

# Taller de Aprendizaje

## “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?*

***Informe de síntesis del taller de trabajo desarrollado con los equipos profesionales del PSP que trabajan desde asociaciones municipales.***

## Participantes

### Equipos Profesionales PSP

Asociación de Municipios de Tarapacá (Región de Tarapacá).  
Asociación de Municipios del Norte Chico (Región de Coquimbo).  
Asociación de Municipios del Secano (Región del Libertador).  
Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local (Región del Biobio).

Asesoría Territorial Norte Verde y Centro.  
Direcciones Regiones de Libertador - Biobio – Aysén.

Coordinación de Gestión Territorial - Coordinación Técnica Nacional.  
Programa Servicio País – Fundación para la Superación de la Pobreza.

Santiago 20 Noviembre.

## INTRODUCCIÓN.

### *- sobre el contexto del trabajo y los participantes-*

El día lunes 20 de Noviembre se reúnen en la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza 4 de los 5 equipos Servicio País que han trabajado durante el año 2006 desde las Asociaciones Municipales. El sentido de la reunión es llevar a cabo un ‘Taller de aprendizaje’ en el que los equipos puedan reflexionar en torno a si las instancias de coordinación y asociatividad municipal funcionan o no como un elemento capaz de imprimir una dinámica más creativa y ampliar los horizontes de los propios procesos de participación local. Todo esto en el marco de la presentación y discusión de los primeros resultados del proyecto de sistematización llevado adelante entre el PSP en conjunto con RIMISP, cuyo fin es mirar las cinco experiencias asociativas donde hoy trabaja el PSP a través de sus equipos profesionales.

Se han definido como objetivos de la jornada de trabajo de un día:

- Cerrar formalmente la primera etapa del proyecto referida al levantamiento de información primaria por parte de los profesionales SP.
- Reflexionar en torno al proceso de entrevistas y los contenidos encontrados: ¿Cuáles son los elementos comunes y que difieren de las experiencias de asociaciones municipales que ha tenido la posibilidad de conocer el PSP a partir del trabajo de sus equipos en virtud de la pregunta de investigación?
- Revisar las próximas actividades que darán la continuidad del proyecto en el corto plazo.

En términos gruesos, la jornada se orienta a recoger los aprendizajes surgidos a raíz del proyecto de sistematización que busca dar una mirada al **“Rol de las asociaciones municipales en el desarrollo económico y la inclusión en los territorios rurales”**.

El trabajo se organiza en torno a la siguiente pregunta central: ¿La coordinación intermunicipal (entendida como asociativismo entre municipios) fortalece el proceso de gobernanza cooperativa descentralizada de los municipios (gobiernos locales) que las conforman? o, dicho al revés, ¿La coordinación intermunicipal expresa fundamentalmente una articulación política en la cual los actores más importantes del desarrollo están ausentes y poco contribuye para la valorización de los territorios rurales?

Las Asociaciones que se observan a raíz del proyecto y del trabajo que desarrollan los equipos profesionales del PSP en el espacio local son las siguientes:

- Asociación de Municipios de Tarapacá (AMT), Región de Tarapacá.
- Asociación de Municipios del Norte Chico (AMNC), Región de Coquimbo.
- Asociación de Municipios del Secano (AMSEC), Región del Libertador.
- Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local (AMDEL), Región del Biobío.

Como una forma de introducirse en el desarrollo del taller y sus resultados, se ofrece primeramente algunos datos generales que permitan caracterizar brevemente a las asociaciones participantes (breve presentación que hacen los profesionales de la asociación en la cual se encuentran trabajando).

## **1. Asociación de Municipios del Secano – Región del Libertador (AMSEC).**

La Asociación de Municipios del Secano de la Región del Libertador, encuentra su origen en el Programa Pro-Rural - año 1998 - aunque se constituye como asociación sólo en el año 2003.

Con un alcance territorial que cubre desde el secano interior y el secano costero de la sexta región, esta asociación está constituida por tres comunas de la Provincia de Colchagua y nueve de la Provincia de Cardenal Caro, funciona con un municipio administrador que corresponde al municipio perteneciente al Alcalde que asume la presidencia de la asociación, esto por un periodo de dos años. En su orgánica general presenta una mesa de directores (directorío) compuesta por los alcaldes de los municipios miembros y un consejo técnico compuesto por los alcaldes y concejales. El trabajo que se desarrolla desde la asociación se orienta básicamente al diseño y ejecución de proyectos financiados con públicos de origen externo al municipal.

El año 2006 la AMSEC realiza un diagnóstico con el fin de identificar demandas territoriales que guíen su accionar, a partir de cuyos resultados orienta su trabajo en las siguientes comisiones temáticas o ámbitos de acción:

- Conectividad
- Educación y Cultura
- Fomento Productivo
- Turismo
- Medio Ambiente y Salud
- Infraestructura (inactiva en su accionar real)

## **2. Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) – Región del BIOBIO.**

La Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local de la región del BIOBIO fue fundada en 1998 cuando varios municipios de la región se asocian para enfrentar los desafíos planteados por el alto impacto que tienen las empresas forestales en la economía local de cada comuna.

