- Proyectar y propiciar la integración territorial de los municipios miembros.
- Estimular el involucramiento comunitario en procesos de desarrollo liderados por el municipio.
- Promocionar y posicionar en la vitrina regional y nacional, la imagen de comuna y asociación, expresada en atributos y productos con denominación de origen.

- Estimular la generación de oportunidades de acceso al trabajo dependiente e independiente, para la comunidad residente, mediante acciones de fomento a actividad económica viable, y de formación y capacitación pertinente.
- Generar y desarrollar capacidad municipal de administración territorial, mediante capacitación, apoyo técnico y colaboración interdisciplinaria entre los municipios miembros.
- Generar y desarrollar capacidades y condiciones a nivel de asociación y municipio para proponer, negociar, articular y gestionar inversión pública y privada.
- Convertir la vida rural en una alternativa válida, agradable de vivir y así favorecer la radicación de la población rural.

IV. 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?

El asociativismo es un elemento que intenta revelar el rol de los Municipios. Su objetivo está centrado principalmente en enfrentar los desafíos y mayores niveles de responsabilidad a los cuales se enfrentan los Municipios en este caso pequeños y con pocos recursos.

En el aspecto económico, en el caso de AMDEL, uno de los elementos centrales que se manifiesta está dado por el desarrollo económico local. En este sentido existen apoyos a la comercialización en menor escala, como el caso del apoyo a la comercializadora de productos PAMDEL, que reúne a pequeñas productoras de las comunas del territorio. También se han llevado a cabo actividades que intentan relevar el rol de los pequeños productores del territorio, como las Expo- AMDEL.

En el ámbito político la asociación busca la solución de problemáticas contingentes como el caso del puente sobre el Bio-Bio, en el cual el discurso sobre el territorio surge con fuerza.

Pregunta 2.

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

El desarrollo económico equitativo dentro del territorio es un factor importante, ya que es un discurso repetitivo dentro de los miembros de la asociación - por parte de algunos alcaldes y funcionarios municipales - así como también de la ciudadanía en general. Ahora bien, a pesar de que la distribución siempre ha tratado de ser igualitaria para todas las comunas pertenecientes a la asociación, siempre existen factores que alteran esta dinámica, por ejemplo cuando se presentan proyectos por comunas y no como territorio desde la asociación con códigos de servicios públicos, estos muchas veces no son seleccionados para todas las comunas, si no solo unas pocas, provocando cierto resquemor por parte de las municipalidades que quedan fuera de estos fondos.

Para poder dar equidad, siempre tiene que estar presente el concepto de **territorio**, es decir, presentar proyectos bajo esta mirada, asegurando el desarrollo para todos de una manera equilibrada y sostenible.

Pregunta 3.

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

En el caso puntual de la AMDEL, la asociación incorpora dentro de su trabajo a algunas organizaciones sociales y productivas en actividades tales como Escuela de Líderes, Expo Andel y otras, sin embargo estas figuras aparecen más desde la coordinación o el “aliado” y no como estable de la “estructura” de la asociación propiamente tal. Sigue manteniéndose al menos en este caso una concepción de la asociación como espacio únicamente de actores municipales. Existen otros espacios como son las mesas de trabajo territoriales en los ámbitos de educación y riego donde la asociación abre sus puertas a la incorporación de otros actores no municipales.

Pregunta 4.

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

Se han establecido alianzas de cooperación en el caso de la AMDEL con actores públicos – básicamente servicios públicos de asiento regional - , así como también alianzas con la Universidad de Concepción para desarrollar actividades de ámbito social y productivo que beneficien a ambas. La asociación busca por medio de estas alianzas encontrar los recursos o gestionar actividades de tipo colaborativo en beneficio de los grupos y/o organizaciones identificadas por la asociación.

Pregunta 5

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

Dentro de los factores externos identificados se destacan:

El marco jurídico. Se plantea desde los miembros integrantes de la asociación que uno de los aspectos fundamentales para la sostenibilidad esta representada por contar con un marco jurídico que les entregue mayor nivel de autonomía respecto a su accionar.

