



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS PROSPECTIVO
DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

ESTELI BELÉN UNZUETA ROJAS

**PROFESOR GUIA
MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN**

**MIEMBROS DE LA COMISION
JAVIER FUENZALIDA AGUIRRE
NATALIE GONZALEZ SANTANDER.**

Este trabajo ha sido parcialmente financiado por CONICYT

Este trabajo fue soportado por el proyecto “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales”, D10I 1034, provisto por el “XVIII Concurso de Proyectos de Investigación y Desarrollo” del Fondo de Fomento Científico y Tecnológico (FONDEF) de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Esteli Belén Unzueta Rojas

Fecha: 19 de Junio de 2015

Profesor Guía: Mario Waissbluth Subelman

RESUMEN

ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CHILE

En Chile, el desarrollo de las asociaciones de municipios es aún incipiente. Actualmente éstas se orientan a lograr posicionamiento, representación y legitimación política, desarrollando actividades complementarias a la gestión local, a diferencia de lo que ocurre en el contexto internacional, donde predomina la prestación de servicios públicos estratégicos. El presente estudio, mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, responde al objetivo de “analizar el desarrollo de prácticas municipales asociativas en Chile, identificando factores clave para su efectiva implementación y contribución en la gestión municipal, con el fin de proponer recomendaciones que permitan fomentarlas”.

A partir de las lecciones del estudio, es posible indicar que si bien existe alto acuerdo en la presencia de factores de éxito en la gestión de estas organizaciones, se advierten demoras en cuanto al logro de niveles deseables de sustentabilidad política, económica y/o administrativa, lo que limita su potencial desarrollo. Así, considerando que el asociativismo municipal permite fortalecer la gestión de los gobiernos locales, se establecen las siguientes recomendaciones de política pública:

Inscribir progresivamente la temática de asociativismo municipal, en las políticas públicas con enfoque territorial; Potenciar el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de SUDERE, principalmente en cuanto a un aumento significativo en su presupuesto que no solo permita mejorar el financiamiento de proyectos de las asociaciones, sino que también, diversificar sus líneas programáticas, principalmente para el desarrollo de la autonomía económica; Fortalecer las actividades en la red de asociaciones de municipios, a través de iniciativas tales como: i) Perfeccionar la información del registro único; ii) Fortalecer lazos con asociaciones de municipios internacionales; iii) Abrir fuentes de financiamiento exclusivo para iniciativas presentadas por conjunto de asociaciones municipales; iv) Difundir buenas prácticas, entre otras.

De igual modo, se recomienda avanzar en la identificación de los tipos de asociativismo, a fin de entregar orientación focalizada que considere los recursos y expectativas tanto de los municipios que ya forman parte de estas orgánicas, como de aquellos que aspiran formar o integrar este tipo de organizaciones; Fomentar el desarrollo de las asociaciones municipales de carácter temático, particularmente incentivar la implementación de programas de servicios de alta relevancia a nivel local, modificando para ello la normativa a fin de generar mejores mecanismos de coordinación con las instituciones mandantes y; Mejorar los procesos de fiscalización, principalmente en lo referido a la aplicación de las normas del código del trabajo y del código civil en lo que compete.

Finalmente, se propone que las asociaciones municipales incorporen una estrategia de gestión que considere tres niveles para alcanzar resultados de éxito: El primer nivel se relaciona con los factores críticos de gestión, tales como: Planificación y/o visión estratégica; Capacidad para formular y ejecutar proyectos; Liderazgo, y compromiso de los Alcaldes; Personalidad Jurídica; Atracción y disponibilidad de recursos económicos; Perfil idóneo del secretario ejecutivo; Claridad sobre el rol asociativo; Equipo de trabajo calificado y; Autoestima organizacional. El segundo nivel se relaciona con factores facilitadores, tales como: Trabajo en redes y; Resolución de conflictos a favor del interés común. Y, el tercer nivel se relaciona con los factores de agregación de valor público, vale decir: Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones e; Implementación de estrategias de co-creación para la búsqueda de nuevas soluciones.

Dedicada a Carlos, y a la inmensidad de su sonrisa.

AGRADECIMIENTOS

A Carlos, por su amor incondicional, por ser mi alegría y ejemplo de vida.

A mi familia, en especial a mis padres Hugo y Nancy, porque no existen palabras para agradecer todo lo que han hecho por nosotras sus hijas, por sus nietos y por todos quienes necesitan su ayuda. A ellos, todos mis aplausos.

A mi abuela Berta, que está presente en cada colibrí.

A mis amigas, las de siempre y a las que hice en este camino, en especial a Carmen, quien siempre ha estado para mí.

A Luisa, por mostrarme esas nuevas perspectivas que me permitieron cerrar este ciclo.

A mi actual Jefatura -Miguel Ángel-, equipo de trabajo -Natalia y Verónica- y a Carolina, por su respaldo, apoyo y valiosos consejos.

A mis profesores: Mario, Javier y Natalie. Por su excelencia, apoyo, paciencia y sincera vocación de servicio público.

Al MGPP®, a sus profesores, funcionarios y en especial a Marcela y María Pía por su trabajo, confianza, e innumerables enseñanzas.

A Luz María Molina, del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales, por la dedicación y excelencia de su trabajo.

A todos los entrevistados, que por razones de confidencialidad, sus nombres no puedo mencionar. Les agradezco su confianza y celebro la convicción con la que desarrollan su trabajo.

Y mis agradecimientos a los funcionarios municipales, por su perseverancia, esfuerzo y compromiso con el servicio público, pues a pesar de todas las dificultades siguen ahí, entregando lo mejor de sí.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. PRESENTACIÓN | 1 |
| 1.1 INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO..... | 2 |
| 1.3 METODOLOGÍA | 3 |
| 2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES..... | 5 |
| 2.1. ASOCIATIVISMO MUNICIPAL..... | 5 |
| 2.1.1 DEFINICIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES | 5 |
| 2.1.2 LA IMPORTANCIA DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL..... | 6 |
| 2.2 EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE ASOCIACIONES MUNICIPALES.... | 7 |
| 2.3 ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE | 10 |
| 2.3.1 GESTIÓN MUNICIPAL..... | 10 |
| 2.3.2 ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES | 15 |
| 2.3.3 CARACTERIZACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES | 19 |
| 2.3.4. TIPOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES | 22 |
| 2.3.5. RED DE ACTORES DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES | 30 |
| 2.4. PROBLEMAS COMUNES DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL..... | 31 |
| 3. ANÁLISIS Y HALLAZGOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS..... | 33 |
| 3.1 FACTORES ASOCIADOS AL ÉXITO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES | 33 |
| 3.1.1 DESCRIPCIÓN DE FACTORES Y DEL MODELO HIPÓTESIS | 33 |
| 3.1.2. COMPROBACIÓN DEL MODELO HIPÓTESIS..... | 38 |
| 3.1.3. SELECCIÓN DE CASOS..... | 41 |
| 3.1.4. ANÁLISIS DE FACTORES EN CASOS SELECCIONADOS..... | 43 |
| 3.2 CONCLUSIONES | 66 |
| 3.2.1 DEL MODELO DE HIPOTESIS..... | 66 |
| 3.2.2 DEL MODELO EXPLICATIVO DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN EXITOSA DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES. | 68 |

| | |
|--|----|
| 4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA..... | 71 |
| 4.1 RECOMENDACIONES AL GOBIERNO CENTRAL..... | 72 |
| 4.2. RECOMENDACIONES A LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES | 74 |
| 4.3 HORIZONTES DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL (DISCUSIÓN) | 75 |
| 5. GLOSARIO | 77 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA | 78 |
| 7. ANEXOS | 82 |
| ANEXO A. PAUTAS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS | 82 |
| ANEXO B. PAUTA DE ENCUESTA DIRIGIDA A SECRETARIOS EJECUTIVOS DE ASOCIACIONES MUNICIPALES..... | 84 |
| ANEXO C. PAUTA DE ENCUESTA DIRIGIDA A ALCALDES/ESAS DE MUNICIPIOS QUE PARTICIPAN EN ASOCIACIONES MUNICIPALES | 88 |
| ANEXO D. TABULACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTAS. | 92 |

INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADROS:

| | |
|--|----|
| Cuadro N°1: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN..... | 3 |
| Cuadro N°2: DEFINICIÓN DE ASOCIACIÓN MUNICIPAL..... | 5 |
| Cuadro N°3: FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE..... | 10 |
| Cuadro N°4: ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE..... | 11 |
| Cuadro N°5: PROBLEMAS COMUNES DE GESTIÓN MUNICIPAL EN CHILE..... | 13 |
| Cuadro N°6: HITOS DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE..... | 18 |
| Cuadro N°7: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER NACIONAL..... | 23 |
| Cuadro N°8: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER TERRITORIAL..... | 24 |
| Cuadro N°9: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER TEMÁTICO..... | 28 |
| Cuadro N°10: MAPA DE ACTORES ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CHILE..... | 30 |
| Cuadro N°11: RESUMEN DE HIPOTESIS..... | 34 |
| Cuadro N°12: FICHA TÉCNICA DEL LEVANTAMIENTO DE DATOS..... | 38 |
| Cuadro N°13: PRESENCIA DE FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE ALCALDES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS..... | 39 |
| Cuadro N°14: FACTORES EN LA GESTIÓN DE CASOS SELECCIONADOS..... | 41 |
| Cuadro N°15: CONCEPTUALIZACIÓN DE IDENTIDAD ORGANIZACIONAL..... | 47 |

FIGURAS:

| | |
|--|----|
| Figura N°1: MODELO CONCEPTUAL DE HIPÓTESIS..... | 33 |
| Figura N°2: PRESENCIA DE FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE SECRETARIOS EJECUTIVOS..... | 40 |
| Figura N°3: MODELO CONCEPTUAL EXPLICATIVO..... | 70 |

1. PRESENTACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

En Chile existen 345 Municipalidades organizadas en torno a quince Gobiernos Regionales. Desde los 90's, los municipios han adquirido un creciente número de funciones, constituyéndose como responsables de la provisión de educación municipalizada (40% de la matrícula nacional), salud primaria (70% del total nacional), protección social, seguridad ciudadana, servicios urbanos y de la generación de proyectos de inversión, entre otros servicios (Bernstein e Inostroza, 2009). Sin embargo, sus estructuras, recursos y conflictos de intereses no facilitan la correcta entrega de servicios, generándose un “círculo vicioso” para una adecuada provisión de recursos financieros, humanos y capacidades de gestión (Waissbluth, 2009).

En este contexto, es posible observar que en el escenario municipal existe una alta heterogeneidad, entendida ya sea por el número de habitantes, por el número de prestaciones o por el nivel de ingresos y gastos institucionales entre otras condiciones, lo cual genera la existencia de “una alta concentración y desequilibrios significativos desde el punto de vista del territorio, con las respectivas consecuencias, demandas, necesidades e impactos relacionados” (SUBDERE, 2010).

Es posible identificar, además, diversos problemas asociados al funcionamiento de los municipios, entre los principales se encuentran: La escasa operatividad de instrumentos de participación ciudadana; Falta de capacidades de dirección y gestión en autoridades; Rol y competencias municipales inadecuadas, traducidas en la incapacidad para cumplir con sus diversas funciones; Conflictos de poder y fallas en la coordinación entre el municipio y otros niveles del Estado; Problemas en la gestión de finanzas, observada principalmente en el déficit financiero para gastos de educación y salud municipal; Recursos humanos con bajo grado de profesionalización, rigidez en sus funciones e; Inequidad intermunicipal, relacionada con el centralismo de las inversiones (Candia, 2012).

Por lo anterior, la posibilidad de establecer asociaciones de municipios podría entenderse como una oportunidad para mejorar el desempeño de los mismos. En este contexto, se considera que la gestión de problemas comunes a través de este tipo de instituciones, no sólo cumple con el principio de que “la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad, explorar varias alternativas para la solución de problemas”, sino que además las asociaciones municipales permitirían otros beneficios tales como: Obtención de economías de escala en la producción de servicios públicos locales; Mejoramiento de las capacidades técnicas y de la calidad en la prestación de la función municipal; Fortalecimiento de las capacidades de negociación y articulación política e institucional con otros actores territoriales, entre otros. (Valenzuela, 2007).

De igual manera, las asociaciones municipales permitirían mejorar la eficiencia en la implementación de programas públicos con enfoque territorial, así como también aquellos programas sectoriales gestionados por los municipios, constituyéndose en una importante respuesta ante los problemas citados anteriormente.

No obstante, cabe reconocer que existen limitaciones para el desarrollo de este tipo de organizaciones. A pesar de que a febrero de 2015, el Registro Único de Asociaciones Municipales contaba con un total de 37 asociaciones formalmente constituidas - involucrando la participación de los 345 municipios del país- persisten en ellas diversos tipos de dificultades, ya sea de carácter político, técnico y/o financiero. Éstas impiden generar una adecuada coordinación de esfuerzos, limitando su alcance.

De esta manera y en el entendido de que el asociativismo municipal presenta dificultades y limitaciones, el presente estudio considera que éste representa un importante instrumento de apoyo a la gestión local. Con el fin de contribuir al fortalecimiento de las prácticas asociativas, se entregan recomendaciones tanto al programa de apoyo técnico y fortalecimiento de asociaciones municipales -a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)- y a las propias asociaciones de municipios, a partir de la identificación de aquellos factores que poseen mayor incidencia en el éxito de las prácticas asociativas.

A continuación se presenta el primer capítulo respecto a las referencias bibliográficas, para luego profundizar en el marco conceptual que permite contextualizar la discusión en torno a las asociaciones de municipios. En un tercer apartado se presentan los principales hallazgos a partir del trabajo de análisis de encuestas y entrevistas realizadas a expertos y a actores de los casos seleccionados como objeto de estudio, para finalmente entregar recomendaciones a la política pública relacionada, identificando sus principales desafíos, entre otras variables.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO

El presente estudio responde a la pregunta general: **¿Cuáles son los factores que determinan el éxito de las prácticas asociativas en Chile?** Para ello se utilizan las siguientes preguntas guías: ¿Cómo se materializan las prácticas municipales asociativas en Chile? ¿Cuáles son los factores que determinan su efectiva implementación y contribución en la gestión municipal? Los objetivos planteados son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL:

Analizar el desarrollo de prácticas municipales asociativas en Chile, identificando los factores clave para su efectiva implementación y su contribución en la gestión municipal, con el fin de proponer recomendaciones que permitan fomentarlas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

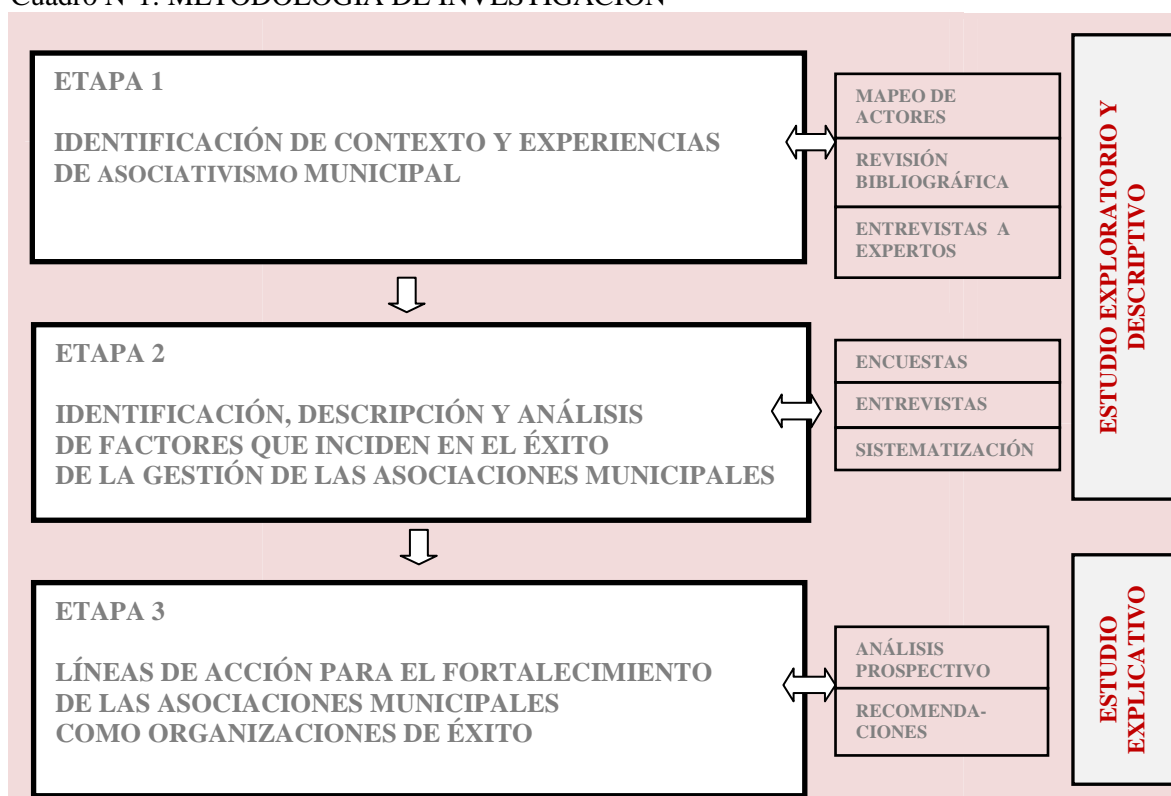
1. Identificar el contexto institucional en el cual se llevan a cabo las prácticas asociativas en Chile, sus motivaciones y su contribución a la gestión pública municipal.

2. Identificar, describir y analizar la presencia de los factores que caracterizan la gestión de las asociaciones de municipios, estableciendo su incidencia en la consecución de resultados de éxito.
3. Establecer recomendaciones que permitan fortalecer la gestión de las asociaciones municipales.

1.3 METODOLOGÍA

El presente estudio, aborda el fenómeno del asociativismo municipal, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Además, incorpora enfoques de carácter exploratorio, descriptivo y explicativo. A continuación, se presenta un resumen de la metodología de investigación, identificando etapas y actividades asociadas:

Cuadro N°1: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración Propia.

Etapa 1, Identificación de contexto institucional y experiencias de asociativismo municipal: Tiene por objetivo identificar el contexto institucional en el cual se llevan a cabo las prácticas asociativas en Chile y su contribución a la gestión pública municipal. Para ello se realizó una revisión bibliográfica de temas tales como: Contexto nacional e internacional de las asociaciones municipales; Gobiernos locales (municipalidades); Descentralización; Normativa; entre otros. Por último, cabe señalar que esta etapa da origen al capítulo N°2 de este estudio.

Etapa 2, Identificación, descripción y análisis de factores que inciden en el éxito de prácticas asociativas: Identificar, describir y analizar la presencia de los factores que caracterizan la gestión de las asociaciones de municipios, estableciendo su incidencia en la consecución de resultados de éxito. Para ello se desarrollaron las siguientes actividades:

- Estudio de dinámicas en asociaciones municipales: Con el fin de comprender el contexto de trabajo de estas organizaciones, en un primer momento se entrevistó a un ex coordinador ejecutivo de una reconocida Asociación de Municipios, utilizando una pauta para el levantamiento de información.
- Entrevista a expertos: Con el fin de conocer las principales variables que inciden en la gestión de este tipo de organizaciones, se entrevistó en dos oportunidades a la encargada del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales (PFAM) de SUBDERE.
- Encuesta estructurada de carácter cuantitativa dirigida a 30 asociaciones municipales identificadas en el registro único de SUBDERE: Con el fin de identificar cuáles son los principales factores que inciden en la gestión de las asociaciones, se envió un instrumento cuantitativo a los distintos secretarios ejecutivos. De igual modo y para contrastar resultados, dicho instrumento se envió a dos alcaldes/esas de cada una de estas organizaciones, en total 60 encuestas.
- Entrevistas a cinco secretarios/as ejecutivos/as (o similar): A fin de conocer en profundidad la implementación de los distintos factores que inciden en el éxito de la gestión de las asociaciones. Se seleccionaron cinco casos de estudio, según la recomendación de expertos. A fin de resguardar la confidencialidad de los datos entregados, los casos se identifican según lo siguiente:
 - Caso 1: Asociación territorial- regional.
 - Caso 2: Asociación temática.
 - Caso 3: Asociación territorial.
 - Caso 4: Asociación territorial- temática.
 - Caso 5: Asociación territorial- provincial
- Elaboración de conclusiones sobre los principales factores que inciden en el éxito de las prácticas asociativas: Con el fin de identificar la importancia de los factores levantados que determinan el éxito de las prácticas asociativas, se realiza un análisis de los resultados obtenidos en las encuestas y en las entrevistas en profundidad.