Funciona con un directorio compuesto por 6 alcaldes y 6 concejales representantes de los municipios integrantes, conformando su equipo técnico por medio de un secretario ejecutivo, un secretario informático, un administrativo y los profesionales del Programa Servicio País que se inserta dentro de esta estructura (como apoyo externo). La presidencia de la asociación la ejerce el Alcalde de Yumbel quien la preside desde su fundación (nunca se ha establecido un sistema de rotación).

El principal objetivo explícito que guía el accionar y trabajo de esta asociación – desde su declaración - dice relación con trabajar por el fomento productivo, no obstante el equipo Servicio País cuestiona esta declaración dado que en la realidad las acciones que se desarrollan parecieran no enmarcarse dentro de un objetivo claro o mayor de intervención por parte de la Asociación, lo cual a juicio de los profesionales se traduce en que la AMDEL realice actividades aisladas durante el año.

Para su funcionamiento, la asociación cuenta con ingresos a partir de las cuotas de sus socios la cual asciende para el año 2006 a un total de \$ 4.500.000 anual por municipio.

## **3. Asociación de Municipios rurales de Tarapacá (AMRT) – Región de Tarapacá.**

La Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá de la región de Tarapacá fue fundada en 1993 con el objeto de constituirse como contraparte a las principales comunas urbanas presentes a nivel regional desde las comunas rurales. En la actualidad la asociación esta compuesta por los ocho municipios rurales de la región, los que en su conjunto cubren el 90% del territorio de Tarapacá y el 6% de la población regional.

En términos gruesos su funcionamiento esta dado por la existencia de un directorio compuesto por los alcaldes socios quienes se reúnen dos veces al mes, mas un equipo técnico que se reúne con la misma regularidad. A cargo de este equipo técnico se encuentra en secretario ejecutivo de la asociación. La presidencia de la AMRT está actualmente ejercida por el alcalde de Pica.

Un elemento particular de esta asociación dice relación con que cuenta con una Agencia de Desarrollo Local, la cual fue creada hace aproximadamente seis años con la finalidad de

constituirse en una instancia técnica de la misma – ejecución de proyectos diseñados desde la Asociación – y solucionar en parte las trabas vinculadas a aspectos financieros originados por las limitantes de la figura jurídica de las asociaciones. Sin embargo, esta particularidad agrega a esta asociación una problemática adicional por cuanto la presidencia de la asociación y de la agencia no descansa en una misma figura política. Así, en la actualidad la Agencia es presidida por el Alcalde de Putre, mientras que la Asociación es presidida por el Alcalde de Pica, con los correspondientes conflictos de intereses y políticos que a partir de esa situación se generan.

En términos logísticos la asociación cuenta con dependencias en Iquique mas una sede en Arica. (Alcaldes rurales se reúnen en las zonas urbanas debido a las distancias y el consecuente tiempo de viaje que existe entre una y otra comuna rural).

La asociación al igual que las anteriores se financia a partir de las cuotas pagadas por los municipios asociados, las cuales para el periodo 2006 ascendían a \$ 350.000 mensuales; mas los fondos de la agencia de desarrollo local.

#### **4. Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico (AMRNCh) – Región de Coquimbo.**

La Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, nace a instancia de 4 comunas que plantean el interés de asociarse en virtud de un proyecto que se comenzó a ejecutar el año 1996 (PRODECOP) y a partir del cual emergieron temáticas transversales a las comunas integrantes, como fueron la infraestructura rural, la escasez de servicios básicos con que se contaba, y las desventajas frente a las comunas urbanas que recepcionaban la mayor parte de la inversión pública a nivel regional. Así, el año 2000 se crea la AMRNCh con estas cuatro comunas que comienzan a convocar a otras. Actualmente la componen las 12 comunas rurales de la región de Coquimbo.

Para su funcionamiento la asociación cuenta un Directorio compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes y tres comisiones (infraestructura, fomento productivo y servicios a la comunidad) que dan origen a los ámbitos de acción de la asociación. Esta asociación también cuenta con un secretario ejecutivo.

Desde el 2002 comienzan a ejecutar una serie de proyectos y a enfatizar el enfoque territorial, ganando con ello relevancia y peso político en la toma de decisiones a nivel regional. Su primer gran logro fue el programa de infraestructura rural, y luego el programa de sectores vulnerables y un programa de comercialización con INDAP.

En términos de financiamiento, la asociación capta recursos a través de las cuotas de sus integrantes, que para el periodo 2006 correspondió a \$500.000 pesos por municipio.