Los Recursos: Se presenta como un aspecto fundamental de sostenibilidad la necesidad de contar por parte de la asociación con recursos independiente y permanentes para su adecuado ejercicio. En la actualidad las asociaciones de

municipios son incapaces de ser sustentables en el tiempo dado en parte que no disponen de recursos propios, estando hoy sus principales ingresos dado por las cuotas que entregan sus municipios socios – no siempre en las fechas indicadas – y en la capacidad de gestión que estas demuestren mediante el apalancamiento de recursos ya sea mediante la adjudicación de proyecto o en convenios de cooperación. En el caso de AMDEL se dispone en forma directa de los aportes de los propios Municipios, sin embargo estos no permiten generar actividades, promover y/o ejecutar proyectos.

El accionar desde las instituciones públicas: En el caso particular de AMDEL, dada la política y estrategia regional que pone un marco especial al quehacer de los SSP en el territorio, un factor adicional que dificulta el adecuado funcionamiento de la asociación dice relación con la descoordinación y disparidad de criterios con que trabajan y operan los SSPP en el territorio focalizado por la asociación. En este mismo ejemplo el contar desde el gobierno regional con un coordinador territorial para el territorio AMDEL de igual manera ofrece la posibilidad de superposición de roles y tareas entre esta área del GORE y la labor que desempeña la asociación en particular desde la labor que toca cumplir a la secretaría ejecutiva, generando confusión al momento de las coordinaciones y “bajada” de los SSPP al espacio comunal.

Presencia de aliados estratégicos: Se ha observado a partir de la práctica que resulta de importancia para garantizar la sostenibilidad de la asociación el contar con socios estratégicos y la necesidad de coordinación constante con ellos que permita la generación de confianzas que sean posibles de sustentar en el tiempo. En la actualidad la mayoría de las alianzas se caracteriza por ser de corto plazo sin responder a la existencia de alguna planificación estratégica por parte de la asociación.

Dentro de los factores internos se observan:

Los Recursos: Se identifica como necesaria la necesidad de contar con mecanismos que permitan dar mayor solvencia a las asociaciones. Por un lado el pago oportuno de las cuotas de participación como socio y por otro lado capacidad de autogestión que estaría determinada por la posibilidad de contar con personalidad jurídica.

Liderazgo: Uno de los factores identificados dice relación con la institucionalidad representada a través de su Presidente. Se manifiesta que los liderazgos fuertes comprometen y son capaces de generar un discurso y un accionar que encamina e impone nuevos desafíos a la institución, en este caso a la asociación. Pero por otro lado se plantea que no existen claridades respecto a la presidencia de la asociación, existirían entonces ciertos niveles de desgaste en este que se extiende desde la formación de la misma. Esto representa contrariedades. Cabe

destacar aquí que en el caso de la AMDEL la presidencia ha sido ejercida desde sus inicios por el alcalde de Yumbel.

Pregunta 6

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

Dentro de los factores internos se encuentran:

- 1.- El reconocimiento de que es posible abordar en forma conjunta problemáticas similares de las diferentes comunas.
- 2.- La necesidad de hacer frente a los desafíos y obstáculos del entorno. En el caso de AMDEL se manifestó como una necesidad para hacer frente a los impactos provocados por la instalación de empresas forestales en el territorio.
- 3.- La existencia previa de ciertos grados de confianzas entre las autoridades llamadas a liderar este proceso, en este caso Alcaldes.
- 4.- El reconocimiento de comunas con similares características en los geográfico y social e histórico, lo cual da un sentido de identidad a la asociación, que trasciende a la agrupación por compartir problemáticas comunes.

Dentro de los factores externos se mencionan:

- 1.- la existencia de instrumentos de apoyo a la gestión municipal como en el caso de AMDEL, que se concretizó con el apoyo por medio de un programa PROFO Municipios.
- 2.- El ingreso de activos que permitan poseer a la asociación en sus primeros años de vida resulta fundamental.