Cabe señalar que esta etapa da origen al capítulo N°3 de este estudio.

Etapa 3, líneas de acción para la implementación de prácticas exitosas de asociativismo municipal: Responde al objetivo de proponer orientaciones de política pública que permitan superar obstáculos para la implementación de prácticas exitosas de asociativismo municipal, estableciéndose recomendaciones tanto para el Gobierno Central como para las propias asociaciones de municipios.

Finalmente cabe señalar que esta etapa da origen al capítulo N°4 de este estudio.

2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

2.1. ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

2.1.1 DEFINICIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES

Las asociaciones municipales han sido conceptualizadas de distintas maneras, no obstante, las acepciones revisadas tienen en común la idea de trabajo conjunto, articulación y cooperación para el logro de objetivos comunes.

Por ejemplo, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), señala que: “la asociación municipal es la agrupación de instituciones municipales que promueven intereses corporativos, a partir de una respuesta colectiva a desafíos comunes” (ACHM, 2010), enfatiza además que la afiliación de carácter voluntaria garantiza la participación en igualdad de condiciones para la promoción del desarrollo local y regional.

En tanto, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), las define como “la integración de dos o más municipalidades que, con objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la intención de trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades”. Así, “a través de la asociatividad, los municipios pueden alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían hacerlo individualmente”. (SUBDERE, 2008).

Por su parte, SUBDERE indica que “las asociaciones municipales responden a la acción conjunta en aspectos relacionados con las necesidades y problemas comunales, lo que permite optimizar el uso de recursos y ofrecer un mejor servicio a la población”, se subraya que “se constituyen como un instrumento privilegiado para facilitar y mejorar la gestión local” de igual manera considera clave “la búsqueda del interés general, de mediano y largo plazo, más allá de las fronteras comunales” (SUBDERE, 2000).

En esta línea, es posible identificar dos ámbitos en las orientaciones, según lo siguiente:

Cuadro N°2: ORIENTACIONES EN LA DEFINICIÓN DE ASOCIACIÓN MUNICIPAL

| | |
|---|---|
| COMO UN FIN (DE DESARROLLO LOCAL) | Asociación voluntaria de dos o más municipios que deciden realizar una gestión coordinada e integrada de la totalidad o parte de sus competencias a fin de optimizar sus capacidades para desarrollar proyectos orientados hacia el logro de una mejor calidad de vida para sus habitantes. |
| | Acuerdo de dos o más municipios a través de sus autoridades que en el ejercicio de la autonomía municipal procuran el desarrollo conjunto. |
| | Instancias intermunicipales orientadas a la búsqueda del desarrollo sostenible conjunto, la eficiencia en la asignación de recursos, la prestación de servicios de competencias municipales y la articulación efectiva de las políticas municipales, departamentales, sectoriales y nacionales. |

| | |
|---|---|
| COMO UN INSTRUMENTO (DE GESTIÓN) | Instrumento de la asociación voluntaria de los municipios para la gestión de competencias y servicios comunes. |
| | La capacidad de agregar y unificar la gestión pública de territorios, confiere a la asociación de municipios la categoría de instrumento de integración regional y ordenamiento territorial. |
| | Un instrumento del ordenamiento territorial de apoyo a la gestión de los municipios que lo integran; un facilitador de la inversión; un instrumento de representación regional, que reagrupa lo dividido y/o crea nuevas unidades con el fin de ampliar las opciones de desarrollo. |

Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE 2008.

Por tanto, ante la multiplicidad de conceptos, se señala que este estudio comprende a estas organizaciones como una estrategia que permite el logro de diversos fines superiores compartidos entre los municipios, que posee un conjunto de líneas de acción distribuidas en el tiempo posibilitando el logro de propósitos de mediano y largo plazo (SUBDERE, 2008).

2.1.2 LA IMPORTANCIA DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

En países de Europa, se evidencia que la colaboración entre uno o más municipios es muy frecuente, identificándose diversos mecanismos asociativos. Destacan las experiencias de: España con sus comarcas y mancomunidades; Francia con sindicatos de municipios; y Alemania con municipios asociados como empresa, entre otras que no sólo están orientados a mejorar la coordinación de los niveles locales con otros actores públicos y/o privados, sino que también se orientan a cumplir de manera efectiva con las funciones señaladas por Ley con miras al desarrollo territorial. Ahora bien, la literatura concuerda en que dichas experiencias generan diversos beneficios, entre los que destacan:

- ✓ Mejoras en las capacidades técnicas y en la calidad de la prestación de la función municipal.
- ✓ Mejoras en las capacidades de negociación y articulación política e institucional de los municipios con otros actores territoriales y otros actores internacionales.
- ✓ Permiten mejorar la eficiencia en la implementación de programas públicos con enfoque de desarrollo territorial, así como también aquellos programas sectoriales gestionados por los municipios.
- ✓ Permiten la obtención de economías de escala en la producción de servicios públicos locales.

A nivel nacional, si bien es cierto que existe un interés creciente por parte de los municipios por asociarse en función del logro de objetivos comunes, el proceso de asociación puede demorar mucho en cuanto a lograr eficacia y efectividad. Esta no es sólo una cuestión formal que sirve de ayuda para la imagen corporativa, sino que también es un proceso de desarrollo organizacional que involucra compromisos, niveles básicos de confianza, liderazgo, trabajo en redes, visiones, estrategias, proyectos y otros elementos (SUBDERE, 2000).

En este sentido, según lo señalan Erazo, Villalta y Morales (2012), la acción de las asociaciones municipales debería inscribirse más inclusiva y progresivamente, como contribuyente e integrada con las políticas públicas nacionales y regionales, posicionándose como un actor que con sus dinámicas configura y recrea los territorios, posibilitando de mejor manera el desarrollo local.

2.2 EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE ASOCIACIONES MUNICIPALES

En Europa Occidental, las asociaciones municipales son muy comunes debido en parte al gran número de municipios pequeños que posee la región. Por ejemplo, en Italia existen más de 8.000 municipios, con una media de 7.000 habitantes, conformándose más de 900 organizaciones asociativas. En España, actualmente existen tres modalidades de asociatividad, las más frecuentes son las mancomunidades, de carácter voluntario, las que surgen a partir de municipios que se unen por recursos y medios para lograr economías de escala para ofrecer determinados servicios. Las comarcas, que comprenden a municipios que comparten características geográficas, económicas y culturales. Por último los consorcios, que se forman buscando la prestación de un servicio de interés público a nivel local (PUC, 2015).

Francia, también posee una reconocida experiencia en este tema. El fuerte sentido de la autonomía municipal impidió el desarrollo de la política de centralización, llegando el país a contar con más de 36.000 municipios, y más de 13.000 instituciones asociativas (Municipal cooperación, 2009. Sección. When is IMC relevant. párr. 4). En este contexto se reconocen tres formas: la comunidad de comunas (de menos de 50 mil habitantes), la comunidad de aglomeración (entre 50 mil y 500 mil habitantes) y la comunidad urbana (de más de 500 mil habitantes) (PUC, 2015).

En dicha región, la asociación municipal es considerada como una alternativa para la consolidación territorial. Su promoción es a veces la única opción para mejorar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones municipales, ya que hay una resistencia política a la autonomía de los territorios. De esta manera, la asociación municipal es por lo general una política consciente de las autoridades para fomentar la confianza entre las partes.

Por su parte, una investigación comparativa que incluyó a ocho países de Europa: Bélgica, Alemania, Italia, Finlandia, Francia, Países Bajos, España y el Reino Unido, logró evidenciar que las asociaciones municipales en Europa Occidental, se caracterizan por poseer una gran variedad de formas institucionales que tienden a cambiar con el tiempo según el alcance de la cooperación entre los miembros, su composición y el grado de integración (Hulst *et al*, 2009). No obstante, en dicha región a modo general, es posible distinguir dos modelos de asociación municipal:

Por un lado se encuentra el modelo de derecho público y por otro, el modelo de derecho privado, los cuales coexisten y se complementan. El modelo de derecho público se ve favorecido por su mayor legitimidad democrática y es más común en países como Francia, España y Portugal, donde las formas comunitarias de gobierno local prevalecen.

Por su parte, el modelo de derecho privado predomina en Noruega o Suecia, donde hay un mayor enfoque en la prestación de servicios públicos eficientes que en la responsabilidad política y social del gobierno local. (Municipal cooperation, 2009. Sección. Private law vs public law. párr. 1).

De esta manera, el derecho público regula los acuerdos para la gestión conjunta de funciones o la delegación de las funciones de un municipio a otro (por ejemplo “esercizio associato di funzioni o convenzioni”, en Italia) y también regula las formas institucionalizadas de asociaciones municipales, contemplando las funciones obligatorias en ciertas áreas con una fuerte supervisión del Estado, tanto en asuntos financieros como administrativos. Además, bajo este modelo las responsabilidades ejercidas por los municipios son generalmente excluyentes. Así, la transferencia de la responsabilidad a otro municipio o a una asociación municipal institucionalizada, elimina automáticamente la responsabilidad del municipio de transferencia.

En un primer momento, los países de Europa que contaban con asociaciones de derecho público se centraron principalmente en la entrega de servicios de utilidad pública, por ejemplo, tratamiento y distribución de agua o gestión de residuos, con el objetivo de generar economías de escala. Sin embargo, con el crecimiento de la urbanización y la aparición de macro regiones europeas, surgieron formas más integradas y estratégicas de asociación, que abordaron proyectos de mayor envergadura, tales como desarrollo urbano, planificación del desarrollo económico, ordenación territorial, política de vivienda, transporte público, desarrollo de la infraestructura urbana, entre otras.

Ahora bien, en aquellos países de Europa donde no existía un marco legislativo específico para la asociación municipal, los municipios no tuvieron más opción que establecer sus alianzas como organizaciones de derecho privado. Por ejemplo en Albania, si bien la Ley permitía la creación de asociaciones municipales, no las regulaba, y dado que éstas se orientaron a la producción de servicios de utilidad pública, tendieron a institucionalizarse mediante organizaciones tipo empresas. En Rumania en cambio, las asociaciones municipales se iniciaron con legislación de derecho privado, no obstante, tras una reforma en el año 2006, se publicó la Ley de Asociaciones de Desarrollo Intercomunitario, cuyo resultado fue un cambio masivo hacia el estatus jurídico de derecho público.

Cabe destacar además, el caso de Finlandia, en particular las municipalidades de la ciudad-región de Jyväskylä, las cuales se asocian voluntariamente a través de una “Ciudad Red”, donde organizaciones públicas y privadas trabajan orientadas a la prestación de servicios para el bienestar social y el impulso del crecimiento (PUC, 2015).

Estados Unidos por su parte, desarrolla la cooperación municipal principalmente en municipios con población menor a las 50.000 personas, ya que las ciudades mayores operan con mucha frecuencia a escala óptima, pero las comunidades medianas y pequeñas poseen cierta dependencia de la cooperación (Warner, 2007). Los gobiernos locales se caracterizan por poseer una elevada fragmentación política, existiendo más de 39.000 municipios y la mayoría (22.000) tienen menos de 2.500 habitantes, lo cual crea problemas de coordinación y eficiencia (Warner y Hefetz, 2004).

En dicho país, el asociativismo municipal ha sido enmarcado como una alternativa a la consolidación o anexión municipal, es decir, la fusión de un gobierno local con uno o más gobiernos municipales en un área metropolitana para crear una sola unidad gubernamental unificada (Carr y Feiock, 2004). En el contexto de que la cooperación y fusión municipal son formas que han utilizado los gobiernos locales de diversos países de la OECD para hacer frente a los desafíos de su gestión (OECD, 2014).

Por otra parte, la asociación municipal también se presenta en Estados Unidos como una alternativa a las estrategias de privatización para la prestación de servicios. Los resultados de un estudio sugieren que, debido a características estructurales de los mercados, la cooperación como alternativa a la privatización a nivel local y como fuente de apoyo a la redistribución a nivel estatal, puede ser una solución más equitativa para las comunidades más desfavorecidas (Warner and Hefetz, 2003).

En Latinoamérica y el Caribe, el número de habitantes por municipio tiende a ser considerablemente mayor que en Europa y Estados Unidos. En un estudio del año 2006 que abarcó 18 países de la región, se registraron un total de 16.132 municipios (1.200 en Centroamérica y 14.932 en Suramérica). Cada municipio representaría en promedio una población de 31.526 habitantes.

Así, 12 de los 18 países estudiados estaban por sobre la cifra promedio latinoamericana de número de habitantes representados por cada municipio (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Republica Dominicana, Uruguay y Venezuela). En el caso de Venezuela casi se duplica la cifra promedio, mientras que en el Uruguay ésta llega a cuadruplicarse. Los seis países restantes, registran cifras inferiores al promedio (Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú).

No obstante el alto número de municipios que posee la región latinoamericana, el desarrollo de las asociaciones municipales es aún muy incipiente y, entre los factores asociados a la baja sustentabilidad alcanzada se encuentran problemas en las capacidades de gestión, representación y legitimación política (FLACMA/GTZ, 2006).

Finalmente cabe destacar algunos factores de éxito en el fortalecimiento de este tipo de instituciones en Latinoamérica:

Por ejemplo, el caso de asociativismo intermunicipal en Argentina, que entre los factores determinantes para impulsar y sostener procesos de asociación se encuentra la planificación de las acciones a mediano plazo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y microrregional, así como la importancia de tener una visión común para superar competencias y potenciar complementariedades (Cravacuore, 2006).

Así también el caso de Guatemala, donde se identifica que las Mancomunidades que han logrado algún grado de éxito son aquellas que cuentan con apoyo de la cooperación internacional, prueba de ello es que las asociaciones que más proyectos han ejecutado son aquellas que han contado con financiamiento externo (De León, 2012).

2.3 ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE

Con el fin de complementar el marco conceptual de este estudio, es preciso considerar algunas definiciones relacionadas con la gestión municipal y la posibilidad de asociación.

2.3.1 GESTIÓN MUNICIPAL

2.3.1.1 DEFINICIÓN DE MUNICIPIOS

La división político administrativa del país reconoce la existencia de 345 Municipalidades, las cuales según la Constitución Política de la República (CPR) en su artículo 118, se definen como “*corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna*”. Estas organizaciones deben estar regidas por un sistema democrático en el cual los alcaldes (enfocados en la gestión) y los concejales (preocupados por la aprobación de políticas, el control de gestión y la participación ciudadana), deben asegurar que los recursos recibidos se inviertan en beneficio de los servicios y proyectos que garanticen el desarrollo socioeconómico (Bernstein e Inostroza, 2009).

2.3.1.2 FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Entendiendo por funciones, todas aquellas materias o tareas que la Ley ha entregado a la competencia de las municipalidades, es posible observar dos tipologías:

Cuadro N°3: FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE

| FUNCIONES PRIVATIVAS | FUNCIONES COMPARTIDAS |
|--|---|
| <p>Definición: Son aquellas que, sólo y exclusivamente, pueden ser cumplidas y desarrolladas por el municipio, en el ámbito de su territorio, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda. Se caracterizan además por su carácter de permanente, vale decir, que siempre deben ser satisfechas.</p> | <p>Definición: Son aquellas que deben ejercer los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. No poseen carácter facultativo, vale decir, la responsabilidad en su ejecución no es exclusiva, sino que se debe involucrarse a otros órganos de la administración del Estado con competencia en la materia referida, en caso de que el municipio se encuentre imposibilitado de prestar dicha función.</p> |
| <p>Entre ellas, se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.2. La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal.3. La promoción del desarrollo comunitario. | <p>Entre ellas, se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La educación y la cultura.2. La salud pública y la protección del medio ambiente.3. La asistencia social y jurídica.4. La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.5. El turismo, el deporte y la recreación. |

| | |
|--|--|
| <p>4. Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.</p> <p>5. Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.</p> <p>6. El aseo y ornato de la comuna.</p> | <p>6. La urbanización y la vialidad urbana y rural.</p> <p>7. La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.</p> <p>8. El transporte público.</p> <p>9. La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.</p> <p>10. El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de las facultades privativas que la Constitución asigna a Carabineros y a la Policía de Investigaciones.</p> <p>11. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p>12. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.</p> |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°18.695, artículos N° 3 y 4.

Del cuadro se desprende la elevada complejidad en las responsabilidades que deben cumplir los municipios, ya sea por la amplitud de sus funciones como por la dependencia que poseen de la gestión de otros organismos del Estado. Por esta razón, los mecanismos de coordinación se convierten en uno de los principales desafíos en los diseños institucionales y en las modalidades de gestión de los programas y políticas públicas que involucran la gestión de las Municipalidades (Valenzuela, 2007).

2.3.1.3 ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Entendiendo por atribuciones a las facultades que tienen las municipalidades para cumplir con aquellas funciones que les son encomendadas por la Ley, es posible observar:

Cuadro N°4: ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE

| ATRIBUCIONES ESENCIALES | ATRIBUCIONES NO ESENCIALES |
|--|---|
| <p>Definición: Son aquellas que, por su importancia y naturaleza, se encuentran taxativamente enumeradas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.</p> | <p>Definición: Son aquellas que le son conferidas a las Municipalidades en otras Leyes distintas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, o cuando versen sobre materias que la CPR expresamente ha encargado regular a través de Ley común.</p> |
| <p>Entre ellas, la Ley expresa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas complementarios. 2. Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal. | <p>Entre muchas otras, es posible destacar las atribuciones conferidas en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales. 2. Ley Orgánica N° 2.186 sobre procedimiento de expropiaciones. |

| | |
|--|--|
| <p>3. Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, salvo aquellos que tengan otro organismo administrador.</p> <p>4. Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen, de igual manera adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.</p> <p>5. Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>6. Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.</p> <p>7. Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte.</p> <p>8. Establecer unidades vecinales, con el objeto de fomentar desarrollo equilibrado y participación ciudadana.</p> <p>9. Aprobar los planes reguladores comunales y los planos seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan.</p> | <p>3. Ley N° 19.862 sobre registro público de personas jurídicas receptoras de fondos públicos.</p> <p>4. Ley N° 18.883 sobre Estatuto administrativo para funcionarios públicos y municipales.</p> <p>5. Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas.</p> <p>6. D.F.L. 789 sobre administración y disposición de los bienes municipales.</p> <p>7. Ley 17.235, sobre Impuesto Territorial.</p> <p>8. Decreto N°13, Reglamento de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública</p> <p>9. Decreto 47, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.</p> |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°18.695, artículo N° 5 y Arredondo 2011.

El manejo que puedan tener los municipios de estas atribuciones, tiene un efecto directo sobre aspectos fundamentales de la cotidianidad de la comunidad. Por ello es que se han transformado en las principales instancias de interacción entre el Estado y la ciudadanía. De esto deriva la importancia de dar calidad a la gestión municipal, considerando para ello aspectos tales como: Disponibilidad de información; Efectiva coordinación con el conjunto de organismos del Estado y; Eficiencia en el uso y desarrollo de los recursos humanos y económicos que deben orientarse a dar solución a problemas y demandas de la comunidad (SUBDERE, 2008).

2.3.1.4 PROBLEMAS COMUNES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

A continuación, se presenta una síntesis de los problemas más comunes del ámbito municipal nacional, principalmente en cuanto a su estructura y capacidad de gestión política y administrativa.

Cuadro N°5: PROBLEMAS COMUNES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN CHILE

| ESTRUCTURA | GESTIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA | | | |
|--|---|--|--|--|
| INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVA | FINANZAS MUNICIPALES | RECURSOS HUMANOS | SERVICIOS SOCIALES | PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
| Normativa homogénea para municipios heterogéneos. | Bajo grado de descentralización fiscal en relación a otros países. | Escasez y baja calificación de sus equipos profesionales | Problemas de coordinación con otros organismos del Estado. | Escasa operatividad de instrumentos actuales de participación. |
| Duplicidad de acciones entre organismos públicos | Alto nivel de endeudamiento. | Falta de capacitación y motivación. | Mapa de servicios altamente complejo y variado. | Escasa publicidad de mecanismos de participación. |
| Conflictos de poder y coordinación entre el Municipio y otros niveles. | Alta dependencia del Fondo Común Municipal. | Estructuras y estatutos inflexibles. | Enfoque “asistencialista” para la entrega de servicios. | Alto costo en la implementación de iniciativas participativas. |
| Falta capacidad de gestión para ejecutar nuevas funciones. | Centralismo de las inversiones, se privilegia nivel nacional y regional | Plantas municipales rígidas, no permiten movilidad. | Inexistencia de mecanismos de evaluación en la entrega de servicios. | |

Fuente: Elaboración propia en base a Waissbluth y Arredondo (2011), Bernstein e Inostroza (2009) Candia (2012) Valenzuela (2007) y SUBDERE (2010).