**PRIMERA PARTE**  
**- actividad de la mañana-**

La jornada de trabajo comenzó con una presentación del marco contextual por parte de la Coordinación Técnica Nacional del PSP (co – responsable del proyecto) y una discusión preliminar que anticipó la reflexión más estructurada que tuvo lugar durante la tarde. En la discusión de la mañana las preguntas que inician el diálogo y organizan la jornada tuvieron que ver por una parte con los modos en que los municipios rurales hacen alianzas y con el funcionamiento interno de las asociaciones; y por otra, con los modos en que las asociaciones se relacionan en el territorio y con las políticas públicas. La invitación fue a llevar a cabo un análisis en la perspectiva de transmitir la experiencia acumulada por los equipos del PSP en el periodo 2006.

Así, los equipos convocados a la reunión plantearon en una suerte de ‘lluvia de ideas’ y en consideración a los contenidos pesquisados en el proceso de entrevistas a los miembros de las Asociaciones Municipales, sus apreciaciones e inquietudes respecto de las características, estructura, sentido y funcionamiento de éstas como también del trabajo que realizan o impulsan, destacando tanto sus deficiencias como sus contribuciones al desarrollo local.

A continuación consignamos los contenidos más relevantes de esta conversación.

- Existen diferencias entre los distintos actores que participan de las Asociaciones en el manejo de la información y en la “sintonía” que estos mismos tienen respecto del trabajo que desde esta plataforma debiese desarrollarse (en particular se mencionan a los alcaldes y concejales).
- En virtud de las experiencias observadas se aprecia que no existe un comportamiento homogéneo por parte de las asociaciones, existiendo variantes desde la concepción de su misión, finalidad, y ámbitos de acción, hasta como se organizan para el logro de las mismas. En este sentido se destacan las dificultades que existen entre sus integrantes para aunar criterios respecto de la función de las Asociaciones y las divergencias en los énfasis más teóricos y las aplicaciones de carácter práctico. Ello es sintetizado y conceptualizado a partir de la tensión producida de manera permanente entre el ‘deber ser’ y lo que se observa de la ‘experiencia concreta’; en la mayoría de los casos no necesariamente relacionados.
- En algunos casos se destaca la falta de coordinación entre los miembros de las asociaciones, la baja participación alcaldes y de manera importante las deficiencias en el rol de la secretaría ejecutiva en virtud de su figura de nexo y responsable de la conducción técnica de las mismas. En este sentido también se subraya la importancia de este último cargo para la convocatoria y participación efectiva de todos los municipios y también la significatividad del liderazgo (presidencia y directorio) de las Asociaciones y de los alcaldes para la toma de decisiones.

- Los equipos se cuestionan respecto de si la asociatividad estaría potenciando demandas individuales de los municipios socios más que dar cuenta de problemáticas territoriales y concuerdan plenamente respecto de que la asociatividad debería ser en virtud de temáticas que sean prioritarias para todas las municipalidades del territorio, mientras que en algunos casos los alcaldes están orientados a temas más locales (visión territorial v/s local). Así mismo se instalan preguntas tales como: ¿Por qué y para qué se generan las asociaciones municipales?, ¿desarrollan estas proyectos de gran envergadura?, ¿constituyen efectivamente una plataforma política o técnica?; ¿Qué se hace al interior de las asociaciones? (cual es el rol y las responsabilidades de las asociaciones y de quienes participan en ella).
- Se concibe al asociativismo municipal como una herramienta útil para propiciar procesos que apunten hacia el desarrollo local, en vías de conseguir desarrollo territorial y se destaca la relevancia del involucrar a la comunidad en estos espacios que se originan a partir del trabajo de las asociaciones de municipios, aún cuando se reconoce que este es un aspecto muy poco desarrollado en la práctica por las mismas asociaciones.
- Respecto del marco legal los equipos sostienen que si bien la ley abre la posibilidad de asociaciones entre municipios, esta misma ley no regula el accionar de las mismas, ni define claramente su orientación.

En síntesis, a partir de esta discusión aparece como relevante el hecho por una parte de identificar y atender a la naturaleza diversa de las asociaciones – es decir, no hay un solo gran motivo que les de origen, ni ese motivo es común para todas las asociaciones, además de sufrir modificaciones con el paso del tiempo. Se observan de esta forma un origen vinculado a intereses reivindicativos de carácter regional y nacional, así como experiencias que nacen al alero de programas gubernamentales. En todo ese espectro además se destaca el carácter variante de esta “misión”, que en muchos de los casos, y sobre todo de aquellas asociaciones con mayor tiempo, tiende a marcar un rumbo distinto de su quehacer respecto de lo que las origina. Dada estas diferencias se plantea la necesidad de conocer la estructura de cada Asociación, su funcionamiento y con ello los mecanismos internos de toma de decisiones.