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?

Sin duda que las asociaciones de municipios buscan poder influir en los diseños e implementaciones de políticas públicas de manera de que estas sean más adecuadas a la realidad local, esta manera de trabajar debe de estar dentro de los

principales objetivos a seguir por las asociaciones. En el caso puntual de AMDEL, se espera poder contar con trabajos y requerimientos locales para así centrar primeras acciones en esta línea en los temas de educación, riego y fomento productivo, entre otras; todo esto con el fin de generar una política territorial adecuada a las comunas que la conforman.

La Región del Bío-Bío y su Estrategia Regional de Desarrollo ha implementado una nueva manera de hacer región, propiciando la creación de Territorios de Planificación e incentivando el asociativismo municipal, dentro de estas nuevas líneas de trabajo en AMDEL, se han llevado a cabo procesos participativos consultivos, en donde la ciudadanía expresa su voluntad en votos por iniciativas de proyectos públicos para su territorio, cabe destacar que solo en este proceso es consultada y los resultados no son siempre los esperados, provocando un desencantamiento general. Según el plan de Gobierno de la Región la línea de los territorios de planificación debe continuar, pero se espera cierto grado de consolidación de estos, de manera de seguir avanzando a otras etapas, las cuales serían más participativas y autónomas apuntando justamente a poder incidir en parte en la política pública que llega a los territorios rurales.

IV. CONCLUSIONES

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) se crea hace 8 años como resultado de un proceso que considera por un lado la necesidad de asociarse para enfrentar los desafíos y problemáticas comunes al territorio, y por otro, como respuesta o producto del apoyo impulsado desde el Estado a través de sus instrumentos de gobierno destinados al fomento a la gestión municipal. Surge en ese contexto la estructura representada por la AMDEL como resultado de un ejercicio de voluntades políticas.

En relación a los obstaculizadores se plantea que es necesario potenciar una nueva institucionalidad que de mayores garantías a las asociaciones, la cual estaría representada por otorgarles a las Asociaciones personalidad jurídica, ya que sería posible el mejor manejo de recursos y la negociación de proyectos en forma independiente. Otro aspecto a considerar en la misma línea dice relación con que los servicios públicos no consideran la perspectiva asociativa en sus planes y proyectos, lo cual implica que se desaproveche esta estructura.

En el ámbito interno se plantea que la comunicación es un aspecto fundamental para el buen desempeño de la asociación, resulta vital mejorar la coordinación institucional en el aspecto respecto de la entrega más oportuna de información hacia sus socios e integrantes. Esto resulta de especial importancia sobre todo en periodo de recambio de autoridades municipales.

Con respecto a los vínculos desarrollados por la Asociación, la tipología de estos es de una relación de colaboración, orientado a la búsqueda de recursos para ejecutar programas y proyectos que favorezcan a la asociación. Se manifiesta que existen vínculos con SERCOTEC, Gobierno Regional, Universidad de Concepción, entre otras. En una mayoría estos vínculos y convenios de cooperación centran atención en la ejecución de proyectos tangibles de corto plazo y sirven para la asociación como una forma de captar recursos que faciliten su funcionamiento.

Finalmente respecto de la fuerza del vínculo que congrega a los Municipios en la figura de esta asociación, se requiere alcanzar mayores niveles de compromiso político e institucional por cuanto hoy la mayoría de las acciones desarrolladas parece depender de manera importante de las voluntades políticas de los asociados y de la capacidad de liderazgo que ejerza el presidente de la asociación para con el resto de los integrantes. Se manifiesta a la vez que el asociativismo representa de alguna forma ver cumplido el anhelo respecto de la descentralización, en miras de alcanzar mayores cuotas de poder. El asociativismo más allá de los beneficios económicos de retribución en proyectos y actividades desarrolladas, cumple un rol político en la medida que representa un discurso, una voluntad, una fuerza mayor que la alcanzada por cada uno de sus miembros de manera independiente y aislada.