Respecto a los problemas relacionados con la estructura de los municipios, destacan las limitaciones que impone la existencia de una norma general para una alta heterogeneidad de comunas de Chile. Por ejemplo, existen 259 municipios que tienen menos de 50.000 habitantes y sólo 10 tienen más de 250.000. El promedio de funcionarios municipales es 166 con una desviación estándar de 280 (Waissbluth, 2011). Existe alta concentración de la población en la zona urbana que genera alta concentración de actividades productivas, entre otras consecuencias (Candia, 2012). Dicha heterogeneidad implica distintos desafíos en la capacidad de gestión de los municipios, especialmente de aquellos con estructura organizacional pequeña y en contextos de alta pobreza.

En esta línea, la normativa no señala con claridad la responsabilidad de los municipios respecto de las tareas requeridas para el cumplimiento de funciones, por ello se observa una superposición de éstas y los consecuentes conflictos de poder y coordinación entre el municipio y otros órganos del Estado, principalmente cuando los municipios están encabezados por alcaldes de la oposición política al Gobierno de turno.

Por su parte, el problema en la gestión de finanzas municipales es un tema consensuado en la literatura. Si bien los municipios generan ingresos propios a través de mecanismos tales como los tributos derivados de la recaudación de permisos de circulación, patentes municipales e impuestos territoriales o bien, cobros de derechos, como urbanización, aseo, concesiones, publicidad en vía pública, entre otros, su estructura fundamental de ingreso

está determinada por los recursos provenientes de los fondos nacionales principalmente del Fondo Común Municipal (FCM) que es un mecanismo de redistribución de los ingresos municipales para apoyar a las municipalidades de menores recursos.

También cabe considerar los recursos provenientes del gobierno central o regional para financiar actividades o proyectos específicos. Destaca el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) destinado al desarrollo de infraestructura social y económica, a fin de promover un desarrollo territorial armónico.

Esta estructura de ingresos otorga un papel protagónico al Gobierno Central, el cual decide y controla cerca del 75% de los recursos municipales, ya que los municipios dependen fuertemente de los ingresos derivados del FNDR, del FCM y de las transferencias directas, siendo muy baja su capacidad de generar ingresos autónomos a través de los tributos, un 7% aproximadamente (Bernstein e Inostroza, 2009). Por tanto, existen importantes dificultades para cumplir con la función de provisión de servicios básicos y de educación y salud municipal, la cual genera saldos negativos provocando alto nivel de endeudamiento, que de acuerdo con cifras del año 2010, fluctúa en torno a los 600 mil millones de pesos (Candia, 2012).

Se advierten además problemas con la gestión de recursos humanos. Es posible señalar que el 30% de los funcionarios municipales presta servicios a honorarios y un 20% lo hace en modalidad contrata, lo cual genera alta precariedad e inestabilidad de las condiciones laborales, repercutiendo en el clima laboral y motivación de los funcionarios. De igual manera, la rigidez en la planta municipal no permite mejorar las condiciones laborales (Bernstein e Inostroza, 2009). Se advierte además un bajo grado de profesionalización, así como también escasa capacitación principalmente para el estamento técnico y administrativo, a pesar de que la Subsecretaría de Desarrollo Regional, estableció la agencia nacional de capacitación municipal, la cual aspira a superar esta problemática (SUBDERE, 2010).

En cuanto a la entrega de servicios sociales, es posible señalar que en las últimas décadas han aumentando en forma significativa los servicios sociales y comunitarios que entregan los municipios y con ello los problemas en su gestión. Por ejemplo, existen problemas derivados de la alta heterogeneidad de servicios a entregar ya que además de la provisión de servicios sociales, los municipios deben impartir servicios tales como: Licencias de Conducir; Bibliotecas; Permisos de Edificación; entre muchos otros. Ello requiere una alta capacidad de coordinación con otros organismos del Estado que se ve limitada ya sea por razones políticas y/o de capacidad institucional. De igual forma, la inexistencia de herramientas que permitan medir y evaluar de forma objetiva y técnica la entrega de servicios, dificulta aún más la toma de decisiones de alcaldes y concejos municipales (Bernstein e Inostroza, 2009).

Por último y respecto a los problemas relacionados con la participación ciudadana, es posible señalar que un elevado porcentaje de municipios no incluye mecanismos de participación en sus instrumentos de planificación y aquellos que lo implementan, lo hacen en pequeñas actividades relacionadas principalmente con el área social. Los municipios aún no están orientados hacia la entrega de información que permita a los ciudadanos realizar

un adecuado control y evaluación de su gestión. La falta de información respecto de las actividades de los municipios, incide en los bajos índices de participación en la gestión local, situación que se acentúa en los municipios pequeños (Valenzuela, 2007).

Los hechos señalados anteriormente se traducen en desigualdades entre municipios respecto a la capacidad para cumplir tanto con las funciones mínimas establecidas por Ley, como para las nuevas exigencias, lo cual deriva en una pérdida de eficacia y legitimidad de su acción.

2.3.1.5 OPORTUNIDADES PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

A pesar de que la literatura tradicional reconoce al municipio principalmente como un administrador y prestador de servicios, es posible señalar que existe una incipiente preocupación entre los tomadores de decisiones para que los municipios superen su papel de “administrador de recursos” para convertirse en verdaderos protagonistas del desarrollo local. Para ello, ya se han establecido estrategias para convocar la participación de diversos actores en su gestión. Los municipios han innovado en la posibilidad de dar soluciones conjuntas a problemáticas e intereses compartidos, desde la celebración de convenios de cooperación, hasta la conformación asociativa de institucionalidades de derecho privado con el fin de superar sus propias limitaciones.

Así, considerando las limitaciones derivadas de su heterogeneidad, los municipios han ido aprendiendo que la coordinación entre ellos es una estrategia que posibilita el apoyo mutuo, que facilita y permite gestionar acciones exitosas con diferentes actores de la sociedad (SUBDERE, 2008). Los expertos en gestión municipal incitan a los municipios, en especial los de menor tamaño, a apoyarse y compartir experiencias para enfrentar problemas comunes a escala intercomunal y a negociar conjuntamente con los gobiernos centrales y regionales para poder superar las limitaciones de su estructura y capacidad organizacional.

2.3.2 ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

En América Latina, los procesos de conformación de asociaciones municipales surgieron estimulados por políticas o instituciones externas a los municipios a la par de los procesos de democratización ocurridos durante las últimas tres décadas, período en el cual se formó cerca del 70% de las agencias de desarrollo local. Actualmente estas instituciones, abarcan una amplia cobertura de la población, por ejemplo en Venezuela, Bolivia, Colombia y Uruguay, cubren al 100% de sus habitantes. No obstante su amplio alcance, se evidencia un desarrollo desigual de estas organizaciones, principalmente en su heterogénea capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal (FLACMA/GTZ, 2006).

En una mirada histórica de la realidad nacional, se puede señalar que existe desde principios del siglo XX, un interés de los municipios por formar agrupaciones. Prueba de ello son los distintos congresos de Gobierno Local desarrollados desde 1914, en los cuales alcaldes, regidores y delegados municipales, debatían estrategias para prestigiar la

institución municipal y establecer nuevos criterios respecto del poder municipal y su ejercicio ante la vigencia de la Ley Municipal de 1891. Así, desde la década de los 30's, comienzan a desarrollarse los "Congresos Nacionales de Alcaldes", con el fin de aumentar la autonomía administrativa y política del municipio respecto de los poderes centrales del Estado, para constituirse en verdaderos gobiernos locales (SUBDERE, 2008).

En la década de los 90's, comienza a visualizarse la motivación de los municipios por trabajar en conjunto a fin de generar condiciones políticas e institucionales que permitan un desarrollo local efectivo. Un importante incentivo para lograr esta finalidad, fue el aporte de cooperación internacional, principalmente el apoyo de Alemania, a través de sus agencias DSE, GTZ y DED y las fundaciones políticas del Estado Alemán tales como la Friedrich Ebert y Konrad Adenauer. Destaca también la cooperación canadiense a través de la Federación de Municipios de Canadá, la cooperación española a través de la Unión Iberoamericana de Municipios y la cooperación estadounidense con el apoyo prestado por la Internacional City Manager Association, entre otras (Valenzuela, 2007).

En el contexto de Modernización del Estado que caracteriza el fin del siglo XX, los conceptos de desarrollo local y autonomía municipal comienzan a cobrar importancia. Así en 1992, SUBDERE colabora y participa en el Seminario Internacional "Asociativismo Municipal", organizado por CEPAL y Fundación Friedrich Ebert, el cual abrió un importante espacio institucional de reflexión concretándose al año siguiente, la creación de la primera Asociación Chilena de Municipalidades (SUBDERE, 2008).

De este modo, en mayo de 1993 se funda la ACHM, organización pionera en materia de asociativismo municipal en Chile y a cuya conformación concurren más de mil doscientos delegados, representando a trescientos veintinueve (321) de los trescientos treinta y cuatro (334) municipios existentes a esa fecha. La ACHM, liderada por una directiva designada por los partidos políticos, se constituye como el principal promotor de la asociatividad y como el principal representante de las demandas de autonomía en la obtención y uso de recursos municipales.

En 1999 y tras las presiones de la ACHM, se produce la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, fortaleciéndose la creación de corporaciones y fundaciones entre uno o más municipios, las cuales se podían integrar a otras entidades públicas o privadas, pero sólo vinculadas a la promoción y difusión del arte y la cultura (Valenzuela, 2007). Esta reforma permitió que dos o más municipios pudiesen conformar una asociación municipal en acciones orientadas a: i) Prestar servicios comunes; ii) Ejecutar obras de desarrollo; iii) Realizar programas propios de la acción municipal; iv) Desarrollar acciones de formación del personal municipal y; v) Coordinar acciones con otras instituciones en áreas vinculadas a la acción municipal.

Así, se fueron conformando distintas asociaciones de municipios, divididas en tres categorías: *i) Asociaciones de carácter Nacional*, representada por la ACHM, cuya misión es la representación político y técnica a nivel nacional; *ii) Asociaciones de carácter territorial*, constituidas en torno a un proyecto común que aborda uno o más aspectos de un territorio compartiendo generalmente una identidad cultural, agroecológica o económico productiva y; *iii) Asociaciones de carácter temático*, aquellas que abordan temas

específicos comunes, generalmente correspondientes a un sector, cuyas soluciones pueden involucrar a uno o más sectores del Estado, pero siempre predominando uno de ellos, por ejemplo, temas turísticos, emprendimientos y fomento productivo, entre otros (Erazo, Villalta y Morales, 2012).

Estas organizaciones generaron un importante dinamismo para mejorar la gestión local y promover el desarrollo local. En un primer momento, si bien surgen sin el apoyo de instituciones de Gobierno, rápidamente las estrategias de desarrollo regional a través de los Gobiernos Regionales (GORE) generan los incentivos para su conformación. Por ejemplo, la aplicación de nuevos modelos de gestión territorial a nivel regional, como el Programa de Desarrollo Territorial (PDT), incentiva la creación de más de nueve asociaciones territoriales en la Región del Bío Bío.

Por su parte, desde el año 2000 se inicia el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL), que buscó mejorar las capacidades productivas de las comunas rurales, enfatizando en el fortalecimiento del asociativismo de sus municipios, a través de una línea de apoyo para la gestión (Valenzuela, 2007). Los programas de fomento productivo se constituyeron luego en un fuerte incentivo para el asociativismo, así el Programa Emprende Chile fortaleció las capacidades asociativas municipales en diez territorios del país, varias de las cuales ampliaron sus áreas de gestión más allá del componente productivo.

Ahora bien, hasta el año 2006 las asociaciones formadas presentaron distintas limitaciones para su gestión, pues no fueron reconocidas como sujetos de derecho privado, por lo que su administración estuvo supeditada a un municipio administrador. En términos generales, éstos no tuvieron la capacidad de gestionar recursos adicionales y tampoco lograron negociar recursos adicionales con los GORE. La tensión ideológica y la defensa de los intereses de cada municipio limitaron la obtención de resultados, a pesar de que en el período se observaron excepciones exitosas tales como el “Plan de recolección de residuos sólidos” de la Asociación Quinta Región Interior, el cual contó con amplia participación de los ciudadanos representados a través de dirigentes sociales (ACHM, 2009).

El diagnóstico de la ACHM respecto al fortalecimiento de las asociaciones municipales, señalaba que los incentivos no eran suficientes y por ello se demandó mayor protagonismo del Gobierno Central en la materia. Así, en marzo de 2007 se diseña e instala en SUBDERE, el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales (PFAM), cuyo primer objetivo fue fortalecer a estas organizaciones con el fin de transformarlas en interlocutores válidos ante el sector público y privado, para la gestión de iniciativas de desarrollo con enfoque territorial.

En sus inicios, el PFAM tuvo como contrapartes ejecutoras al Departamento de Desarrollo Municipal y la Unidad de Acciones Estratégicas, para luego quedar radicado definitivamente en el Departamento de Desarrollo Municipal. Esta iniciativa entregó lineamientos técnicos a los municipios para el proceso de conformación de la asociación pero no logró generar la suficiente coordinación entre los actores involucrados, por lo cual no se generaron suficientes incentivos para promover este tipo de prácticas, persistiendo además los problemas de gestión entre las asociaciones ya constituidas.

Luego, en julio de 2007 a partir de las recomendaciones de SUBDERE y de la permanente presión de la ACHM y dirigentes sociales para lograr la autonomía de las asociaciones, el Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional en materia de asociativismo municipal. Este proyecto fue ampliamente consensuado por los distintos actores políticos y logró introducir una modificación en el inciso sexto del artículo 118 de la CPR, incorporando la consagración constitucional de estas agrupaciones y la declaración de que podrían gozar de personalidad jurídica de derecho privado de conformidad a lo que estableciera la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

En mayo de 2009 fue promulgada la Ley N° 20.346, que aprobó la Reforma Constitucional en materia de asociativismo municipal. En virtud de dicha reforma, se estableció que *“las Municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la Ley Orgánica Constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado”*. De igual modo, se establece que los municipios se podrían asociar para gestionar acciones orientadas hacia los siguientes temas: i) Atención de servicios comunes; Salud, Turismo; ii) Ejecución de obras de desarrollo local; iii) Fortalecimiento de los instrumentos de gestión; iv) Programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; v) Capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales; vi) Coordinación con instituciones nacionales e internacionales.

A febrero de 2015, existen 37 asociaciones de municipios formalmente constituidas, en las cuales persisten obstáculos para desarrollar una gestión exitosa, entre ellos: i) Dificultades políticas entre las autoridades de los municipios miembros; ii) Rivalidad en el liderazgo local de sus socios; iii) Problemas de “autoestima” y poco esfuerzo de los municipios que las conforman. De esta forma, se ha concluido que las políticas y estrategias tendientes a fortalecer mecanismos asociativos no sólo deben contener un fuerte apoyo técnico, sino también el fortalecimiento de los grados de confianza entre los miembros.

Cuadro N°6: PRINCIPALES HITOS DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN CHILE

| PERÍODO | HITOS |
|-------------|---|
| 1980-1992 | <ul style="list-style-type: none"> Fuerte influencia de la Cooperación Internacional para el desarrollo de las practicas asociativas, particularmente de países tales como Alemania; Canadá; España y; Estados Unidos. |
| 1992-1995 | <ul style="list-style-type: none"> El Estado de Chile participa por primera vez en el Seminario Internacional “Asociativismo Municipal”. Creación de la Primera Asociación Chilena de Municipios. |
| 1999-2006 | <ul style="list-style-type: none"> Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, fortaleciéndose la creación de asociaciones de municipios. Creación del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales en la Subsecretaría de Desarrollo Regional. |
| 2007 – 2015 | <ul style="list-style-type: none"> Reforma Constitucional en materia de asociativismo municipal. Se otorga la posibilidad de contar con Personalidad Jurídica de Derecho Privado y se amplían ámbitos para el trabajo asociativo. Se formalizan cerca de 40 asociaciones de municipios. |

Fuente: Elaboración propia

2.3.3 CARACTERIZACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES

2.3.3.1 MARCO NORMATIVO

El asociativismo municipal está consagrado en el artículo 118 de la CPR, reconociendo el derecho de las municipalidades a asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Inicialmente, la CPR establecía que las municipalidades podían asociarse entre sí para el cumplimiento de sus labores, así como también les entregaba la facultad para constituir corporaciones o fundaciones de derecho público para abordar materias ligadas a la promoción del arte, la cultura y el deporte. Luego, mediante la Ley N°20.346 de 2009, se aprobó una modificación de esta cláusula, permitiendo la creación de organizaciones con fines privados.

Por su parte, la Ley N°20.527 de 2011, viene a modificar la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporando en su Título VI, distintas especificaciones respecto a las asociaciones de municipios. Por ejemplo, que los municipios podrán asociarse para el cumplimiento de objetivos, tales como el fortalecimiento de los instrumentos de gestión, la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, entre otros. Además, señala los contenidos que deben contemplar los convenios que se establecen entre las municipalidades para formalizar la asociación, entre los cuales se incluyen las obligaciones y los aportes financieros, materiales y de recursos humanos que hacen cada uno de los involucrados. Estos acuerdos deben ser aprobados por los concejos municipales respectivos.

Dicha Ley señala además que los recursos para el funcionamiento de las asociaciones, estarán contemplados en los presupuestos de los asociados y en los planes de acción que éstos establezcan, siempre y cuando se constituyan con personalidad jurídica de derecho privado.

El Decreto N°1161 de 2012, establece el reglamento para la aplicación de las normas referidas a las asociaciones municipalidades con personalidad jurídica, identificando requisitos mínimos para la obtención de la Personalidad Jurídica; Constitución de la Asamblea, del Directorio; Contenidos mínimos de los Estatutos; manejo de Patrimonio; Derechos y obligaciones de los municipios socios y; Disolución de las asociaciones.

Por último, cabe señalar que estas organizaciones están afectas a lo que señala el Código Civil para las Corporaciones con Personalidad jurídica, según las definiciones de los artículos 549 a 558.

2.3.3.2 FUNCIONES

La heterogeneidad en los principios que fundan las asociaciones nacionales de municipios, limita la posibilidad de definir funciones generales para este tipo de organizaciones. No obstante, SUBDERE propone que las asociaciones compartan el siguiente listado de funciones (SUBDERE, 2008):

- ✓ **Defender la autonomía de los municipios:** ante la eventual restricción de atribuciones o reducción de recursos por parte del gobierno central.
- ✓ **Representar a sus miembros ante los diversos niveles de la administración:** más allá de la defensa de la autonomía local, las asociaciones pueden establecer vínculos regulares con distintos niveles de la administración central para resolver situaciones específicas o simplemente para coordinarse.
- ✓ **Concertarse con otros agentes sociales e institucionales:** es posible relacionar al movimiento municipal, con la empresa privada, sindicatos, el mundo de la cultura, las ONGs, la prensa, el mundo académico, entre otros más allá del sector público.
- ✓ **Capacitar a las nuevas autoridades y funcionarios municipales:** las asociaciones municipales pueden desarrollar -solas o en coordinación con otras entidades públicas o privadas- distintas iniciativas de capacitación para los candidatos a alcaldes y concejales, para las autoridades ya electas y para los funcionarios.
- ✓ **Asistir técnicamente a las municipalidades:** los municipios -particularmente los más pequeños- necesitan apoyos técnicos para elaborar presupuestos, diseñar proyectos, organizar mejor su administración o aclarar dudas legales.
- ✓ **Vincularse con el movimiento asociativo internacional:** las asociaciones municipales pueden vincular a sus miembros individuales con el movimiento asociativo municipal internacional a través de seminarios, cursos de capacitación, pasantías, congresos o amplios programas de cooperación horizontal.
- ✓ **Difundir información e intercambiar experiencias:** disponer de información es una de las condiciones modernas de la eficiencia. Cambios en la legislación, fuentes de financiamiento, experiencias municipales exitosas dignas de ser replicadas, son prácticas que pueden ser difundidas por las asociaciones a sus miembros.
- ✓ **Prestar y coadministrar algunos servicios:** las asociaciones pueden prestar a sus miembros importantes servicios: Adquisición de ciertos bienes al por mayor; Centralización de informaciones; Prestación de seguros; Administración común; entre otras.