Aparece igualmente y de manera destacada en la discusión el rol que juega el componente político dentro de la asociación, en especial de los alcaldes integrantes y presidentes. Se sostiene que la presencia de los concejales contribuye al fortalecimiento de las asociaciones, mas aún en aquellos casos donde han mantenido una permanencia constante en el trabajo desarrollado – en la mayoría de los casos bajo la figura de comisiones - no obstante lo anterior, siguen siendo determinante para el buen desempeño y éxito de las actividades que se impulsen desde las asociaciones, el rol que juegan los alcaldes y presidente, actores cruciales en la toma de decisiones. Vinculado a lo mismo, se destaca la relevancia del Secretario Ejecutivo dentro de la estructura y funcionamiento de las asociaciones, existiendo acuerdo respecto de lo clave que resulta el rol de este último especialmente en lo relativo a la gestión de la asociación y vínculo técnico político con la presidencia.

## **SEGUNDA PARTE**

### ***-actividad de la tarde-***

Los contenidos emanados durante la tarde del trabajo de reflexión y discusión se presentan a continuación siguiendo la estructura que tuvo la actividad. Esto es, organizada en torno a los tres aspectos definidos y en acuerdo a las respuestas ofrecidas por los equipos SP a cada una de las 4 preguntas que componen cada uno de dichos aspectos.

#### **ASPECTO 1.**

**Respecto de la estructura, funcionamiento y sostenibilidad de las asociaciones municipales. El como operan, a quienes incorporan dentro de su estructura y con quienes genera alianzas efectivas.**

#### **Pregunta 1**

*¿A que actores -municipales o no- incorporan las asociaciones en su trabajo en pro del desarrollo de su territorio? ¿Bajo que modalidades los “no municipales” se incorporan, como participan?*

#### **Presentación equipo AMSEC**

Entre los actores municipales que participan de la asociación se cuentan:

- La mesa de directores compuesta por los Alcaldes (directorío).
- La asamblea compuesta por los Concejales.
- La comisión de educación compuesta por los Jefes DAEM de los municipios socios.
- Los profesionales que dan cuerpo a la mesa técnica.
  
- Dentro de los actores no municipales que participan del quehacer de la asociación, se encuentran desde la “vinculación” profesionales de las Gobernaciones provinciales respectivas, el Gobierno Regional respectivo, SERCOTEC y el Programa O’higgins Emprende. Todos estos actores son visualizados como de cooperación y vinculo permanente con la asociación, existiendo en la mayoría de los casos iniciativas desarrolladas en conjunto.

Un actor externo no municipal que se inserta dentro del quehacer de la asociación es el Programa Servicio País por medio de sus equipos profesionales, esto dentro del aspecto técnico la mayoría de las veces y bajo la dependencia directa - en la mayoría de los casos – del secretario ejecutivo.

De igual manera la asociación se vincula con Consultoras Externas esto bajo la lógica de apalancamiento de recursos y fondos públicos los que luego deben ser ejecutados.

El caso puntual de la experiencia AMSEC deja en evidencia la ausencia de participación del sector privado así como también la falta de representantes de la sociedad civil (comunidad organizada) dentro de las instancias formales de participación que utilizan las asociaciones – una situación extrapolable al resto de las asociaciones. De igual manera llama la atención la no visualización de organizaciones productivas o sociales de tercer o segundo orden como “socios cotidianos” de la asociación.

Por otro lado, en la incorporación de actores no municipales vinculados al quehacer de la asociación, ya sea desde la coordinación o el trabajo conjunto – proyecto conjuntos desarrollados – se releva la importancia y rol que juega la secretaría ejecutiva de la asociación como principal responsable de la vinculación y captación de nuevos socios y aliados.

### **Pregunta 2.**

*¿Qué tipo de alianzas constituyen o desarrollan las asociaciones, con qué actores y bajo qué compromisos y objetivos? ¿Se identifican nuevos espacios de participación de escala local y territorial a partir de las experiencias asociativas, se ven casos concretos?*

### **Presentación equipo AM Norte Chico.**

Las alianzas que desarrolla la asociación son en virtud de la necesidad de convocar a diversos actores para la ejecución de proyectos conjunto, existiendo en estas la co-ejecución y/ o el co-diseño de los proyectos que nacen al alero de la Asociación.

En el caso puntual de la AMR del Norte Chico, dado que ha existido poco interés por parte del gobierno regional en generar alianzas con esta asociación, la mayoría de las alianzas se han materializado principalmente con organizaciones civiles y con los servicios públicos a nivel central (Santiago). No obstante lo anterior, existen experiencias de trabajo conjunto que se han realizado con servicios públicos regionales.

A partir de lo anterior, se observa también que los actores convocados a desarrollar alianzas varían en acuerdo a la necesidad de los distintos proyectos. Un ejemplo de lo anterior es el caso de los Consejo de Desarrollo Local, constituidos por organizaciones de campesinos, quienes han participado en la elaboración de la ‘propuesta campesina’ para el fomento de la producción agropecuaria del norte chico; de igual manera otro ejemplo es la participación de Centros de Alumnos, de Padres y Apoderados y la Secretaria Regional de Educación en el diseño de un ‘programa de desarrollo de la educación’ encabezado desde la asociación.

### **Pregunta 3.**

*¿Cuáles son las principales factores internos -identificados en la asociación -que parecen favorecer un adecuado funcionamiento de la asociación y por tanto favorecen su sostenibilidad?, luego ¿cuáles son las principales factores internos que entorpecen o dificultan un adecuado funcionamiento de la asociación y por tanto poner en riesgo su sostenibilidad?*

#### **Presentación equipo AMDEL**

Se identifican como factores que favorecen la sostenibilidad de la asociación la (1) existencia de demandas comunes entre los miembros integrantes,(2) el interés por estar asociados que presentan algunos representantes, (3) las características comunes que se observan entre las comunas integrantes y (4) la “cercanía” política de los integrantes, esto ultimo referido a los alcaldes (en este caso la mayoría concertacionista / DC y PS).

Por su parte son factores que dificultan la sostenibilidad de la asociación la (1) preeminencia de intereses locales por sobre los territoriales mayores, (2) la disminución del nivel de confianza entre los integrantes, (3) el funcionamiento interno deficiente, asociado al descrédito técnico de la secretaria ejecutiva, (4) el desgaste del liderazgo por parte del presidente de la asociación y falta de voluntad de los demás integrantes por asumir la responsabilidad de conducción de la misma, (5) la carencia de una finalidad clara de la asociatividad y deficiente planificación a mediano plazo (indefinición de objetivos), y finalmente la inexistencia de mecanismos de coordinación y comunicación al interior de la asociación.

En el caso puntual de la AMDEL - dado el contexto político administrativo que ofrece la región del BIOBIO - se destaca como un tema relevante el hecho que desde el Gobierno Regional y en virtud de la estrategia desarrollo regional, se hayan definido ciertos territorios para hacer operativa esta política territorial, a partir de lo cual se promovió además el asociativismo entre municipios de la región. En este sentido es que parece relevante reflexionar respecto de si tales políticas han favorecido o no el asociativismo municipal. Ello se evalúa como una importante oportunidad para las asociaciones, para visualizar el territorio y poder vincularse con la oferta pública, no obstante, en la práctica, tales definiciones se encuentran con problemas concretos tales como el carácter central de los servicios públicos y la superposición de tareas entre la secretaría ejecutiva de la asociación y el coordinador territorial respectivo cuando los territorios coinciden (como es el caso de AMDEL) todo lo cual va en desmedro del buen desempeño de la asociación. Así, en términos generales el plan de desarrollo regional ha fomentado el asociativismo municipal en su planificación, pese a lo cual, en la realidad, no se ha realizado la visión regional de desarrollo planteada.

#### **Pregunta 4.**

*¿Cuáles son las principales factores externo que parecen favorecer un adecuado funcionamiento de la asociación y por tanto favorecen su sostenibilidad?, luego ¿cuáles son las principales factores externos que entorpecen o dificultan un adecuado funcionamiento de la asociación y por tanto poner en riesgo su sostenibilidad?*

#### **Presentación equipo AMR Tarapacá.**

En el caso de la AMRT esta se encuentra validada por los servicios públicos instalados en la región. Así mismo, la Asociación es reconocida por el gobierno regional como una plataforma válida de negociación que le asegura la cobertura de todo el territorio rural de Tarapacá.

Un factor negativo y que atenta el normal funcionamiento de la misma dice relación con la distancia física que existe entre las comunas integrantes y por ende asociado a lo mismo el largo tiempo de desplazamiento que existe entre una comuna y otra. Este problema – si se quiere logístico – obliga a los municipios rurales a reunirse en las grandes urbes de la región para efecto de trabajar temas de la asociación.

No obstante lo anterior, esta misma condicionante - el aislamiento geográfico - ha favorecido la integración de los miembros de la asociación para los efectos de desarrollar un adecuado y mancomunado diálogo con el gobierno regional.

Cabe destacar en esta experiencia puntual que los municipios rurales de la región de Tarapacá fueron históricamente ignorados en la región hasta que éstos se constituyen como Asociación y por tanto como interlocutor válido para el gobierno regional. Así, dentro de sus grandes logros destaca – a propósito de restablecer equilibrios territoriales - por ejemplo, el hecho que antes de la existencia de la asociación sólo un 5% del fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) era destinado a las comunas rurales, situación que fue revertida dado - entre otros – por la labor desarrollada desde esta asociación, aumentando esta destinación en la actualidad aproximadamente a un 30% del total regional.

#### **Contenidos destacados del Aspecto 1.**

“Respecto de la estructura, funcionamiento y sostenibilidad de las asociaciones municipales. El como operan, a quienes incorporan dentro de su estructura y con quienes genera alianzas efectivas”.