2.3.3.3 ATRIBUCIONES FIJADAS POR LEY

La normativa nacional establece las siguientes atribuciones (SUBDERE, 2008):

- ✓ La formulación y ejecución del plan de desarrollo, presupuesto institucional y los programas y proyectos necesarios para su cumplimiento.
- ✓ Conformar federaciones y/o confederaciones de asociaciones municipales.
- ✓ En general ejecutar todo tipo de actos o contratos que permitan el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

2.3.3.4 CARACTERÍSTICAS COMUNES (según SUBDERE)

- ✓ **Proceso de Constitución:** Considerando la naturaleza de la personalidad que se propone la asociación municipal, el procedimiento de constitución es simple, ágil y económico, permitiendo la obtención de personalidad jurídica a través de un sistema similar al de las corporaciones o fundaciones.
- ✓ **Organización Interna:** A pesar de que no está reglamentado, SUBDERE propone que existan al menos tres estructuras de organización: i) Asamblea de socios, principal órgano en que radicarán las atribuciones fundamentales de la entidad, conformada por los municipios asociados, representados por sus alcaldes (y concejales); ii) Directorio, órgano ejecutivo compuesto por un número variable de alcaldes (y concejales), responsable de la administración superior de la asociación y iii) Secretario ejecutivo, encargado de la gestión y administración de la entidad, con dedicación exclusiva, cuya contratación se regirá por las leyes laborales comunes y será aprobado por el presidente del directorio.
- ✓ **Régimen jurídico del personal:** El personal está regido por las normas del Código del Trabajo, permitiéndose establecer pasantías y comisiones de servicio de funcionarios municipales, previo acuerdo de los respectivos concejos.
- ✓ **Patrimonio:** Las asociaciones disponen de patrimonio propio, gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios el cual está formado por: Cuotas de incorporación, ordinarias y extraordinarias, determinada con arreglo a los estatutos; Por donaciones; Por las utilidades provenientes de sus bienes y servicios; Por la venta de activos y por erogaciones y subvenciones provenientes de personas naturales o jurídicas; De las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales y; Demás bienes que adquieran a su nombre.
- ✓ **Fiscalización:** Existen dos tipos de mecanismos de fiscalización i) Internos: El directorio rinde periódicamente cuenta a la asamblea de sus actividades y; ii) Externos: Ejercidos por la Contraloría General de la República respecto de fondos públicos; Concejos y directores como agentes de control de municipalidades socias, respecto de sus aportes y; Dirección del Trabajo respecto de los trabajadores.

2.3.3.5 RECURSOS INSTITUCIONALES DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

La política pública nacional de fortalecimiento de las asociaciones municipales, está a cargo de SUBDERE, a través del PFAM. Entre sus objetivos se encuentran:

- ✓ Promover el fortalecimiento de las asociaciones municipales, de modo que integren un enfoque territorial del desarrollo y constituyan una instancia efectiva de articulación entre la oferta pública regional y la demanda local.

- ✓ Generar procesos para que las asociaciones sean interlocutores válidos ante el sector público y privado, de tal forma de generar recursos y gestionar las iniciativas que contribuyan al desarrollo de los territorios a los que pertenecen, mejorando su capacidad de gestión y representación de los intereses comunes de los territorios.
- ✓ Desarrollar acciones orientadas a que las asociaciones avancen en su planificación estratégica para aportar como gestores del desarrollo de territorios, especialmente en los ámbitos del fomento productivo, la protección social y los residuos sólidos.

Para ello, el PFAM se desarrolla a través de tres componentes: i) La promoción de iniciativas de Ley que fortalezcan el rol de las asociaciones municipales; ii) La entrega de recursos a través de fondos concursables para superar la dependencia del FNDR y otros instrumentos de inversión regional y; iii) La prestación de asistencia técnica y capacitaciones que contribuyan a una proyección estratégica que asegure la estabilidad de las asociaciones municipales. Todo lo cual, apunta a fortalecer el trabajo estas organizaciones, reforzando las actuales posibilidades financieras, compartiendo las experiencias exitosas y profundizando sus capacidades de gestión territorial.

Durante el año 2014, el programa destinó cerca de 200¹ millones de pesos para el desarrollo de prácticas asociativas, beneficiando a 14 asociaciones de municipios desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Magallanes. Las iniciativas seleccionadas, abarcaron diversas temáticas entre las que destacan: los planes de gestión para asociaciones de municipalidades rurales, desarrollo sustentable, proyectos turísticos, fortalecimiento institucional, gestión territorial, cuidado medioambiental, entre otros.

No obstante lo anterior, el programa presenta algunas deficiencias vinculadas principalmente a la calidad y oportunidad de información en terreno entregada a las distintas asociaciones, así como también en el nivel de montos comprometidos, los cuales son insuficientes a opinión de la ACHM. También es posible observar problema en la fluidez de los trámites de pago y otros.

2.3.4. TIPOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

Al año 2012, el Registro Nacional de Asociaciones Municipales -sistematizado por SUBDERE- contaba con un total de 52 organizaciones, las cuales consideran la participación de 342 municipios que integran más de una asociación, tal como se detallará más adelante. A febrero de 2015², 37 asociaciones se han constituido con personalidad jurídica de derecho privado gracias a la promulgación de la Ley que les otorga dicha posibilidad. Éstas se caracterizan por su amplia heterogeneidad ya sea territorial, financiera, en capacidades de gestión, recursos humanos, localización o de perfil poblacional.

¹ Desde el año 2007, se observa que el presupuesto del programa ha aumentado en torno al 20%.

² Registro único de Asociaciones de Derecho Privado Ley N°20.527. Actualizado al 18 de febrero de 2015.

A continuación, se agrupa el trabajo asociativo de los municipios, en los siguientes cuadros según los criterios de: i) *Asociaciones de carácter nacional*, ii) *Asociaciones de carácter territorial* y; iii) *Asociaciones de carácter temático*.

i) Asociaciones de carácter nacional

Cuadro N°7: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER NACIONAL
(En gris se destacan las asociaciones municipales incorporadas al registro único de SUBDERE)

| ÁREA | REGIONES | NOMBRE | MUNICIPIOS |
|---------------------|----------|---|--|
| Nacional | Todas | Asociación Chilena de Municipios (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | 315 según Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado (actualización 18.02.2015) |
| Nacional y temática | Todas | Asociación Nacional de Municipios Turísticos | 149.- Municipios de Chile: Algarrobo, Castro, Copiapo, Alto del Carmen, Coquimbo, Coronel, Ancud, Chanco, Corral, Andacollo, Chañaral, Cunco, Angol, Chile, Chico, Curacautín, Antofagasta, Chillan, Curarrehue, Antuco, Chimbarongo, Curaco de Velez, Arauco, Chonchi, Coyhaique, Arica, Cobquecura, Dalcáhué, Aysén, Cochamo, Doñihue, Barnechea, Cochrane, El Quisco, Cabo de Hornos, Colina, El Carmen, Cabrero, Collipulli, Freirina, Calama, Concepción, Frutillar, Calbuco, Constitución, Futaleufu, Caldera, Contulmo, Futrono, Carahue, Con Con, Hualaihue, Cartagena, Combarbala, Iquique, Isla de Pascua, Los Angeles, Pitrufquén, Juan Fernández, Los Lagos, Pirque, La Florida, Los Vilos, Pucon, La Unión, Lota, Porvenir, Las Guaitecas, Machali, Primavera, Lago Ranco, Maullín, Providencia, La Serena, Melipilla, Puqueldón, Lago Verde, Molina, Monte Patria, Purránque, Putaendo, Laguna Blanca, Ninhue, Puerto Cisnes, O'Higgins, Punta Arenas, La Calera, Olmué, Puerto Natales, Las Condes, Osorno, Puerto Montt, Licanten, Ovalle, Puerto Octay, Linares, Palena, Puerto Saavedra, Litueche, Papudo, Puerto Varas, Llanquihue, Paihuano, Putre, Lolol, Penco, Puyehue, Los Andes, Pica, Pichilemu, Puchuncavi, Santa Bárbara, Villarrica, Queilen, Santa Cruz, Villa Alemana, Quellón, Santiago, Viña del Mar, Quinchao, Santo Domingo, Zapallar, Quintero, Talca, Quillón, Temuco, Quemchi, Til Til, Rancagua, Timaukel, Río Claro, Tocopilla, Río Bueno, Torres del Paine, Río Ibañez, Tolten, Río Hurtado, Tome, San Felipe, San Carlos, Tortel, San Fernando, Valdivia, San José de Maipo, Valparaíso, San Gregorio, Vichuquén, San Pedro de Atacama, Vicuña, San Vicente de Tagua Tagua y Vilcun. |

Fuente: Elaboración propia en base a catastro de Asociaciones Municipales SUBDERE 2012 y 2015.

Las asociaciones de **tipo nacional** son dos, la Asociación Nacional de Municipios Turísticos que cuenta con la adhesión de 149 Municipalidades y la ACHM, que coordina la participación de todos los municipios del país. Según Valenzuela (2007), la ACHM representa la opinión del conjunto de municipios ante las principales autoridades del Estado, lo cual obliga a su permanente participación y apoyo en la discusión de aquellas políticas, programas y Leyes que afectan a sus representados. Así también realiza un intenso programa de apoyo técnico en diversas áreas.

ii) Asociaciones de carácter territorial

Cuadro N°8: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER TERRITORIAL

(En gris se destacan las asociaciones municipales incorporadas al registro único de SUBDERE)

| REGIÓN | REGIONAL | | TERRITORIAL | |
|------------------------------|--|--|--|---|
| | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
| NORTE GRANDE Y NORTE CHICO | | | Asociación de Municipalidades del Norte de Chile (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Arica, Tocopilla, Calama, Taltal, Mejillones, Ollague, María Elena, Sierra Gorda; Antofagasta, Vallenar, Copiapó, Huasco, Freirina, Diego de Almagro, La Higuera, Pica. |
| CENTRO- SUR. EXTREMO AUSTRAL | | | Asociación de Municipalidades de ciudades Puerto y de Borde Costero Chileno (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Valparaíso, Aysén, San Antonio Coquimbo, Punta Arenas, Talcahuano, Puerto Montt. |
| ARICA Y PARINACOTA | | | Asociación de Municipalidades Rurales de Tarapacá y Arica Parinacota (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Camíña, Camarones, Pozo Almonte, Pica, Colchane, Putre y General Lagos |
| ANTOFAGASTA | Asociación de Municipalidades de la Región de Antofagasta (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Tocopilla, María Elena, Calama, Ollague, San Pedro de Atacama, Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Tal-Tal | | |
| ATACAMA | Asociación Regional Atacama (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Chañaral, Diego de Almagro, Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla, Huasco, Alto del Carmen, Freirina y Vallenar. | | |
| COQUIMBO | Asociación Regional de Coquimbo (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Coquimbo, La Serena, Combarbalá, Salamanca, La Higuera, Andacollo, Vicuña, Paihuano, Monte Patria, Ovalle. | Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Andacollo, Canela, Combarbalá, Illapel, La Higuera, Los Vilos, Monte Patria, Paihuano, Punitaqui, Río Hurtado, Salamanca |
| | | | Asociación de Municipalidades de la Provincia de Choapa | Illapel, Alcalde Denis Cortés Vargas |
| VALPARAÍSO | Asociación Regional de Municipalidades de la Región de Valparaíso (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Petorca, La Ligua, Cabildo, Papudo, Zapallar, Putaendo, Catemu, San Felipe, Santa María, Panquehue, Llaillay, Nogales, Calera, La Cruz, Quillota, Hijuelas, Limache, Olmué San Esteban, Rinconada, Calle Larga, Los Andes, Puchuncaví, Juan Fernández, Quintero, Concón, Viña del Mar, Villa Alemana, Valparaíso, Quilpué, Casablanca, Algarrobo, El Quisco, El Tabo, Cartagena, San Antonio, Sto Domingo e Isla de Pascua | Asociación de Municipios Quinta Región Cordillera (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Cabildo, Llay Llay, Los Andes, Nogales; Panquehue, Petorca, Quillota, Santa María; Hijuelas, La Ligua, Putaendo, San Esteban, San Felipe, Rinconada, Catemu, Zapallar |
| | | | Asociación de Municipalidades del Marga Marga | Quilpué, Villa Alemana, Limache y Olmué. |
| | | | Asociación de Municipalidades Quillota Interior | Hijuelas, La Calera, La Cruz, Nogales y Quillota. |
| | | | Asociación de Municipios Litoral de Los Poetas | San Antonio, Cartagena, El Quisco, El Tabo, Algarrobo, Santo Domingo y Casablanca |

| REGIÓN | REGIONAL | | TERRITORIAL | |
|----------|--|---|--|--|
| | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
| OHIGGINS | Asociación de Municipalidades Región de O'Higgins (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Codegua, La Estrella, Coínco, Litueche, Coltauco, Marchihue, Doñihue, Navidad, Graneros, Paredones, Las Cabras, Pichilemu, Machalí, Chépica, Malloa, Chimbarongo, Mostazal, Lolol, Olivar, Nancagua, Peumo, Palmilla, Pichidegua, Peralillo, Quinta de Tilcoco, Placilla, Rancagua, Pumanque, Rengo, San Fernando, Requínoa, Santa Cruz y San Vicente de Tagua Tagua | Asociación de Municipios Sustentables de la Región de O'Higgins | Chimbarongo, San Fernando, Placilla, Nancagua, Chépica, Santa Cruz, Palmilla y Peralillo. |
| | | | Asociación de Municipios del valle de Colchagua AMUCOL | Santa Cruz, Palmilla, Chépica, Nancagua, Placilla y Lolol. |
| MAULE | Asociación de Municipalidades Región del Maule (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Teno, Vichuquén, Hualañé, Rauco, Curicó, Romeral, Licantén, Sagrada Familia, Molina, Curepto, Río Claro, Constitución, Penciahue, Talca, Pelarco, San Clemente, Maule, Empedrado, San Rafael, Chanco, Cauquenes, Pelluhue, Villa Alegre, Yervas Buenas, Colbún, Linares, Retiro, Longaví y Parral | Asociación de Municipalidades Parral-Retiro-Longaví (tierra de Neruda) | Parral, Retiro y Longaví |
| | | | Asociación Maule Itata de Residuos Sólidos. | Cauquenes, Chanco y Pelluhue |
| BIO BIO | Asociación de Municipalidades de la Región del Biobío (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Chillán, Chillán Viejo, Hualpén, San Carlos, Ñiquén, San Fabián, Bulnes, Quillón, Ranquíl, Portezuelo, Coelemu, Trehuaco, Cobquecura, Quirihue, Ninhue, San Nicolás, Cabrero, Yumbel, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Yungay, Pemuco, Los Angeles, Tucapel, Antuco, Quilleco, Santa Bárbara, Quilaco, Mulchén, Negrete, Nacimiento, Laja, San Rosendo, Alto Bío Bío, Concepción, Talcahuano, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Penco, Tomé, Florida, Hualqui, Santa Juana, Coronel, Lota, Lebu, Arauco, Curanilahue, Los Alamos, Cañete, Contulmo y Tirúa. | Asociación de Municipalidades de la Provincia de Arauco (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirua. |
| | | | Asociación de Municipalidades Biobío Centro para el Desarrollo Territorial | Los Angeles, Laja y Nacimiento. |
| | | | Asociación de Municipalidades del Valle del Itata | Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quillón, Quirihue, Ranquíl, San Nicolás y Trehuaco. |
| | | | Asociación de Municipios Cordilleranos del Bío Bío (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Tucapel, Huepil, Antuco, Quilleco, Santa Barbara, Quilaco, Mulchen, Negrete y Alto Bio-Bío. |
| | | | Asociación de Municipios para el Desarrollo Económico Local (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Santa Juana, Hualqui, Cabrero, San Rosendo, Yumbel, Florida |
| | | | Asociación de Municipios Canal Laja (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Yungay, Pemuco, El Carmen, San Ignacio, Pinto, Chillán Viejo y Bulnes |
| | | | Asociación de Municipalidades del Punilla (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | San Carlos, San Fabián, Ñiquen y Coihueco. |
| | | | | |

| REGIÓN | REGIONAL | | TERRITORIAL | |
|------------|--|--|---|---|
| | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
| ARAUCANÍA | Asociación Regional de La Araucanía (AMRA) | 32 municipios de la región, su detalle no se encuentra disponible. | Asociación de Municipalidades de Nahuelbuta (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Lumaco, Purén, Los Sauces y Traiguén |
| | | | Asociación de Municipalidades Costa Araucanía (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Carahue, Nueva Imperial, Saavedra y Teodoro Smith, |
| | | | Asociación de Municipalidades Malleco Norte (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Collipulli, Angol, Renaico y Ercilla. |
| | | | Asociación Valle Central | Victoria, Perquenco, Curacautín y Lautaro |
| | | | Asociación de Municipalidades Turísticas Lacustre | Panguipulli, Pucón, Villarrica, y Curarrehue. |
| | | | Asociación de Municipalidades del Borde Costero del Pacífico | San Juan de la Costa, Río Negro, Purranque, Fresia, Los Muermos y Maullín. |
| | | | | |
| LOS LAGOS | | | Asociación de Municipalidades de la Provincia de Chiloé. | Ancud, Castro, Chonchi, Curaco de Vélez, Dalcahue, Puyqueldón, Quelén, Quellón, Quemchi y Quinchao. |
| | | | Asociación Provincial de Municipios de Llanquihue para el manejo sustentable | Calbuco, Cochamó, Fresia, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos, Maullín, Puerto Montt y Puerto Varas. |
| | | | Asociación de Municipios de la Cuenca del Lago Llanquihue | Frutillar, Llanquihue, Puerto Octay y Puerto Varas |
| | | | Asociación de Municipios Precordillera | Cunco, Vilcún, Melipeuco y Padre las Casas |
| | | | Asociación de Municipios de Desarrollo intercomunal Chiloé (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Quemchi, Dalcahue, Ancud |
| LOS RÍOS | Asociación de Municipios Región de los Ríos (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Valdivia, Corral, Lanco, Los Lagos, Mafil, Mariquina, Paillaco, Panguipulli, La Unión, Futrono, Lago Ranco y Río Bueno. | | |
| AYSÉN | Asociación Regional de Municipalidades de la Región de Aysén | Aysén, Cisnes, O'Higgins, Tortel, Coyhaique y Lago Verde. | Asociación de Municipios Pascua Baker | O'Higgins y Cochrane. |
| MAGALLANES | Capítulo Regional de Municipalidades de Magallanes y Antártica Chilena. | Cabo de Hornos, Laguna Blanco, Punta Arenas, Río Verde, San Gregorio, Porvenir, Primavera, Timaukel, Natales Torres Paine. | | |

| REGIÓN | REGIONAL | | TERRITORIAL | |
|----------------|---|--|--|--|
| | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS | ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
| METROPO-LITANA | Asociación de Municipios de la Región Metropolitana | Municipios de la Región Metropolitana. | Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Lo Barnechea, Colina, Las Condes, Pinto, Puente Alto |
| | | | Asociación de Municipios Rivera Sur Maipo | Buín, Pirque y Paine. |
| | | | Asociación de Municipalidades Ciudad Sur (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | El Bosque, La Granja, Lo Espejo, La Pintana, Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín y San Ramón. |
| | | | Asociación Municipios Rurales de la R.M. AMUR (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | María Pinto, Pirque; Til Til; El Monte; Talagante; Peñaflores; Padre Hurtado; Melipilla; Colina; Paine; San Pedro; Alhué; San José de Maipo; Lampa; Curacaví; Buín; Calera de Tango; Isla Maipo. |
| | | | Asociación de Municipalidades de la Zona Oriente de la R.M. (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea |
| TOTAL | 12 asociaciones regionales | 225 municipios | 37 asociaciones territoriales | 173 municipios |

Fuente: Elaboración propia en base a catastro de Asociaciones Municipales SUBDERE 2012 y 2015.

Se registran 49 asociaciones de municipios de **tipo territorial**:

- Un primer subgrupo son las asociaciones de carácter regional que en total son doce, quedando sin representación las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Los Lagos.
- Un segundo subgrupo está compuesto por treinta y siete organizaciones que abarcan distintas territorialidades desde la Región de Coquimbo hasta la Región de Aysén. Destacando el gran número de asociaciones de municipios que se desarrollan en la novena región de la Araucanía.