Se destaca a partir de los casos presentados la importancia de las vinculaciones que desarrollan las asociaciones con los gobiernos regionales respectivos. Dicha relación presenta fluidez, vinculación y niveles de desarrollo diversos en las distintas asociaciones. Sin embargo en la mayoría de los casos se observa que a este nivel las asociaciones de municipios parecen presentar un importante nivel de validez como interlocutor y plataforma dialogante del quehacer municipal o comunal con su espacio regional.

Se insiste de manera reiterada en la demanda de las asociaciones por una mayor autonomía que facilite su forma actual de funcionamiento, principalmente en cuanto a su capacidad para gestionar proyectos (figura jurídica). De esta manera se hace relevante avanzar en soluciones que permitan abordar de manera adecuada el problema de la inexistencia de un adecuado marco regulatorio que las resguarde y potencie (particularmente la carencia de personalidad jurídica y el miramiento por la regionalización y por tanto por el énfasis en los problemas particulares de cada Asociación).

Se destaca finalmente la necesidad de la incorporación, en el desarrollo de la asociación, de nuevos actores y del establecimiento de nuevos vínculos que se extiendan por sobre los tradicionales “socios” municipales, llegando a representantes de la sociedad civil u otros relevantes en el territorio donde la asociación se desenvuelve o atinge a las temáticas desarrolladas. Se destaca en este sentido la necesidad de que participen los actores que en cada territorio impulsan el desarrollo económico local.

## **ASPECTO 2.**

**Respecto del rol (que asumen) las asociaciones municipales como propulsoras del desarrollo de un territorio en sus dimensiones económica, social y política, y su incidencia efectiva en el desarrollo económico-social equitativo del territorio.**

### **Pregunta 1.**

*¿Hay por parte de las asociaciones apoyo al desarrollo productivo o comercial del territorio, en donde por ejemplo se incentive la innovación tecnológica o la generación de nuevas economías, como el sector de servicios o encadenamientos productivos? / Mirando el ámbito ECONOMICO.*

### **Presentación equipo AMDEL**

Existe apoyo al desarrollo productivo aunque con baja innovación tecnológica, se trabaja mas fuertemente hacia la ampliación de mercados y el encadenamiento productivo. El incentivo adopta la forma de la vinculación con la oferta pública de SERCOTEC, PRODESAL, SAG, y otros. En el caso puntual de la AMDEL también la plataforma desarrolla este ejercicio mediante la captación de fondos internacionales de la Unión Europea

Cabe destacar aquí que la asociación se constituye como una forma organizada que adoptan los municipios “mas pequeños” para poder capturar la oferta pública, aún cuando esta oferta (ya definida desde el nivel central) ponga en tensión esta orientación con el sello y la tendencia local (municipal) de sus integrantes.

En el caso puntual de AMDEL es necesario señalar que históricamente han existido vinculaciones territoriales entre los municipios asociados, las cuales han sido fortalecidas o sobre las cuales se han apoyado proyectos de infraestructura vial, así como otros del ámbito turístico y de apoyo a la comercialización. En este sentido se señala que si bien se reconocen estos esfuerzos pareciera ser que la propuesta de la asociación para generar una política pública pertinente al territorio ha sido deficiente y sin mayor impacto.

### **Pregunta 2.**

*¿La asociación ha permitido ampliar la cobertura de servicios como la salud, o han mejorado los índices de alfabetización, o ha facilitado la formación de organizaciones sociales, u otros ligado al ámbito social? Mirando el ámbito SOCIAL.*

### **Presentación equipo AMR Norte Chico.**

Si bien el trabajo desarrollado desde la asociación no ha ampliado la cobertura de servicios, si se destaca el hecho que desde esta plataforma se han implementado modelos de gestión desde y hacia la sociedad civil para dar respuesta a las necesidades puntuales de las comunas del norte chico en los ámbitos de la educación y participación ciudadana ligada al tema productivo. De esta forma, los proyectos actualmente en ejecución intentan generar lineamientos que permitan realizar una gestión territorial vinculando a organizaciones sociales y otros actores involucrados en estas temáticas a fin de permitir ampliar las coberturas de salud, educación, el ámbito productivo o la participación ciudadana.

En términos gruesos las acciones que desde la asociación se desprenden buscan involucrar a la población de las comunas en pos de una efectiva gestión territorial. De esta forma se persigue rescatar las redes sociales a fin de constituir las en un capital social fuerte que sirva posteriormente de 'puente' entre estas demandas de origen local con los organismos del Estado. Los ejes temáticos que en este sentido se trabajan derivan de la planificación de la asociación.

### **Pregunta 3.**

*¿Se ha transformado la asociación en un espacio de coordinación política, democrático e incluyente de los actores presentes en el territorio? Mirando el ámbito POLITICO.*

### **Presentación equipo AMSEC**

En el caso de la AMSEC se identifica a la asociación como un espacio de coordinación política pero hoy solo desarrollada y circunscrita a nivel de alcaldes miembros de la misma.

La inclusión de otros actores o instituciones presenta un carácter fundamentalmente coyuntural.

Se comprende como democrática a nivel del directorio – referido a la toma de decisiones – mas no presenta aspectos de inclusiva por los elementos antes expuestos, un ejemplo de lo esto representa la labor desarrollada por el secretario ejecutivo cuyo rol dentro del directorio se limita a ámbitos técnicos y a ejecutar las decisiones que desde el directorio se tomen.

#### **Pregunta 4.**

*¿Se observa a partir del trabajo desarrollado por las asociaciones un impacto positivo en el desarrollo económico y social de los territorios que beneficie equitativamente a los grupos sociales excluidos del territorio? ¿Qué mecanismos se han implantado para asegurar este hecho?*

#### **Presentación equipo AMR Tarapacá.**

Desde el accionar y gestión desarrollada desde la AMRT se han apalancado una importante cantidad de recursos destinados al territorio rural de la región, sin embargo queda la pregunta sobre si estos recursos han propendido a asegurar o no el desarrollo equitativo de las comunas rurales dentro del territorio regional – situación que si es evidente ante situaciones de desastres naturales.

La asociación de municipios en este tema asume la tarea de gestionar recursos desde el nivel central regional o nacional hacia las comunas rurales, sin embargo con poca o nula capacidad de influir en la focalización y priorización (destino) de los recursos apalancados. A nivel local son las diferentes comunas - municipios las que dan prioridad y definen el uso a los recursos captados.

Respecto del tema de los mecanismos de repartición de los recursos, ésta se realiza por medio de un mecanismo ‘solidario’ que presenta un carácter fundamentalmente ‘cortoplacista’ o coyuntural. Se observa de esta forma una carencia en la priorización de necesidades por parte de la asociación, siendo dirigidas las decisiones y por tanto las acciones acotadas a la urgencia.

## **Contenidos destacados Aspecto 2.**

Respecto del rol que asumen las asociaciones municipales como propulsoras del desarrollo de un territorio en sus dimensiones económica, social y política, y su incidencia efectiva en el desarrollo económico-social equitativo del territorio.

Las asociaciones en términos generales desarrollan un importante rol de articulador y vinculo entre las organizaciones productivas del territorio y las instituciones públicas y privadas relacionadas en las temáticas de fomento productivo. En la mayoría de los casos la presencia de la asociación constituye una plataforma valida para los organismos públicos de carácter central - regional o nacional - para “llegar o bajar” a los territorios locales, por cuanto “facilitan” conversaciones y diluyen problemáticas asociadas a temas logísticos, sobre todo en aquellas regiones de alta dispersión territorial entre las comunas.

En alguna medida - se observa de las experiencias - que las asociaciones intentan modificar y adaptar el marco impuesto por las políticas públicas que llegan desde el nivel central – nacional o regional – a las particularidades propias del territorio; todo esto con el fin de mejorar aspectos vinculados a la pertinencia de los instrumentos así como de focalización. Bajo esta lógica una de las tareas que toca desarrollar desde las asociaciones dice relación con actuar como contraparte de la política regional o nacional con el fin de “modelarla” en pos de una adecuada aplicación a nivel local.

Se vuelve a reiterar la falta de inclusión y participación de otros actores no municipales en el quehacer de las asociaciones, y en particular en el rol que teóricamente podrían jugar al interior de las mismas, esto básicamente referido a los procesos decisionales, hoy atribución exclusiva de alcaldes miembros de la asociación.

## **ASPECTO 3.**

**Respecto del origen de las asociaciones municipales, su finalidad y su relación con el territorio donde se emplazan y la política pública.**

### **Pregunta 1.**

*¿Qué objetivos dieron origen a la formación de la asociación municipal en sus inicios, luego, éstos objetivos (motivos) responden a procesos endógenos o exógenos al territorio?, cuales han sido los principales problemas enfrentados y como se ha alterado esta concepción inicial hasta ahora?*

### **Presentación equipo AMDEL**

La creación de la AMDEL en la región de BIOBIO nace en un contexto regional marcado por la fuerte arremetida de empresas forestales sobre las comunas rurales circundantes a la

capital regional Concepción. Este origen puede considerarse como causa de un factor endógeno en tanto estas empresas y rubro en general se ubica dentro del territorio, pero de igual manera puede ser visto como un factor exógeno por cuanto “presionan” a un “reaccionar” de las autoridades locales para poder buscar la mejor forma de hacer frente a esta problemática común.