Por último, cabe señalar que este tipo de asociaciones, ha logrado una alta legitimidad técnico-política, a través del desarrollo de importantes esfuerzos de coordinación institucional, principalmente con los GORE y las Universidades.

iii) Asociaciones de carácter temático.

Cuadro N°9: ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER TEMÁTICO

(En gris se destacan las asociaciones municipales incorporadas al registro único de SUBDERE)

| TEMA | ASOCIACIÓN | REGIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
|--------------------------------------|--|---------------|---|
| GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS | Asociación de Municipios Paso Pehuenche de Residuos Sólidos | Maule | Pencahue, Maule, Talca, San Rafael, Pelarco, Río Claro y San Clemente |
| | Asociación de Municipios Región de Los Ríos para el proyecto Manejo Integral de Residuos Sólidos. (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Los Ríos | Valdivia, Corral, Futrono, Lanco, Los Lagos, Mafil, Mariquina, Paillaco, Panguipulli, La Unión, Lago Lanco y Río Bueno. |
| | Asociación de Municipalidades de la Provincia de Llanquihue para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Los Lagos | Puerto Montt, Puerto Varas, Frutillar, Fresia, Llanquihue, Los Muermos, Calbuco, Maullín y Cochamó. |
| | Asociación de Municipalidades de la provincia de Osorno, Región de los Lagos para el manejo sustentable de residuos y la gestión ambiental (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Los Lagos | Osorno, Purránque, San Pablo, San Juan de la Costa; Puyehue, Puerto Octay, Río Negro. |
| GESTIÓN DE AMBIENTE SALUDABLE | Asociación Municipal para la sustentabilidad ambiental, AMUSA (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Metropolitana | Vitacura, Pudahuel, Quilicura, Colina, Juan Fernández. |
| | Asociación de Municipios Ambiente Saludable | Maule | Vichuquen, Licantén, Hualañe, Curepto, Empedrado y Constitución |
| | Asociación Proyecto Protege-Parque Cordillera (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Metropolitana | La Florida, Peñalolén, San José de Maipo, Las Condes, Colina, Lo Barnechea. |
| | Asociación de Municipalidades paisajes de conservación para La biodiversidad de la Región de Los Ríos (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Los Ríos | Los Lagos, Mafil |
| | Asociación de Municipalidades para el desarrollo de la Apicultura, el turismo y el medio ambiente, en la Zona de Amortiguación de la Reserva Nacional Llanquihue, Parque Alerce Andino y Parque Nacional Hornopirén, de la Región de Los Lagos (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Los Lagos | Puerto Varas, Cochamó |

| TEMA | ASOCIACIÓN | REGIÓN | MUNICIPIOS MIEMBROS |
|--|--|---|--|
| IDENTIDAD INDÍGENA | Asociación de Municipalidades con alcalde mapuche (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Araucanía | Renaico, Chol Chol, Galvarino, Saavedra, Curarrehue |
| ADMINISTRACIÓN DE CASINOS DE JUEGOS | Asociación de Municipalidades con casinos de juegos (Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado) | Arica y Parinacota, Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Los Lagos y Magallanes. | Arica, Coquimbo, Iquique, Pucón, Puerto Varas, Natales, Viña del Mar. |
| FOMENTO PRODUCTIVO | Asociación de Municipios Valle de Curicó | Maule | Rauco, Teno, Romeral, Curicó, Sagrada Familia y Molina |
| | Asociación Municipios del Valle del Maipo | Metropolitana | Isla de Maipo, Talagante y Malloco |
| | Asociación de Municipios embalse de Ancoa | Maule | San Javier, Villa Alegre, Yerbás Buenas, Colbún y Linares |
| | Asociación de Municipios Mineros de Chile | Antofagasta, Atacama y O'Higgins (en primera instancia) | María Elena, Calama, Antofagasta, Tocopilla, Sierra Gorda, San Pedro de Atacama, Ollague, Taltal, Caldera, Chañaral, Copiapó, Diego de Almagro, Caldera, Rancagua, Pozo Almonte, Vallenar, Andacollo, Machali, Mejillones. |

Fuente: Elaboración propia en base a catastro de Asociaciones Municipales SUBDERE 2012 y 2015.

Del cuadro es posible observar que los municipios se agrupan en cinco grandes ámbitos. En cuanto a las asociaciones formalmente constituidas, existen nueve asociaciones para la gestión de temáticas en particular, entre las más comunes se encuentra: la gestión de residuos sólidos, ambientes saludables, minería, embalses, explotación de valles. No obstante pueden existir otras prácticas asociativas que no responden a la institucionalidad de asociaciones municipales, las cuales quedan fuera del análisis de este estudio³.

Finalmente, cabe señalar que la bibliografía concuerda que las asociaciones de tipo temático, favorecen en especial a aquellos municipios de menor tamaño y recursos, que presentan limitaciones en su capacidad institucional, particularmente para articularse con otros actores (Valenzuela, 2007).

³ Nota metodológica: Para efectos del presente estudio, solo se considerarán en el posterior análisis aquellas asociaciones del registro único elaborado por SUBDERE con actualización al 18 de febrero de 2015, vale decir, aquellas que cuentan con personalidad jurídica de derecho privado, ya que aquellas que no se han constituido como tal, podrían haber desaparecido o no presentar actividades, lo que limita y dificulta el análisis.

2.3.5. RED DE ACTORES DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

Para comprender de mejor manera los horizontes del asociativismo municipal, es preciso identificar un mapeo de los principales actores a nivel nacional. Para ello se elabora el siguiente recuadro que identifica el sector de participación, los intereses y su influencia en la toma de decisiones:

Cuadro N°10: MAPA DE ACTORES ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CHILE

| SECTOR DE PARTICIPACIÓN | ACTORES | INTERESES | INFLUENCIA TOMA DE DECISIÓN |
|--|---|--|-----------------------------|
| Actores Gubernamentales (en posiciones de Poder Formal) | Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) | Apoyar técnicamente a las asociaciones municipales para fomentar su asociativismo asegurando la efectividad de sus actividades. | Alta |
| | Gobiernos Regionales (GORE) | Ser el principal coordinador e interlocutor entre el Gobierno Central y las asociaciones municipales | Moderada |
| | Alcaldes | Liderar iniciativas valiosas para su comunidad y su afiliación partidaria. | Alta |
| | Concejeros Municipales | Liderar iniciativas valiosas para su comunidad y afiliación partidaria, y contrarrestar el poder del alcalde en la gestión municipal. | Alta |
| | Contraloría General de la República (CGR) | Velar por la legalidad y transparencia en la ejecución de las actividades de las asociaciones municipales. | Baja |
| | Funcionarios Municipales | Reducir sus cargas laborales, manteniendo sus puestos de trabajo. | Moderada |
| Actores Legislativos (En posiciones de Poder Formal) | Partidos políticos oficialistas | Preservar el poder político del Gobierno Central, visibilizando la gestión de los municipios oficialistas ante la comunidad. | Alta |
| | Partidos políticos de oposición | Ejercer el poder político del Gobierno Central, demostrando cercanía con los problemas de la realidad local. | Alta |
| Actores Institucionales (Organizaciones en posición de Poder Formal e Informal) | Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) | Ser el principal representante a nivel nacional de las demandas de las asociaciones de municipios ante el Gobierno Central | Alta |
| | Asociaciones Municipales Formalmente Constituidas | Resolver problemas de las comunidades de manera eficiente, velando por satisfacer las principales problemáticas de cada comuna representada. | Alta |
| | Universidades | Apoyar el desarrollo de estudios sobre el fenómeno del asociativismo municipal. | Baja |
| | Asociaciones Municipales Internacionales | Resolver problemas de las comunidades de manera eficiente, a través del aprendizaje de buenas prácticas. | Baja |

| SECTOR DE PARTICIPACIÓN | ACTORES | INTERESES | INFLUENCIA TOMA DE DECISIÓN |
|--|---|--|-----------------------------|
| | Empresas Privadas | Obtener legitimidad ante la comunidad donde desarrollan sus labores con el fin de ganar clientes, evitar posibles conflictos o desarrollar proyectos de responsabilidad empresarial. | Baja |
| | Organismos de Cooperación Internacional | Financiar actividades cooperativas entre el nivel local, para la superación de problemáticas comunes. | Moderada |
| Actores Comunitarios (Grupos de Presión de la Sociedad Civil) | Representantes de organizaciones comunitarias | Participar de la definición de prioridades de problemáticas a resolver por las asociaciones municipales | Baja |
| | Asociaciones Municipales Informales | Resolver problemas de las comunidades de manera eficiente, sin adoptar necesariamente los condicionamientos en el proceso establecido por la SUBDERE para estos fines. | Baja |
| | Ciudadanía en general | Recibir por parte del Estado, soluciones efectivas ante sus problemas | Baja |

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica.

En una lógica prospectiva, se observa un escenario de amplio apoyo para la conformación y fortalecimiento de asociaciones municipales, no existiendo detractores de esta iniciativa, sino por el contrario, los actores cooperan con el desarrollo de estas prácticas.

2.4. PROBLEMAS COMUNES DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

No obstante las ventajas generadas a partir de la coordinación de esfuerzos, según el informe de SUBDERE (2008) y el estudio de J.P. Valenzuela (2007), es posible identificar los siguientes nudos críticos en el asociativismo municipal nacional:

- **Falta de claridad sobre el rol del asociativismo:**

No existe en el contexto asociativo ni tampoco en el Gobierno Central una definición clara respecto al rol de las asociaciones en el marco institucional y territorial. Se evidencia además, falta de información entre los municipios tanto de los procedimientos para conformar asociaciones, como de la importancia y contribución de éstas en la gestión municipal. Los municipios se muestran en general desinteresados en emprender este tipo de prácticas.

- **Poca capacidad para generar autonomía financiera:**

Hasta el año 2009 los municipios se asociaban en base a convenios que se vieron limitados principalmente por la debilidad institucional y la falta de personalidad jurídica. Estas organizaciones actuaban sin autonomía financiera, administradas a través de un municipio, lo que obstaculizó el desarrollo de proyectos intermunicipales, pues los costos de coordinación eran excesivos (ACHM, 2010).

A partir de la posibilidad legal de constituir organizaciones con personalidad jurídica de derecho privado, las asociaciones tienen la facultad para generar ingresos propios y contraer empréstitos. No obstante, su baja capacidad de coordinación y los problemas propios en la gestión de finanzas de los municipios miembros, generan un círculo vicioso para la promoción y sustentabilidad del autofinanciamiento. De este modo, estas instituciones generan dependencia respecto a la postulación de proyectos financiados con recursos del Gobierno Central, principalmente a través del FNDR.

En esta línea, la normativa no expresa con claridad las posibilidades de financiamiento de las asociaciones municipales, por lo que existe desconocimiento entre los municipios sobre las opciones legales para la generación de recursos propios. Esto se diferencia de lo ocurrido en el contexto internacional, donde las asociaciones tienen tradición de autonomía, por lo que conocen cuáles son sus competencias y mecanismos de financiamiento. Éstas cuentan además, con el respaldo de algún nivel de gobierno, el cual generalmente entrega recursos adicionales (Valenzuela, 2007).

- **Capacidad y legitimidad del liderazgo:**

En el escenario municipal, es conocida la rivalidad que existe entre los liderazgos de alcaldes y de concejeros municipales, lo que se traspa a la realidad de los municipios miembros de las asociaciones. La heterogeneidad política de los territorios, genera dificultades para la coordinación efectiva entre los propios municipios y entre éstos y los organismos del nivel central vinculados con los intereses asociativos (Valenzuela, 2007). Esto, además, genera problemas en la “autoestima” de la institución así como también produce un importante riesgo para la continuidad de las prácticas asociativas.

Se evidencian conflictos por la superposición de intereses particulares de cada municipio por sobre el interés general de la asociación, principalmente en aquellas de carácter territorial. La disparidad en el poder de negociación de los alcaldes, ya sea por el tamaño, capacidad económica del municipio o por la propia preparación profesional y legitimidad del alcalde, genera interlocución débil de aquellos municipios con menor tamaño y capacidad de gestión, prevaleciendo los intereses de los municipios de mayor tamaño, los cuales por lo general cuentan con mayor experiencia y capacidad institucional.

- **Estabilidad y capacidad de gestión:**

Dado el carácter muchas veces instrumental de las asociaciones municipales, la estabilidad de estas instituciones no se basa en proyectos estratégicos de largo plazo, sino en pequeñas acciones asociativas sin mayor impacto o en el peor de los escenarios, las asociaciones se transforman en convenios formales de buenas intenciones, sin generar acciones colaborativas concretas a favor de la gestión local.

Además, no existe adecuada capacitación para que los municipios logren enfrentar la demanda institucional que requiere la participación en este tipo de organizaciones, por lo cual, a pesar de los esfuerzos por prestar asistencia técnica, existe un desinterés de distintos municipios por seguir agregando funciones a su quehacer.

3. ANÁLISIS Y HALLAZGOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

3.1 FACTORES ASOCIADOS AL ÉXITO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

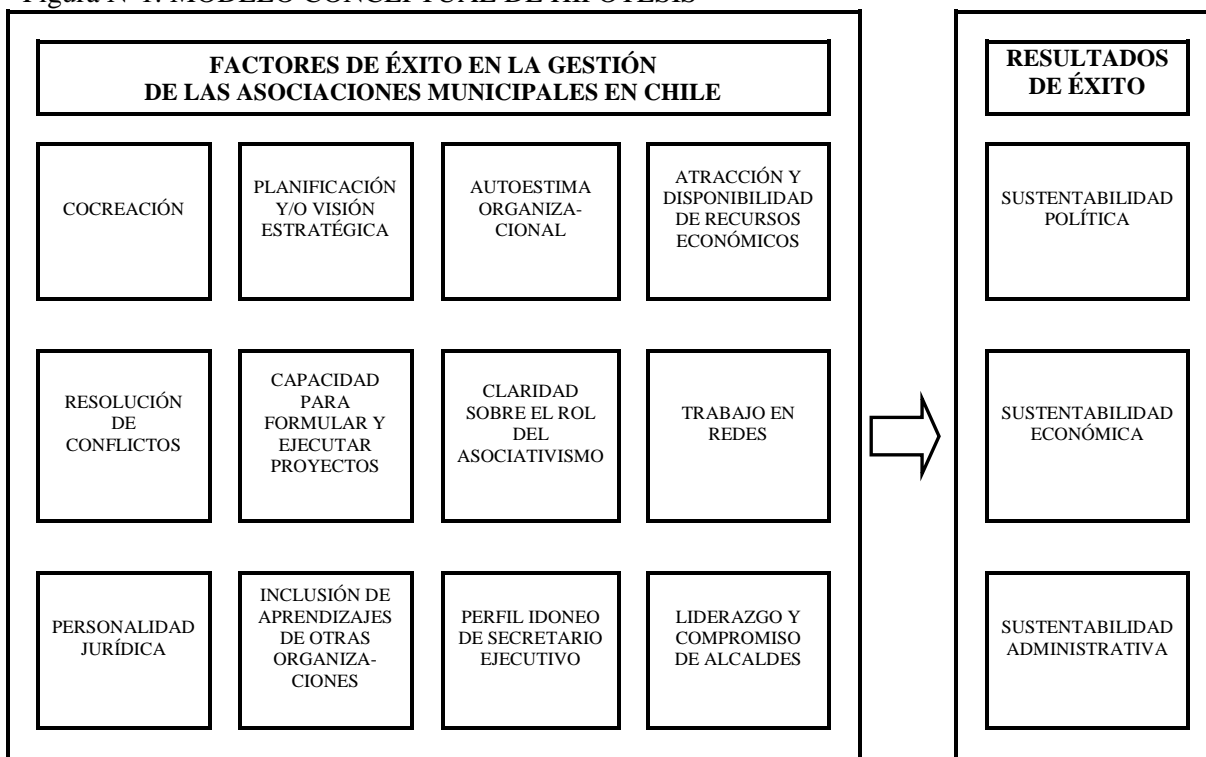
3.1.1 DESCRIPCIÓN DE FACTORES Y DEL MODELO HIPÓTESIS

Con el fin de identificar aquellos factores críticos que influyen en el éxito de la gestión de las asociaciones municipales, se propone como hipótesis, el modelo conceptual ilustrado en la figura N°1. Éste posee de un total de 12 factores que impactan en la generación de resultados de éxito, entendidos para efectos de este estudio como la sustentabilidad política, económica y administrativa de este tipo de organizaciones.

Los factores seleccionados, responden al ejercicio de revisión bibliográfica y al criterio experto derivado de entrevistas en profundidad. De estas fuentes de información, se pudo identificar con mayor relevancia y frecuencia a los siguientes: 1) Cocreación; 2) Planificación y/o visión estratégica; 3) Autoestima organizacional; 4) Capacidad de atracción y disponibilidad de recursos financieros; 5) Resolución de conflictos a favor del bien común; 6) Capacidad para formular y ejecutar proyectos; 7) Claridad sobre el rol del asociativismo municipal; 8) Trabajo en redes; 9) Posesión de Personalidad Jurídica; 10) Inclusión de aprendizajes de otras organizaciones; 11) Perfil idóneo de secretario ejecutivo; 12) Liderazgo y compromiso de alcaldes Presidente de la Asociación.

A continuación se presenta el modelo conceptual de hipótesis.

Figura N°1: MODELO CONCEPTUAL DE HIPÓTESIS



- **Factores de éxito:**

En el siguiente cuadro, se expone la principal definición de cada uno de los factores que componen el modelo de hipótesis, así como también, sus variables y fuente de información:

Cuadro N°11: RESUMEN DE HIPOTESIS

| N° | FACTORES (HIPOTESIS) | VARIABLES | DEFINICIÓN | FUENTE DE INFORMACIÓN |
|----|--|--|--|---|
| 1 | Co-creación. | <ul style="list-style-type: none"> -Trabajo con las personas. - Integración vertical y horizontal de la participación. - Orientación a la innovación. - Practicas de innovación. | <p>“La co-creación es un proceso donde nuevas ideas son diseñadas con las personas, y no para ellas (Bason, 2010). Esta definición no solo se acota a integrar verticalmente a los ciudadanos en los procesos de diseño y desarrollo de bienes y servicios públicos. La revisión de literatura y experiencia internacional sobre innovación pública profundiza crecientemente en procesos de co-creación que buscan la integración horizontal de instituciones públicas para compartir el conocimiento en pos de generar respuesta a desafíos públicos”.</p> | <p>Waissbluth, M; Galaz, P; Aguilera, I; Inostroza, José; Infante, A; Barros, A; Westermeyer, N; 2014. Co-creación de innovaciones públicas en América Latina: Una propuesta de institucionalidad y procedimientos.</p> |
| 2 | Planificación y/o visión estratégica. | <ul style="list-style-type: none"> - Planes de desarrollo - Identificación de proyectos, iniciativas - Socialización de la planificación. - Evaluabilidad. | <p>“Dentro de los principales factores de éxito para impulsar y sostener procesos de asociación se encuentra la planificación de las acciones a mediano plazo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y microrregional, así como la importancia de tener una visión común para superar competencias y potenciar complementariedades”</p> | <p>Cravacuore, D.; Clemente, A. 2006. El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina.</p> |
| 3 | Autoestima organizacional. (Identidad e imagen propia). | <ul style="list-style-type: none"> -Elementos distintivos, diferenciadores. - Importancia de los propósitos de la organización. - Confianza en las capacidades. | <p>“El grado de autoestima organizacional dice relación con el nivel de confianza que sus miembros posean en cuanto a las capacidades de cumplimiento de sus obligaciones o de negociar acuerdos con otros municipios”</p> | <p>Chantal, N. 1999. El Asociativismo Municipal: Un instrumento para el fortalecimiento institucional. ILPES.</p> |

| N° | FACTORES (HIPOTESIS) | VARIABLES | DEFINICIÓN | FUENTE DE INFORMACIÓN |
|----|--|--|---|---|
| 4 | Atracción y disponibilidad de recursos económicos | <ul style="list-style-type: none"> - Generación de recursos propios. - Conocimiento de instrumentos de inversión a nivel regional y comunal. -Eficiente administración de recursos. | “Las asociaciones que han logrado algún grado de éxito son las que logran atraer recursos. Prueba de ello es que las que más proyectos han ejecutado son las que han contado con diversos tipos de financiamiento”. | De León, Y. 2012. La mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad. |
| 5 | Resolución de conflictos a favor del interés común | <ul style="list-style-type: none"> -Equilibrios políticos. - Resoluciones del “directorio” a favor del interés general. | “El reto es convertir la inevitable conflictividad <i>suma cero</i> que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de <i>suma positiva</i> , donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad”. | Rosales, M. 2004. Cómo funciona el buen gobierno local y qué hacer para liderarlo. |
| 6 | Adecuada capacidad para formular y ejecutar proyectos | <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad técnica para postulación a proyectos. -Tasa de adjudicación de proyectos. | “Las asociaciones municipales necesitan solucionar sus problemáticas mediante la generación de proyectos dada las limitaciones económicas que caracteriza la gestión de los municipios”. | Criterio experto Mario Waissbluth Profesor Guía. |
| 7 | Claridad sobre el rol del asociativismo | <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de normativa sobre asociaciones municipales. - Conocimiento de estatutos propios. | “Nuestro proceso de asistencia técnica también incluye el objetivo de dar claridad sobre la legislación, pues para las asociaciones que se están formando es un elemento – quizás- difícil de entender, por lo que debe tener cierto grado de inducción”. | Criterio experto Entrevista a Luz María Molina Encargada PFAM. SUBDERE |
| 8 | Trabajo en redes | <ul style="list-style-type: none"> - Generación de actividades conjuntas. - Coordinación para la prestación de servicios. -Prestación conjunta de servicios. | “Las asociaciones que permanecen necesitan considerar una variedad de arreglos institucionales ya sea con gobiernos locales o con otros socios públicos y / o privados para atender un ámbito de aplicación y mejorar su grado de integración para la prestación conjunta. | Hulst, R.; Montfort, A.; Haveri, A. et al. 2009. Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries. |

| Nº | FACTORES (HIPOTESIS) | VARIABLES | DEFINICIÓN | FUENTE DE INFORMACIÓN |
|----|--|---|---|--|
| 9 | Posesión de Personalidad Jurídica | <ul style="list-style-type: none"> - Organización de derecho. -Nuevas oportunidades de gestión. | <p>“Constituirse en una asociación con derecho privado en el país representa muchas ventajas: en mi experiencia (en AMUR), dependíamos de nosotros mismos, lo que permitió funcionar con mucha más eficiencia, y menos trabas”</p> | <p>Criterio experto Javier Valenzuela, Ex Secretario Ejecutivo AMUR y Luz María Molina Encargada PFAM. SUBDERE</p> |
| 10 | Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Relaciones con otras asociaciones. - Vínculos con organizaciones expertas en temas municipales. | <p>“Una asociación municipal comparte experiencias, ideas y buenas prácticas con diversos actores, principalmente con otros municipios, asociaciones, universidades, etc. Este intercambio puede generar que las asociaciones incorporen nuevos aprendizajes que les permitan cumplir de mejor forma sus objetivos”</p> | <p>SUBDERE. 2008.</p> |
| 11 | Perfil idóneo de secretario ejecutivo | <ul style="list-style-type: none"> - Perfil de cargo del secretario ejecutivo. - Experiencia técnica en ámbito municipal. -Experiencia política -Rendición de cuentas (Resultados de gestión) | <p>“El perfil de los secretarios ejecutivos es un aspecto importante, por un lado deben manejarse en el ámbito político, con los Alcaldes, con los concejales, con las negociaciones con el GORE, y por otro, deben tener conocimientos sobre formulación de proyectos y que también sean capaces de formularlos”.</p> | <p>Criterio experto Entrevista a Luz María Molina Encargada PFAM SUBDERE.</p> |
| 12 | Liderazgo y compromiso de Alcalde Presidente | <ul style="list-style-type: none"> -Compromiso con el logro de los propósitos organizacionales. - Capacidad de convocatoria. - Respetabilidad de su figura. | <p>“Para que una asociación municipal sea más sostenible en el tiempo requiere entre otros aspectos un liderazgo personal e institucional, donde la madurez política se exprese en la comprensión de que para formar o mantener asociaciones municipales se requiere que los objetivos se enmarquen en el interés común, lo cual no requiere necesariamente que deba existir uniformidad política”.</p> | <p>Inter Municipal Cooperation. Toolkit Manual. 2010. Prepared by the Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme and the local government Initiative (LGI) of the Open Society.</p> |

Fuente: Elaboración propia

- Resultados de éxito.

Por su parte, se entiende como resultados de éxito a la capacidad de estas organizaciones de generar un grado deseable de sustentabilidad económica, política y administrativa, conforme a sus propósitos organizacionales

- **Sustentabilidad Política:** Corresponde al involucramiento y aprobación de cada uno de los municipios miembros de una asociación municipal, tanto en su proceso de conformación como durante el desarrollo de su gestión. En esta línea, el factor político no sólo es un factor clave para la conformación de una asociación, también lo es para garantizar la toma de las decisiones que respaldarán la gestión organizacional. (De León, 2012). De esta manera, se entiende que la sustentabilidad política está basada en el respaldo otorgado por las autoridades de los municipios socios, a los objetivos que guían la gestión organizacional.
- **Sustentabilidad Económica:** Hace referencia al necesario financiamiento que necesita una asociación para su sostenimiento y funcionamiento. Si bien, a nivel nacional la estructura presupuestaria de estas organizaciones está determinada por el aporte económico que realizan los municipios socios, se entiende que la sustentabilidad económica se traduce en la posibilidad de garantizar la existencia o generación de los recursos que son necesarios para que la asociación se conserve desde el primer momento, procurando buscar el equilibrio entre costos y beneficios (De León, 2012). Así, la sustentabilidad económica, se traduce en que la gestión de la organización presenta autonomía respecto del aporte basal entregado por los municipios socios, logrando gestionar iniciativas que satisfacen los intereses de los mismos.
- **Sustentabilidad Administrativa:** Se refiere a la disponibilidad mínima de capacidad técnica para el funcionamiento de la asociación, así como también a poseer cierta capacidad de lograr objetivos y mejorar con eficacia tanto las propias condiciones organizacionales como la de los gobiernos locales. La sustentabilidad administrativa de las asociaciones, se constituye desde el establecimiento claro de sus objetivos y misión, con el fin de instituir un sistema de relaciones, normas y reglas precisas que permitan canalizar todas y cada una de las diferentes demandas, expectativas y acciones de una forma ordenada, eficiente, eficaz y previsible (De León, 2012). De esta manera, la sustentabilidad administrativa se traduce en la capacidad organizacional para generar autonomía respecto de la figura del secretario ejecutivo. Además de la posesión de infraestructura adecuada y un equipo de trabajo con competencias técnicas que fortalecen el desarrollo institucional.

3.1.2. COMPROBACIÓN DEL MODELO HIPÓTESIS

3.1.2.2 DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO CUANTITATIVO PARA EL LEVANTAMIENTO DE DATOS.

Con el fin de **identificar la presencia** de factores de éxito del modelo hipótesis en las asociaciones municipales con personalidad jurídica de derecho privado, se elaboró un instrumento cuantitativo que considera un total de 36 afirmaciones para ser evaluadas por los/as secretarios/as ejecutivos/as de cada organización. A fin de contrarrestar las posibles limitaciones derivadas del sesgo de opinión del destinatario mencionado, se elaboró un instrumento similar dirigido a uno o más alcaldes/esas de las asociaciones a fin de dar un margen de comparación. Se presenta la ficha técnica del levantamiento de datos:

Cuadro N°12: FICHA TÉCNICA DEL LEVANTAMIENTO DE DATOS

| | Instrumento 1: ENCUESTA SECRETARIO/A EJECUTIVO/A | Instrumento 2: ENCUESTA ALCALDE/ ALCALDESA |
|--------------------------------|---|--|
| Universo | “Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado” 37 asociaciones, según registro único de SUBDERE actualizado al 18 de febrero de 2015. | Uno o dos alcaldes de municipios que participen de alguna asociación municipal con personalidad jurídica de derecho privado del registro único de SUBDERE señalado. |
| Destinatario | Secretarios/as Ejecutivos. | Uno o dos Alcaldes/Alcaldesas de cada asociación. |
| Cantidad de Encuestas | 30 encuestas, (muestreo aleatorio según disponibilidad de datos). | 60 encuestas (muestreo aleatorio según disponibilidad de datos). |
| Aplicación | Vía correo electrónico. | Vía correo electrónico. |
| Objetivo de la encuesta | Identificar la percepción del secretario ejecutivo de la asociación, respecto de la presencia de los factores descritos en el modelo hipótesis en la gestión organizacional. | Identificar la percepción del alcalde del municipio asociado, respecto de la presencia de los factores descritos en el modelo hipótesis en la gestión organizacional. |
| Tipo de preguntas | Se presentan 36 afirmaciones de la presencia de factores de éxito en la gestión de la asociación, solicitando identificar el grado de acuerdo según la propia realidad organizacional. | Idem. |
| Tipo de escala | Escala Likert de rango 1 a 5, donde 1 representa absoluta disconformidad y 5 absoluta conformidad o acuerdo respecto de la presencia de los factores del modelo hipótesis en la gestión organizacional. Por tanto, los resultados son directamente proporcionales, es decir, a mayor promedio, mayor presencia de los factores indicados. | Escala Likert de rango 1 a 5, donde 1 representa absoluta disconformidad y 5 absoluta conformidad o acuerdo respecto de la presencia de los factores del modelo hipótesis en la gestión organizacional. Se agrega además la opción NS/NR. Por tanto, los resultados son directamente proporcionales. |
| Tasa de respuesta | 52% sobre el universo, equivalente a 19 encuestas respondidas | 15% del total de encuestas enviadas equivalente a 9 encuestas respondidas |
| Período temporal | Enero a Abril de 2015 | Marzo a Abril de 2015 |

3.1.2.3 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO CUANTITATIVO PARA EL LEVANTAMIENTO DE DATOS

Considerando el envío del instrumento según ficha técnica del Cuadro N°12, es posible identificar los siguientes resultados según respuestas de cada grupo de destinatarios:

Cuadro N°13: PRESENCIA DE FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE ALCALDES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS⁴

| VARIABLES | Secretarios Ejecutivos | | Alcaldes | |
|---|------------------------|------------|------------|------------|
| | Promedio | Desv. Est. | Promedio | Desv. Est. |
| 1. Co-creación | 4,0 | 0,6 | 3,7 | 1,2 |
| 2. Planificación estratégica | 4,1 | 0,7 | 3,9 | 1,3 |
| 3. Autoestima organizacional | 4,5 | 0,5 | 4,0 | 1,2 |
| 4. Atracción de recursos económicos | 4,2 | 0,5 | 3,9 | 1,0 |
| 5. Resolución de conflictos | 4,7 | 0,5 | 4,3 | 0,8 |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | 3,9 | 1,2 | 3,4 | 1,3 |
| 7. Rol del asociativismo | 4,7 | 0,4 | 4,3 | 0,7 |
| 8. Trabajo en redes | 4,1 | 0,7 | 4,0 | 1,0 |
| 9. Personalidad Jurídica | 4,6 | 0,8 | 4,3 | 1,1 |
| 10. Incorporación de aprendizajes | 3,9 | 1,0 | 3,8 | 1,2 |
| 11. El rol del Secretario ejecutivo | 4,6 | 0,6 | 4,4 | 0,6 |
| 12. El rol de Alcaldes Presidentes | 4,8 | 0,5 | No aplica | |
| Promedio General | 4,3 | 0,4 | 4,0 | 0,9 |

Escala de 1 a 5, donde 1 representa absoluta disconformidad respecto de la presencia del factor en la gestión organizacional y 5 absoluta conformidad.

En términos generales, se observa que los encuestados identificaron un alto nivel de presencia de los factores de éxito propuestos en el modelo hipótesis, alcanzando promedios generales por sobre la valoración 4.0, lo que indica alto acuerdo respecto de la presencia de estos elementos en la gestión de las organizaciones en las que participan.

Por un lado los secretarios ejecutivos identifican con mayor valoración la presencia de los factores: “Aporte del alcalde presidente de la asociación”; “Claridad sobre el rol del asociativismo” y; “Capacidad para resolver conflictos en pos del interés común”. Éstos alcanzan valores de 4.8; 4.7 y 4.7 respectivamente, todos cercanos al óptimo. Destaca la desviación estándar alcanzada por los factores de “Formulación y ejecución de proyectos” e “Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones” con valores de 1.2 y 1.0.

Los alcaldes por su parte, identifican con mayor presencia a los factores de: “Rol del secretario ejecutivo”; Oportunidades a partir de la “Posesión de personalidad jurídica de derecho privado”; “Claridad del rol del asociativismo” y; “Capacidad de resolver conflictos en pos del interés común”. A éstos le asignan los valores de: 4,4 para el primer caso y 4,3 para los últimos tres.

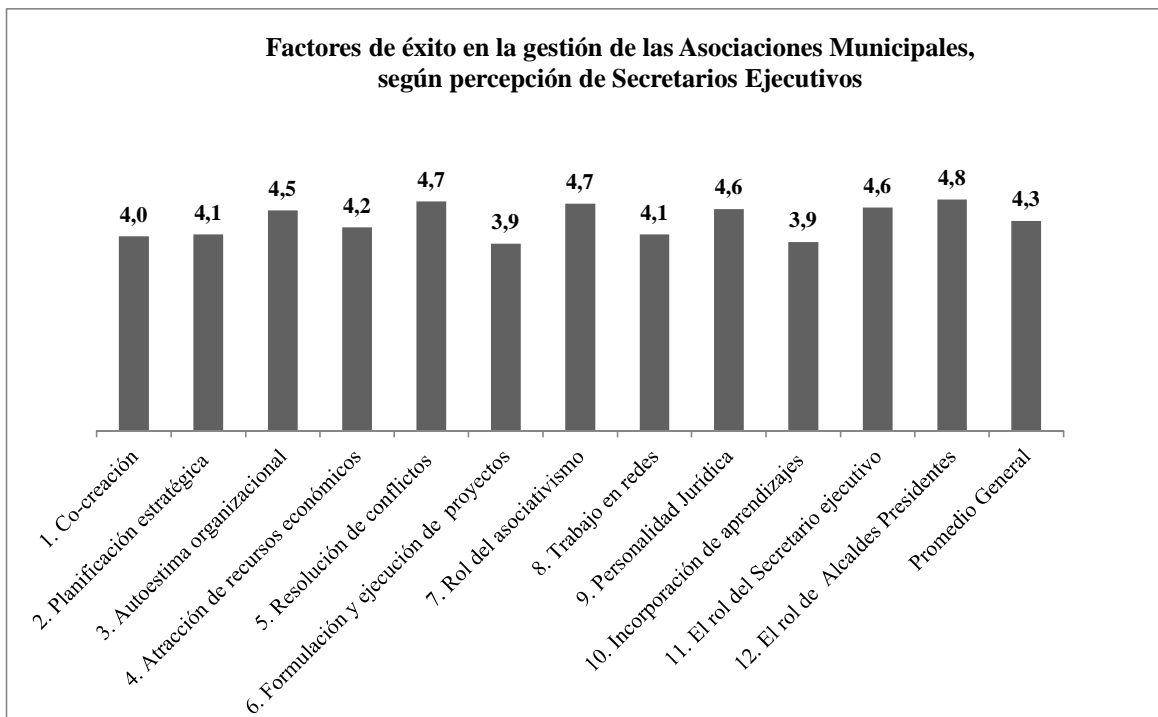
⁴ Para conocer valores resultado de cada categoría según variable, ver anexos.

Si bien la percepción de los secretarios ejecutivos es más optimista que la percepción de los alcaldes encuestados, no se aprecian grandes diferencias respecto a sus valoraciones promedio. No obstante, la alta desviación estándar presentada en las respuestas de los alcaldes de municipios participantes de asociaciones, genera limitaciones metodológicas, lo que sumado a la baja tasa de respuesta, correspondiente a un 15% sobre la cantidad de encuestas enviadas, obliga a desestimar la percepción de estos actores en el posterior análisis, atendiendo a su validez estadística.

- **De los secretarios ejecutivos**

Considerando las respuestas entregadas por los secretarios ejecutivos, que representan a 19 de las 37 asociaciones de municipios con personalidad jurídica de derecho privado, es posible representar los valores promedios asignados por éstos, según el siguiente gráfico:

Figura N°2: PRESENCIA DE FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE SECRETARIOS EJECUTIVOS



Escala de 1 a 5, donde 1 representa absoluta disconformidad respecto de la presencia del factor en la gestión organizacional y 5 absoluta conformidad

Junto a los factores valorados con mayor presencia en la gestión de estas organizaciones, descritos anteriormente, es posible observar aquellos con menor representación, éstos son: “Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones” y “la formulación y ejecución de proyectos” con valoraciones promedio de 3,9 cada una; y la implementación de “prácticas de co-creación” con una valoración promedio de 4,0. Dado que los dos primeros presentan las más altas valoraciones para la desviación estándar, es necesario incorporar otros aspectos para el posterior análisis.

3.1.3. SELECCIÓN DE CASOS

Considerando las respuestas de los/as secretarios/as ejecutivos/as, se escogen cinco casos para verificar si la presencia de los doce factores del modelo hipótesis influyen en la consecución de resultados de éxito. Estos casos fueron seleccionados por recomendación de expertos principalmente en base a trayectoria, disponibilidad de datos y facilidad de acceso a las fuentes de información.

Así, los tres primeros casos presentan valores generales por sobre el promedio, vale decir sus secretarios ejecutivos (o símil) identifican con mayor representación los factores citados en el modelo hipótesis en la gestión de sus organizaciones, mientras que los casos 4 y 5, registran valores generales bajo el promedio, por lo que su análisis resulta pertinente para dar un margen de contraste.

El siguiente cuadro muestra los valores observados para los cinco casos seleccionados:

Cuadro N°14: PERCEPCIÓN DE FACTORES EN LA GESTIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

| VARIABLES | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística de referencia | | | |
|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|-------------|-----------|-----------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | D.est Gral. | Min Gral. | Max Gral. |
| 1. Co-creación | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 0,6 | 3,0 | 5,0 |
| 2. Planificación estratégica | 4,8 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 3,5 | 4,1 | 0,7 | 2,3 | 4,8 |
| 3. Autoestima organizacional | 4,7 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 0,5 | 3,7 | 5,0 |
| 4. Atracción de recursos económicos | 5,0 | 4,5 | 5,0 | 4,3 | 3,8 | 4,2 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |
| 5. Resolución de conflictos | 5,0 | 4,5 | 4,5 | 5,0 | 4,0 | 4,7 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | 5,0 | 4,7 | 4,7 | 5,0 | 3,0 | 3,9 | 1,2 | 1,0 | 5,0 |
| 7. Rol del asociativismo | 4,7 | 5,0 | 4,7 | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 0,4 | 3,7 | 5,0 |
| 8. Trabajo en redes | 4,3 | 5,0 | 4,3 | 3,7 | 4,0 | 4,1 | 0,7 | 2,0 | 5,0 |
| 9. Personalidad Jurídica | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,6 | 0,8 | 3,0 | 5,0 |
| 10. Incorporación de aprendizajes | 5,0 | 4,5 | 3,5 | 3,0 | 3,5 | 3,9 | 1,0 | 2,0 | 5,0 |
| 11. El rol del Secretario Ejecutivo | 5,0 | 4,8 | 5,0 | 4,3 | 4,5 | 4,6 | 0,6 | 2,8 | 5,0 |
| 12. El rol de Alcaldes Presidentes | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 5,0 | 4,8 | 0,5 | 3,0 | 5,0 |
| PROMEDIOS GENERALES | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,1 | 4,1 | 4,3 | 0,4 | | |

Escala de 1 a 5, donde 1 representa absoluta disconformidad respecto de la presencia del factor en la gestión organizacional y 5 absoluta conformidad.

Cabe señalar que los casos 1 y 2 superan para todos los factores los valores promedio, mientras que el caso 3, solo está bajo el promedio en el factor “Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones”. El caso 4 presenta valores por sobre el promedio en cinco de los factores, no obstante su promedio general está por debajo del estándar. Por último, el caso 5 presenta valores por debajo el promedio para todos sus factores a excepción del factor de “Personalidad jurídica de derecho privado”, el cual es ponderado con la nota máxima por los cinco casos de estudio.

3.1.2.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DE CASOS SELECCIONADOS

Caso 1: Asociación municipal de carácter territorial regional con cerca de 10 municipios socios. Posee más de 15 años de trayectoria y el año 2012 obtuvo su personalidad jurídica de derecho privado. Su secretario ejecutivo posee vasta formación y lleva casi 15 años de experiencia en dicho cargo. Actualmente gestiona más de 5 grandes proyectos y administra un presupuesto total que supera los 1.000 millones de pesos.