La concepción que da origen a la AMDEL dice relación con desarrollar acciones de fomento y propulsoras del Desarrollo Económico Local de las comunas integrantes; situación que con el paso de los años se observa como limitante o restringida en virtud del logro de un impacto real en sus territorios, con lo cual posteriormente y con el paso de años de trabajo se logra la apertura o inclusión de otras áreas de trabajo no vinculados directamente con el tema económico. En esta línea la asociación desarrolla igualmente acciones en los ámbitos de educación, salud, y otros temas sociales que le confieren mayor impacto.

Esta tendencia a ampliar ámbitos de acción y complejizar el funcionamiento de la asociación conlleva a la definición de nuevos objetivos a partir de los cuales aparecen algunas dificultades al normal funcionamiento de la asociación como son la capacidad técnica para dar respuesta a estas nuevas demandas – recordar el bajo número de técnicos asociados - y junto con ello la disparidad de opiniones de sus integrantes respecto de cuales debieran ser los reales focos de atención que debiera desarrollar un trabajo desde la asociación. Se observa de igual manera que al ampliar las asociaciones su ámbitos de acción tienden a traslaparse funciones con aspecto netamente vinculados al quehacer municipal.

## **Pregunta 2.**

*¿Han constituido en términos reales las asociaciones -o el trabajo desarrollado desde ellas- una plataforma fértil para alterar o influir en el diseño, implementación o adecuación de la política pública que llega o se diseña para los territorios rurales? ¿existen ejemplos concretos?*

## **Presentación equipo AMSEC**

Desde la experiencia de la AMSEC no se observa directamente la influencia sobre la política pública, aun cuando revisando experiencias de trabajo concreto podrían encontrarse al menos aspectos “modelados” desde el quehacer de la asociación, esto último referido a fondos concursables. Sin embargo, se destaca que al observar la intencionalidad declarada por la asociación así como las líneas de acción desarrolladas en la actualidad, esta intención no queda explícita dentro de su rol.

### **Pregunta 3.**

*¿Las asociaciones municipales facilitan que los intereses territoriales se hagan presentes en las políticas públicas? Cuales son las modalidades que más éxito muestran en el logro de estos objetivos.*

#### **Presentación AMR Tarapacá**

En el caso puntual de la AMRT se observa que son aquellos proyectos relacionados con infraestructura - agua, electrificación, obras viales – en los que desde la asociación se han tenido mayores efectos o nivel de influencia. Sin embargo en los programas de salud, educación - u otros definidos como temáticas intangibles o de mas de largo plazo - no existe un planteamiento ni una postura de la asociación por tanto son reconocidos por sus miembros como políticamente menos sustentables.

### **Pregunta 4.**

*¿Existen ejemplos de incidencia en el diseño de las políticas públicas (nacionales, regionales) como en el desarrollo de inversiones privadas que permitan el desarrollo económico, social y político de los territorios rurales, desde el trabajo desarrollado desde las asociaciones municipales?*

#### **Presentación equipo AMR Norte Chico.**

Desde el caso de la AMR del Norte Chico existe incidencia en políticas publicas si uno observa el caso de la habilitación de la infraestructura adecuada para hacer viable la inversión a nivel regional. A su vez en la actualidad desde la asociación se encuentran trabajando a fin de propender a contextualizar políticas publicas al ámbito local (educación, participación y fomento productivo), de manera tal de relevar la lógica y vocación de producción de los actores del lugar. Sin embargo la incidencia efectiva en el diseño es una incógnita.

#### **Contenidos destacados Aspecto 3.**

Respecto del origen de las asociaciones municipales, su finalidad y su relación con el territorio donde se emplazan y la política publica.

La mayoría de las asociaciones observadas presentan motivos o causales claras que dan origen a su creación, existiendo si, heterogeneidad de éstos a nivel nacional, los cuales podríamos ordenar desde intencionalidad gremialista que busca la reivindicación de territorios excluidos – ya sea para hacer frente a núcleos urbanos de mayor desarrollo o actividades productivas invasivas nivel local (caso AMRT y AMDEL )- hasta aquellos

cuya formación responde a un proceso inducido desde los instrumentos del estado y programas de carácter territorial (AMSEC , AMRNCh).

A pesar de lo anterior y mas allá de estos distintos orígenes, pareciera ser que en su ejercicio, la totalidad de las asociaciones presentan un abanico amplio de acción no siempre estrechamente ligado a sus razones de origen, lo que en algunos casos provoca al menos confusión o disparidad de opiniones entre sus integrantes respecto de cual es el rol que le compete desarrollar a esta plataforma política técnica a nivel local.

Se reitera el rol que compete a las asociaciones en términos de influir, alterar o modelar la política publica que llega a nivel local, existiendo quizás mayor ámbito de acción a nivel regional por cuanto se observan experiencias que hablan de proyectos que se financian están en relación con la necesidades que se esta levantando desde las asociaciones.

**César G Muñoz H – Ing. Agrónomo.**

Coordinación Técnica Nacional  
Programa Servicio País.

Noviembre 2006.