Caso 2: Asociación municipal de carácter temático con cerca de seis municipios socios. Posee más de quince años de trayectoria y el año 2012 obtuvo su personalidad jurídica de derecho privado. Su secretario ejecutivo es profesional con más de cuatro años de experiencia en el cargo. Actualmente gestiona más de 5 grandes proyectos y administra un presupuesto que supera los \$1.000 millones.

Caso 3: Asociación municipal de carácter territorial, posee cerca de diez municipios socios y más de tres años de trayectoria con personalidad jurídica de derecho privado. Su secretario ejecutivo es profesional y tiene más de un año de experiencia en el cargo. Actualmente gestiona más de 5 proyectos y administra un presupuesto que supera los \$500 millones.

Caso 4: Asociación municipal de carácter territorial temático, con más de 15 municipios socios. Posee cerca de diez años de trayectoria, y los últimos tres ha operado bajo la personería jurídica de derecho privado. Su secretario ejecutivo es profesional con más de un año de experiencia en el cargo. Actualmente gestiona un par de proyectos y administra un presupuesto que no supera los \$200 millones.

Caso 5: Asociación municipal de carácter territorial provincial con cerca de cinco municipios socios. Posee más de cinco años de trayectoria y el año 2014 obtuvo su personalidad jurídica de derecho privado. Su secretario ejecutivo es profesional con cerca de 5 años de experiencia en el cargo. Actualmente no gestiona proyectos con financiamiento externo y administra un presupuesto reducido.

Por tanto, según la opinión de expertos, la descripción general de los casos y los resultados presentados en los cuestionarios, se entiende que los tres primeros casos de estudio presentan resultados de éxito, mientras que los restantes están en vías de lograr niveles deseables de sustentabilidad política, económica y/o administrativa. A continuación, se analiza, a partir de las entrevistas semiestructuradas, la incidencia de los factores del modelo hipótesis en la consecución de resultados de éxito.

3.1.4. ANÁLISIS DE FACTORES EN CASOS SELECCIONADOS

Las claves para el éxito de asociaciones municipales se han identificado a partir de la bibliografía consultada, del criterio de expertos y de los relatos de secretarios ejecutivos de los casos seleccionados. A continuación, atendiendo a las fuentes de información indicadas, se presenta un análisis de cada uno de los factores, identificando un conjunto de citas obtenidas de las entrevistas, a fin de respaldar las conclusiones obtenidas, respecto de la real incidencia de los factores del modelo hipótesis sobre una gestión exitosa:

FACTOR 1: CO-CREACIÓN

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|----------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 1. Co-creación | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 0,6 | 3,0 | 5,0 |

El factor “Co-creación” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,0. Los tres primeros casos superan el promedio mientras que los dos últimos están por debajo de éste. Cabe considerar que el grado de dispersión de la variable es moderado con un valor de 0,6.

Se considera el análisis de la incidencia del factor co-creación en el éxito de las organizaciones, tanto por la recomendación del criterio experto como por la revisión bibliográfica. Este concepto ha sido definido por Bason como “un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones -con las personas, no para ellas-” (Bason, 2010). Dista de ser un mecanismo de aprendizaje de transferencia lineal en el cual se realiza la identificación y difusión de buenas prácticas, ya que en la co-creación no existe la figura de un innovador que desarrolló una buena práctica y se la enseñó a un aprendiz, por el contrario, en la co-creación se identifica un desafío de interés común y se aborda en espacios horizontales de conversación, abriéndose la posibilidad para divergir, modificar y adaptar una nueva solución “ad hoc” para los participantes, lo cual genera cierto compromiso para su posterior implementación. (Waissbluth *et al*, 2014).

“La definición de co-creación, no solo se acota a integrar verticalmente a los ciudadanos en los procesos de diseño y desarrollo de bienes y servicios públicos, puesto que la revisión de literatura y experiencia internacional sobre innovación pública, profundiza crecientemente en procesos de co-creación que buscan la integración horizontal de instituciones públicas para compartir el conocimiento en pos de generar respuesta a desafíos públicos” (Waissbluth *et al*, 2014).

En Chile, la experiencia de co-creación llevada a cabo por la Universidad de Chile, para incentivar los procesos de innovación entre Centros de Salud Familia (CESFAM), entes municipales responsables de la Atención Primaria de Salud para el 80% de la población nacional, ha sido positivamente evaluada debido a la generación de ambientes colectivos de una cierta “efervescencia innovadora” frente a desafíos de gran impacto potencial en dicho ámbito (Waissbluth *et al*, 2014).

De esta manera, en el ejercicio de levantar la presencia de co-creación en los casos seleccionados, se observa que ésta es una práctica generalmente ausente en la gestión de las asociaciones observadas. Solo una de ellas reconoce la implementación de procesos de integración de tipo vertical y horizontal que concluyen en plan de trabajo a realizar en determinada materia:

“Una de las cosas que hicimos el año 2014 fue ir fomentando la participación ciudadana. Organizamos foros ciudadanos (...) dirigidos a concejeros comunales del concejo de la sociedad civil de las comunas miembros, más otros dirigentes relevantes que cada comuna, más o menos 80 a 100 dirigentes (...) Así, se dialogaba con autoridades como ministros y/o representantes de servicios públicos (...) y cuando ya se terminaba toda la parte del diálogo con la gente, invitábamos a las autoridades a una conversación con los alcaldes y con algunos de los técnicos más relevantes, una conversación más íntima como de media hora donde llegábamos a algunos acuerdos para seguir trabajando, y ahí, como nunca todo resulta siempre al 100%” (Caso 5).

“Después, le hicimos una propuesta de cuatro temas al SEREMI (...) y se convocó a una jornada donde se constituyeron mesas bipartitas, entonces funcionarios y sectores involucrados estuvieron ahí. Tanto alcaldes y la gente del SEREMI constituyeron estas cuatro mesas, trabajaron, hicieron un trabajo de conocerse y nosotros –la asociación– por supuesto llevábamos una propuesta de cómo trabajar en estos cuatro temas y ellos la suya, discutimos y resultó en el compromiso de seguir trabajando y convocar antes de fin de año una nueva jornada donde pudiéramos dar los resultados (...) La novedad es que una de las mesas se transformó en plan maestro territorial” (Caso 5).

Cabe señalar que esta experiencia corresponde a uno de sus principales logros de esta organización. El resto de los casos observados, a pesar de que no identifican prácticas “co-creativas”, si poseen una opinión respecto de la innovación en su gestión:

“La innovación ha sido muy difícil para las asociaciones a pesar de que es un tema que hay que complementar, pero ha sido muy difícil meterse en la innovación, porque está definida más como un proyecto académico, de las universidades o de los grandes centros de investigación” (Caso 1).

... “sin la autogestión no hay ningún –negocio– que no innove, se queda flotando pues la verdad -negocio más en el sentido de la dinámica ¿no?, pues desde el punto de vista de la administración uno tiene que mirarlo con esos ojos-, porque o sino entonces no funciona, entonces ahí además de ser innovadores nosotros como asociación hemos sido súper disciplinados” (Caso 2).

Por su parte, el caso 3 reconoce que la innovación es uno de los lineamientos que desean fortalecer en su gestión y para ello han incentivado algunos proyectos bajo este enfoque:

... “se analizó la situación de los municipios en Chile y como la innovación puede ayudar a mejorar al sistema” (Caso 3).

Por último cabe destacar el relato del caso 4:

“Entendiendo que hay temas transversales que se pueden abordar de manera tradicional y otras particulares a las que no llegan los financiamientos regulares, es donde -nuestra asociación- debe jugar un rol fundamental para crear la forma, el nexo, la metodología y protocolo para llegar ahí, es la innovación que podemos generar para lograr adaptar los recursos disponible (...) Por eso la innovación que intentamos generar nosotros, es lograr que todo esto que está fuera del sistema, se pueda integrar sin dejar de lado lo tradicional” (Caso 4).

Por tanto, considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que a pesar de que el levantamiento cuantitativo de datos arrojó una importante representación de este factor en la gestión de estas organizaciones, las entrevistas en profundidad no permiten confirmar dicha relación, ya que no se desprende la evidencia necesaria para considerar a la co-creación como un factor determinante en la consecución de sustentabilidad política, económica y administrativa. No obstante, es destacable la importancia que los entrevistados reconocieron para la innovación como un determinante en la obtención de resultados éxito, por lo que se considera a este factor como un generador de valor público.

FACTOR 2: PLANIFICACIÓN Y/O VISIÓN ESTRATÉGICA

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|---------------------|-------------------|-------------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 2. Planificación y/o visión estratégica | 4,8 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 3,5 | 4,1 | 0,7 | 2,3 | 4,8 |

El factor “Planificación y/o visión estratégica” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,1, que indica importante presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los cuatro primeros casos superan el promedio mientras que último está por debajo de éste. Cabe considerar que el grado de dispersión de la variable es moderado con un valor de 0,7.

Según las referencias bibliográficas, el desarrollo de procesos de planificación incide en el éxito de las organizaciones. CEPAL define este concepto como “una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficacia, eficiencia y calidad en los bienes y servicios que proveen”. Desde un punto de vista metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de priorización de objetivos establecidos bajo lineamientos de acción para conseguirlos (CEPAL, 2011).

En relación a los componentes del proceso de planificación estratégica CEPAL señala que para las organizaciones del sector público, si bien no existe en general un modelo único, la revisión de varias metodologías de planificación estratégica en un conjunto de países, permitió sistematizar algunos pasos básicos que no deberían faltar. Éstos son la definición de: misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición de indicadores y metas” (CEPAL).

En el marco de las asociaciones municipales, la planificación estratégica en torno a la real necesidad de resolver un problema común es clave para alcanzar los logros esperados. Por ejemplo, del análisis de las dificultades del proceso de asociativismo intermunicipal en Argentina, donde uno de los principales problemas es la debilidad de la planificación, se desprende que “dentro de los principales factores de éxito para impulsar y sostener procesos de asociación se encuentra la planificación de las acciones a mediano plazo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y microrregional, así como la importancia de tener una visión común para superar competencias y potenciar complementariedades” (Cravacuore, 2006).

Al respecto, en el estudio de los casos seleccionados, es posible observar que el escenario de los tres primeros casos, presenta resultados auspiciosos, ya que reconocen con claridad el desarrollo de procesos e instrumentos de planificación, así por ejemplo:

... “esta Asociación si tiene una propuesta, ya que nosotros somos la primera Asociación que tiene una planificación estratégica, nosotros conseguimos financiamiento del Fondo de Apoyo Municipal (FAM) e hicimos la planificación estratégica de esta asociación hasta el año 2015, y este año el proyecto que estamos solicitando al programa de fortalecimiento es desarrollar la segunda planificación estratégica que corresponde desde el año 2016 al 2020. Tema que también se validó con el directorio” (Caso 1).

“Por supuesto que tenemos plan estratégico de desarrollo y tenemos plan estratégico de gestión, es decir dos planes estratégicos más uno de comunicaciones internas y externas (...) Pero además tenemos planes de trabajo, que son los anuales que tienen que ser aprobados por el director y por la asamblea, entonces ese plan de trabajo es un plan de trabajo general que se alimenta por los distintos planes de trabajo de las distintas áreas” (Caso 2).

... “Todo eso, objetivos, plazos y todo lo que se buscaba, etc., se planificó en enero y febrero del año pasado, y desde marzo se comenzó a trabajar activamente, ahora esa información no es de conocimiento público, pero puedo decirte que tenemos dentro de nuestros objetivos, una cierta cantidad de seminarios al año y otras varias actividades” (Caso 3).

Por su parte, los últimos dos casos, no reconocen con claridad seguir procesos de planificación propiamente tal, a pesar de que conocen la necesidad (y obligación normativa) de contar con planes de trabajo anual.

“Básicamente el timón de la Asociación lo tenía el Secretario Ejecutivo (...) no existe un proceso de planificación estratégica propiamente tal, solo planes anuales” (Caso 4).

“Mira, eso -los objetivos- lo tienen que resolver los alcaldes después, lo tienen que conversar ellos, yo hice la propuesta al presidente para que trabajemos muy en conjunto este año (...) pero también esto es un proceso en que de repente, si hay una mala decisión, se puede caer todo (...) también porque esto funciona mucho con la voluntad, y la perseverancia de mantener la región funcionando y de convocar, insistir y todo eso” (Caso 5).

Por tanto, considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la planificación estratégica es un factor crítico para la obtención de resultados de éxito. No obstante, también se hace evidente la necesidad de avanzar en la etapa final del proceso de planificación basado en la evaluación de la estrategia, ya que este mecanismo que no se evidencia en ninguno de los casos seleccionados. Las asociaciones no cuentan con información en base a indicadores, sino que la evaluación responde generalmente al grado de satisfacción que los secretarios ejecutivos perciben de su directorio o de la evaluación desde su propia perspectiva.

FACTOR 3: IDENTIDAD E IMAGEN PROPIA (AUTOESTIMA ORGANIZACIONAL)

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|------------------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 3. Autoestima organizacional | 4,7 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 0,5 | 3,7 | 5,0 |

El factor “Autoestima organizacional” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,5, que indica alta presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los tres primeros casos superan el promedio mientras que los dos últimos están por debajo de éste. Cabe considerar que el grado de dispersión de la variable es bajo con un valor de 0,5.

La autoestima organizacional es considerada un factor de éxito para las organizaciones según la bibliografía consultada. De esta manera, existen diversas definiciones de identidad organizacional. El siguiente cuadro permite identificar algunas perspectivas:

Cuadro N°15: CONCEPTUALIZACIÓN DE LA IDENTIDAD ORGANIZACIONAL

| TIPOLOGÍA DE LA IDENTIDAD | AUTOR(ES) |
|--|--|
| Central, distintiva y duradera, es decir, un conjunto de afirmaciones e historias persistentes acerca de la naturaleza única de la organización. | Albert y Whetten (1985) |
| Una comprensión común, trasladando la atención de lo que es explícitamente afirmado al conjunto de estructuras cognitivas compartidas de los miembros de la organización | Gioia, et al., (1994) |
| Cultura, imagen, visión, misión, lógica dominante, identidad corporativa, marca corporativa, y reputación | Hatch y Schultz, (2000); Pratt y Foreman, (2000); Pratt, (2003). |
| Algo que las organizaciones “tienen”: un rasgo, potencialmente un activo o un recurso. | Fiol, (1991); Gioia, (1998) |
| Un proceso continuo, como algo que “ocurre” en las organizaciones y está continuamente en desarrollo. | Gioia, Schultz, & Corley, (2000); Hatch & Schultz,(2002). |
| Grado en que los miembros de una organización incorporan identidades organizacionales clave dentro de su identidad. | Dutton, Dukerich & Harquail, (1994). |

Fuente: Contreras y Hernández (2011).

La identidad organizacional, representa aquel grado de valoración otorgado por el conjunto de sus miembros. *“En el contexto de las Asociaciones Municipales, el grado de autoestima organizacional dice relación principalmente con el nivel de confianza que sus miembros posean en cuanto a las capacidades de cumplimiento de sus obligaciones o de negociar acuerdos con otros municipios”* (Chantal, 1999).

Al respecto, del estudio de los casos seleccionados se observa que los cuatro primeros, presentaron muestras claras de poseer una identidad propia, identificando elementos diferenciadores y compromiso con los propósitos organizacionales.

... “hoy día esta Asociación es conocida, respetada, no solamente en temas técnicos, también en temas políticos (...) Cabe destacar que cuando hay fiestas patrias a todos los funcionarios se les paga la misma cantidad de recursos por concepto de aguinaldo, para navidad es lo mismo, incluso los profesionales reciben lo mismo que todos, eso te da una igualdad, el sentido de pertenencia, de que esto es algo que funciona (...) tenemos muchas fortalezas, porque al final están todos -los municipios miembros- agrupados bajo un mismo afán de poder avanzar, eso es lo que nos identifica” (Caso 1).

... “-nuestro trabajo- es cultura, eso es trabajo y ese es el objetivo que nos propusimos y en el fondo eso es lo que hemos ido logrando, ahora es un trabajo largo porque trabajar con los seres humanos, es un trabajo de por vida pero uno va viendo que va avanzando, va avanzando muchísimo, o sea, ya hay un entendimiento y una valorización de nuestras áreas que son patrimonio de todos” (Caso 2).

... “es como si nosotros estuviésemos en la adolescencia y ahora nos falta toda la madurez, formamos bases pero ahora vamos a demostrar que todo lo aprendido y lo que hicimos se mantendrá en el tiempo (...) Mira, el compromiso es muy importante para las personas que trabajan acá, las personas que trabajan acá son súper comprometidas, y si ha llegado en algún momento una persona que no está comprometida o que le “saca la vuelta al trabajo” no funciona y se tiene que ir (...) lo otro es que hay mucha gente joven, con hartas ganas, hartas ideas y dirigidos todos por personas con mucha experiencia, entonces es una buena combinación” (Caso 3).

De igual manera, los primeros tres casos plantean alta confianza en sus propias capacidades:

“Esta es una asociación potente por sobre todas las cosas (...)” (Caso 1).

... “se entiende cuando una Asociación está bien armada (...) -esta asociación- creo que fue tan bien pensada, tan bien pensada porque es territorial, es temática, y tenemos fuerza (...)” (Caso 2).

... “esta Asociación va a tener mucho que decir, mucho que hablar de aquí a muchos años más” (Caso 3).

Por su parte, el caso 4 si bien no identifica con claridad en su relato una identidad particular, si se evidencia que reconoce rasgos característicos asociados a su carácter temático y territorial, así como también cualidades que le dan un valor agregado por sobre el resto:

... “esto demuestra la solidaridad que existe entre los alcaldes que podrían exigir más en relación a sus requerimientos y los respectivos aportes que realizan, pero no lo hacen pues comprenden y son conscientes del rol que debe cumplir esta Asociación y que ellos lo practican, no solo lo dicen sino que lo hacen y eso es un plus que tiene la Asociación” (Caso 4).

Finalmente, el caso 5 no presenta evidencia de estas variables. La entrevistada solo destaca el compromiso que mantiene el Alcalde Presidente del Directorio por mantener activa a la organización.

Por tanto, considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la autoestima organizacional es un factor con importante presencia en la gestión de estas organizaciones, el cual contribuye directamente a la obtención de resultados de éxito.

FACTOR 4: ATRACCIÓN Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS ECONÓMICOS

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|--|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 4. Atracción y disponibilidad de recursos económicos | 5,0 | 4,5 | 5,0 | 4,3 | 3,8 | 4,2 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |

El factor “Atracción y disponibilidad de recursos económicos” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,2, que indica importante presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los cuatro primeros casos superan el promedio mientras que último está por debajo de éste. Cabe considerar que el grado de dispersión de la variable es bajo con un valor de 0,5.

La bibliografía consultada, señala que en el contexto latinoamericano, las asociaciones de municipios que han logrado mayor grado de éxito en sus propósitos son aquellas que logran atraer recursos.

En Guatemala por ejemplo, aquellas Asociaciones Municipales que han ejecutado más proyectos, son las mismas que han contado con mayor acceso al financiamiento externo (De León, 2012). Por su parte, el financiamiento internacional ha permitido en Argentina y Colombia, tanto una mayor consolidación de las asociaciones de municipios, como el logro de sus principales proyectos.

Cabe considerar los casos del Consorcio para Desarrollo del Noroeste de Buenos Aires (CODENOBA) (Maurice y Braun, 2005) y la Asociación Supra Departamental de Municipios de la región del Alto Patía (ASOPATÍA) (Bustamante, 2010) para ambos países respectivamente.

Al respecto, del estudio de los casos seleccionados se desprende que los tres primeros muestran conformidad con la manera de administrar sus recursos, además de poseer conocimientos de las fuentes de financiamiento y acceso a ellas, logrando así atraer recursos que les permiten funcionar con alto grado de autonomía respecto al aporte económico basal entregado por los municipios miembros. El caso 2 además, logra generar recursos propios, bajo el objetivo de la autogestión, según se detalla:

“Tenemos un presupuesto para la administración y otro para la gestión de proyectos a los que postulamos y nos adjudicamos. Nosotros teníamos un presupuesto de 30 millones de pesos para administración y en un acuerdo de los concejales, ellos subieron el presupuesto en casi 300%. Hoy día nosotros tenemos un presupuesto de casi 100 millones de pesos para administración, que yo creo que muy pocas asociaciones o ninguna posee (...) pero no podríamos financiarnos solo con la subvención o sea podríamos financiarnos y ser dos, tres personas te fijas, pero no al nivel que tiene esto, no. Nosotros a través de proyectos, generamos cinco veces más por lo menos cinco veces más de lo que nos aportan los municipios socios” (Caso 1).

... “nuestras fuentes de financiamiento son la subvención que es el basal, que es súper importante porque es el basal o sea ya sabes que partes con algo (...) después están los proyectos, hay dos tipos de proyectos en eso, los públicos y los privados, los públicos son los que postulamos a la SUBDERE o a cualquier fondo y que esos vienen con nombre y apellido por supuesto (...) y proyectos privados esos también van con rendición (...) Después está, quizás una de las partes más importantes, que son los fondos de libre disposición que son los ingresos propios. Nosotros generamos y creo que somos una de las pocas asociaciones que generamos ingresos propios (...) hemos sido eficientes en la administración, pero sobre todo eficientes en el gasto. Yo creo que esa ha sido una de las cosas que nos ha permitido mantenernos ahí porque gastar no cuesta nada y apalancar recursos, una vida entera” (Caso 2).

“Los municipios socios pagan una cuota de incorporación que deben entregar anualmente, esa cuota esta en base a un cálculo según el presupuesto municipal, así los municipios chiquititos pagan poco y los municipios grandes pagan más (...)” (Caso 3).

Cabe señalar que esta organización señala también que además de los ingresos básicos gestiona sus recursos a través de su red, por ejemplo, vía proyectos SUBDERE y proyectos privados gestionados en especies de “canje”.

Por su parte, el caso 4, si bien posee amplios conocimientos de las fuentes de financiamiento a las cuales ha accedido con distintos proyectos ya sea temáticos o para la contratación de profesionales, aún no posee un grado de autonomía suficiente respecto al aporte basal. De esta manera:

“La principal fuente de financiamiento -de esta Asociación- son los aportes de los Municipios con una cuota anual fijada en Directorio y ratificada en asamblea general” (Caso 4).

Por último, se identifica que el caso de estudio 5, no ha logrado acceder a las fuentes de financiamiento, presentando una absoluta dependencia del aporte basal y en particular del aporte económico del municipio que preside la asociación. Se indica:

“Los Recursos que posee la Asociación han sido exclusivamente los aportes de los municipios, que son 5 millones por cada uno, no es una fortuna, pero claro está subvencionado (...) estamos todavía en este momento en transición, en que el municipio del presidente subvenciona mucho, por ejemplo, subvenciona la infraestructura, mi sueldo -de Secretaria Ejecutiva- y el de la Secretaria” (Caso 5).

Por lo anterior y considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la atracción de recursos, es un factor determinante para la obtención de resultados de éxito.

FACTOR 5: RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS A FAVOR DEL INTERÉS COMÚN

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 5. Resolución de conflictos a favor del interés común | 5,0 | 4,5 | 4,5 | 5,0 | 4,0 | 4,7 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |

El factor “Resolución de conflictos a favor del interés común” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,7, que indica una alta presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que solo el caso 1 y 4 superan el promedio con nota máxima igual a 5,0. Mientras que los casos restantes se encuentran levemente bajo el promedio. Cabe considerar que el grado de dispersión de la variable es bajo, con un valor de 0,5.

Según la bibliografía consultada, la resolución de conflictos que se generan entre municipios, puede ser enfrentada de mejor manera si la respuesta considera el interés común de todas las partes involucradas en lugar de buscar beneficios particulares resolviendo problemáticas de manera individual.

Así, la cooperación intermunicipal podría fracasar si alguno de sus miembros considera que existe injusticia a la hora de acceder a los recursos o de recibir beneficios. De esta manera según Moyano (2014), el reto es convertir la inevitable conflictividad “suma cero” que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de “suma positiva”, donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad.

Se conviene, que hacer prevalecer el interés general puede otorgar una mayor fortaleza a una asociación municipal, tal como se documenta para el caso de El Salvador, donde la Corporación de Municipalidades (COMURES) es una de las asociaciones de municipalidades más fuertes a nivel nacional y latinoamericano, cuya clave de éxito radica en que entre sus fortalezas se encuentra el ser un movimiento plural donde prevalece el interés general del gremio de municipios (Rosales, 2004).

A fin de identificar la presencia de este factor en los casos de estudio, es posible indicar que la resolución de conflictos a favor del interés común, tiene algún grado de presencia en los cuatro primeros casos de estudio. No obstante, la articulación política se traduce en los rasgos solidarios que reconocen los entrevistados en la relación de los municipios socios:

... “a veces pueden haber discusiones entre Alcaldes, pero sucede que estas discusiones se transforman en cosas positivas que terminan en acuerdos y en esta asociación los Alcaldes en un 95% siempre han estado funcionando con la visión asociativa, sin que otras cosas les puedan enrarecer el ambiente, así, los temas asociativos son asociativos y se manejan en esa forma” (Caso 1).

... “si se salen tres municipios socios, (la asociación) deja de tener fuerza, pues han sido todos los alcaldes muy solidarios unos con otros, hay realidades extremadamente opuestas, está una de las Municipalidades ricas de Chile y está otro municipio de muchas necesidades más que nada, no sé si pocos recursos pero sí mucha necesidad en relación a la cantidad de recursos, entonces ese correlato es muy alto ahí, hay ahí una solidaridad muy potente” (Caso 2).

Por su parte, el caso 3, indica que el equilibrio político se da en la constitución del directorio, establecido según el estatuto que es un instrumento valorado con suma importancia en la gestión de la organización y que otorga la igualdad de oportunidades a través de la posibilidad de que todos los municipios socios participen por igual. Para este factor, también cabe destacar el relato del caso 4, según se indica:

“El Directorio se forma tratando de mantener equilibrios políticos y equilibrios territoriales, si bien la Asociación nunca ha estado marcada por una fuerte influencia o tendencia política, siempre se trata de mantener un cierto equilibrio, vale decir, que estén todos representados, que no siempre se repita la misma tendencia en la presidencia, que participen todas las provincias, etc. Es tanto así que actualmente, la Asociación tiene en su mayoría alcaldes de tendencia de derecha, pero su presidente no. Eso dice relación con la solidaridad que existe entre ellos, que no existe una orientación a lo netamente político vale decir, existe capacidad de articulación” (Caso 4).

Por último en el caso de estudio 5, no se observa la consecución de articulación política, sino que el Presidente posee ciertas dificultades para convocar al resto de los alcaldes:

... “una de las dificultades para que (el directorio) quiera trabajar asociativamente pasa por las relaciones personales de los Alcaldes... es súper difícil convocar a los alcaldes... el Presidente no logra generar acuerdos pues también existen temas de relaciones personales, temas políticos y otras cosas” (Caso 5).

Finalmente, es posible señalar que considerando el modelo de hipótesis y el análisis de este factor en los casos estudiados, se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la resolución de conflictos a favor del interés común, si bien es un factor con presencia en la gestión de las organizaciones y que facilita la consecución de resultados exitosos, no incide de manera determinante en la consecución de la sustentabilidad política, económica y administrativa, ya que la capacidad de generar equilibrios políticos y la facilidad para alcanzar acuerdos, pueden ser variables entendidas como “facilitadores” para una gestión exitosa, sin necesariamente ser un factor determinante, principalmente por la existencia de objetivos fundamentales establecidos en los estatutos que guían la gestión organizacional.

FACTOR 6: ADECUADA CAPACIDAD PARA FORMULAR Y EJECUTAR PROYECTOS

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|---------------------|-------------------|-------------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | 5,0 | 4,7 | 4,7 | 5,0 | 3,0 | 3,9 | 1,2 | 1,0 | 5,0 |

El factor “Formulación y ejecución de proyectos” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 3,9, que indica una mediana presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los primeros cuatro casos declaran superar el promedio, mientras que el último caso se sitúa por debajo de éste. Cabe considerar el alto grado de dispersión de los valores asignados en la muestra general, con una desviación estándar general de 1,2.

Este factor, identificado a partir del criterio experto, resulta clave considerando que por lo general, las asociaciones municipales necesitan solucionar sus problemáticas mediante la generación de proyectos dada las limitaciones económicas que caracteriza la gestión de los municipios. La postulación a proyectos implica capacidades y competencias específicas, situación que se ve condicionada al perfil de los funcionarios del ámbito municipal.

Así, las capacidades técnicas necesarias para la formulación y ejecución de proyectos, no siempre se encuentran presentes en los municipios y a pesar de que una de las razones que motivan la creación de asociaciones municipales es subsanar esta necesidad, en ocasiones las asociaciones tampoco logran contar con el personal capacitado para esta función.

Por lo anterior, resulta necesario contar con personas adecuadamente capacitadas para la postulación y gestión de proyectos. En Guatemala por ejemplo, se ha evidenciado que las asociaciones que cuentan con una oficina técnica intermunicipal propia, han logrado un mayor número de proyectos formulados y ejecutados (De León, 2012).

Este estudio levanta información respecto al contexto de formulación y ejecución de proyectos en las asociaciones municipales que fueron objeto de observación y al respecto se observa que los primeros tres casos, presentan evidencia favorable respecto a estas capacidades organizacionales, según se detalla:

...“existe un importante equipo de profesionales que aseguran la postulación y adjudicación de proyectos de infraestructura, para contratación de personal, temáticos y muchos otros”⁵ (Caso 1).

De igual manera, en el relato de este caso se logra identificar con claridad un alto número de proyectos en ejecución y por ejecutar, con una alta tasa de adjudicación.

El caso de estudio 2 presenta una amplia gama de proyecto bien identificados según área temática y fuente de financiamiento, reconoce además el apoyo profesional que sustenta su correcta ejecución e identifica este tema como uno de sus principales logros.

La gestión de proyectos es un área de suma importancia para el caso de estudio 3, que posee un alto número de proyectos y en su estructura organizacional se constituye un área de proyectos, la cual además apoya a otros municipios en esta tarea según se indica:

...“nosotros apoyamos a los municipios a ganar proyectos (...) esta es un área importante para los municipios, para que puedan generar recursos ya que a veces no se ganan los proyectos porque están mal presentados, pero el punto es mucho más profundo, -nuestro objetivo- tiene que ver con fortalecer las capacidades de los municipios para que logren impactar en la realidad local (Caso 3).

Por su parte, el caso de estudio 4, si bien identifica de buena manera distintos proyectos presentados y adjudicados, reconoce limitaciones institucionales para postular y gestionar un número significativo:

...“hemos tratado de gestionar proyectos para atraer a profesionales, pero son contratados por proyectos, no de manera permanente (...) Si bien existe un sinfín de fuentes de financiamiento (que permiten la generación de proyectos) con suerte hemos abarcado el 10% -siendo bien generosos- en ese ámbito el desarrollo institucional es lo que nos permitiría dar el salto significativo (...) necesitamos tener mayor desarrollo institucional, vale decir, crecer en número de funcionarios, ya que por más voluntad que tengamos no podemos abarcar mayor número de temas, por lo que se debe superar el déficit de infraestructura y de personal” (Caso 4).

Finalmente, para el caso de estudio 5, no se observa la implementación de proyectos con financiamiento externo, solo iniciativas colaborativas en proceso de desarrollo.

Por lo anteriormente señalado y considerando el modelo de hipótesis, se indica que a pesar de existir contradicciones en lo declarado en el instrumento cuantitativo y lo señalado en las entrevistas en profundidad, de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la capacidad para formular y ejecutar proyectos, es un factor crítico que incide en la consecución de resultados de éxito.

⁵ Nota metodológica: a fin de resguardar la identidad de los casos observados, no se detallarán los proyectos identificados por cada entrevistado.

FACTOR 7: CLARIDAD SOBRE EL ROL DEL ASOCIATIVISMO

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|--------------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 7. Rol del asociativismo | 4,7 | 5,0 | 4,7 | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 0,4 | 3,7 | 5,0 |

El factor “Rol del asociativismo” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,7, que indica una alta presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los tanto los casos 1, 2, 3 y 5 declaran valores iguales o superiores al promedio, mientras que el caso 4 se encuentra por debajo de éste. Cabe considerar el bajo grado de dispersión de los valores asignados, con una desviación estándar general de 0,4.

Según el criterio experto, un factor clave en el éxito de las asociaciones municipales es la comprensión que cada municipio socio tiene sobre la finalidad y potencialidad de esta figura, vale decir, que comprenda “cómo” y “para qué” está conformada este tipo de organización, ya sea tanto para aquellos municipios que buscan ingresar a una asociación con personalidad jurídica o para aquellos que se asocien mediante otros mecanismos.

El rol de cada asociación se encuentra plasmado tanto en la normativa vigente como en los estatutos internos y conocer dichos aspectos es de suma importancia para un adecuado funcionamiento de las asociaciones municipales, ya que de ahí se desprenden aspectos tales como las definiciones estratégicas, áreas de acción, entre otros.

Cabe considerar que la claridad que se tenga sobre el rol y resultados que se esperan de la asociación, deben estar expresados de manera consistente en sus estatutos y en sus instrumentos de planificación, ya que se ha demostrado que aquellas asociaciones con propósitos indefinidos o generales o aquellas que no cumplen con los propósitos para las cuales fueron creadas, pueden tener un mayor riesgo a desaparecer, debido a que falta una necesidad a resolver, que motive su permanencia en el tiempo (De León, 2012).

Considerando lo anterior, este estudio identifica para todos los casos observados, que existe claridad del rol del asociativismo consagrado en los estatutos, instrumento conocido y valorado en la gestión de estas organizaciones, que ilustran de distintas maneras las posibilidades que otorga la acción colectiva.

Para el caso de estudio 1, se identifica que la Asociación ha logrado un importante posicionamiento político y la ejecución de distintas iniciativas de integración regional. Su gestión está basada en el respeto de sus miembros y en el compromiso de alcanzar objetivos comunes. Destaca por ser promotora de este tipo de organización trabajando para la creación y fortalecimiento de éstas. Además tiene una clara visión respecto del rol que pueden representar este tipo de organizaciones a nivel territorial:

“Debiese entonces existir una asociación regional en cierta medida casi obligatoria, porque eso significaría que las asociaciones podrían tener una fortaleza potente (...)”

En el resto de los casos se observa una clara opinión respecto a la potencialidad de este tipo de organizaciones:

... “en general las asociaciones son un instrumento súper, pero súper, súper valioso para sacar adelante temas comunes (...) tienen que haber temas comunes sino no tiene ningún sentido, si nos estamos asociando sólo porque uno está interesado en algo en particular esto se va a truncar. Son temas comunes, temas que cruzan a uno o más municipios y que pueden ser abordados en forma asociativa lo que les da la unión, la fortaleza, y eso va en la medida en que eso funcione, si esta línea esté súper clara va a funcionar y que además los alcaldes le den el tiraje necesario” (Caso 2).

... “las asociaciones municipales todavía no se dan cuenta que tienen un poder de vinculación, que tienen que sacarle mayor provecho (...) como asociación de municipalidades, respaldada por el municipio y todo, se tiene una llegada mucho más importante, mucho más fuerte, porque se trabaja realmente como asociación (...) por ejemplo cuando la Asociación X, que es toda una región asociada, tiene un tremendo potencial (...) pero tienen que aprender a vincular ya que una asociación por sí sola no es nada, solo son fuertes con las redes que se hagan y siempre también pensando en quienes están detrás (...) –Además- en esto hay un mercado al que le importa, al Estado le importa, al gobierno le importa, a las instituciones privadas les importa y a los ciudadanos, a las personas comunes y corrientes” (Caso 3).

“Es un tema (asociativismo municipal) que avanza y que va creciendo, en el caso de esta Asociación que cuenta con asociados de similares características, es fundamental ocupar el poder que otorga el asociativismo para gestionar soluciones a realidades comunes” (Caso 4).

“Es importante –asociarse- por varias cosas pues, porque simplemente juntos se puede hacer más, hay más fuerza, así como el dicho, y dependiendo de tus objetivos también, si tú pretendes incidir con más, puedes lograr más (...) porque con los aportes de otros, los saberes son mejores, pero también por las presiones, las presiones y negociaciones políticas (...) ese tipo de cosas se logran mejor en conjunto, por ejemplo, para el intendente, tres alcaldes no es lo mismo que uno, o uno por uno, además si empiezas a negociar con uno, le ofreces –solo esto- y no es lo mismo” (Caso 5).

Por tanto y considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la claridad del rol del asociativismo, es un factor presente en la gestión de estas organizaciones, que incide de manera determinante en la obtención de resultados de éxito.

FACTOR 8: TRABAJO EN REDES

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 8. Trabajo en redes | 4,3 | 5,0 | 4,3 | 3,7 | 4,0 | 4,1 | 0,7 | 2,0 | 5,0 |

El factor “Trabajo en redes” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,1 que indica una moderada presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los tanto los casos 1, 2 y 3 declaran valores superiores al promedio, mientras que los últimos dos casos se encuentra por debajo de éste. Cabe considerar el grado de dispersión de los valores asignados es moderado, con una desviación estándar general de 0,7.

La identificación del trabajo en redes como factor de éxito en las organizaciones responde a recomendaciones bibliográficas. Así, para este estudio el trabajo en redes se entiende principalmente como actividades de coordinación, tanto entre los miembros de la asociación como con otras instancias (Hulst, 2009).

En el contexto latinoamericano de asociativismo municipal, existe el índice de coordinación de las Asociaciones de Gobiernos Locales como principal mecanismo para medir su grado de coordinación. Así, un estudio el año 2004 reveló que existía una mediana y baja capacidad de coordinación de las asociaciones municipales con el entorno institucional, generándose alianzas preferentemente en torno al área de fortalecimiento de las capacidades de los municipios (FLACMA/GTZ, 2006).

Ahora bien, más allá del grado de coordinación que pueden tener los actores, a la hora de evaluar el trabajo en redes también es importante considerar aspectos tales como la pertinencia, la eficacia y la importancia que cada experiencia de coordinación pueda tener, según las percepciones de los principales actores involucrados.

En esta línea, el presente estudio levanta información respecto a la presencia de este factor y al respecto se observa que para los casos de estudio, el trabajo en redes tiene algún nivel de presencia en los primeros cuatro casos, pero éste se canaliza principalmente en la participación de actividades con otros actores del ámbito público y privado, sin necesariamente enfocarse en la coordinación de intereses para el logro de resultados con beneficios comunes, según se detalla:

“Directamente, al principio no se conocía esta Asociación, hoy día en la Región () es súper conocida, a nivel de estructuras políticas y técnicas, hoy día nos toman en cuenta, sectores tales como energía, turismo, entre otros. Todos nos toman en cuenta, por ejemplo, hemos logrado que todas las iniciativas que parten de Seremias, que integren a los municipios, cuenten con un documento que viene de esta asociación (...) tenemos trabajos colaborativos con universidades de Santiago y de esta parte del territorio (...) como sea, nosotros estamos presentes y tratamos de asistir a todo lo que nos invitan” (Caso1).

...“nosotros en particular, entre los municipios socios tenemos una relación súper buena (...) mucho apoyo, incluso de amistad y yo creo que es súper importante porque al final las redes las hacen las personas (...) Se debe trabajar en comunidad y con otros municipios (...) -nosotros trabajamos- con otros municipios, sí, más tangencial a través de algunos proyectos que compartimos y no solo con otros municipios con otros servicios, se interactúa la verdad, nosotros por lo menos interactuamos con un montón de municipios, servicios, instituciones, ONG, etc.” (Caso 2).

... “-nuestra- metodología de trabajo fue crear redes, redes, redes, redes y en base a las redes nosotros fuimos creciendo (...) una asociación por sí sola no es nada, solo son fuertes con las redes que se hagan (...) hemos creado una gran red que posibilita la gestión de recursos (Caso 3).

“Dada la gestión que realizamos tenemos contacto con otros actores. Tenemos contacto con Ministerios, con Gobierno Regional y con la SUBDERE donde básicamente tratamos de buscar los fondos para nuestras iniciativas de inversión, pero tenemos relación con diferentes servicios, departamentos, corporaciones, centros de estudio, siempre tenemos relación, tenemos una red activa” (Caso 4).

En el relato del caso de estudio 5, se identifica una fuerte participación de distintas iniciativas con otros actores del sector público principalmente. También se observa su orientación hacia incorporar la participación ciudadana, identificándose proyectos concretos al respecto. No obstante, esta organización reconoce como su principal red al trabajo que desarrollo con algunos de los municipios socios.

Por otra parte, cabe indicar que de las entrevistas a secretarios/as ejecutivos/as, se observa que la prestación de servicios de las asociaciones se realiza sobre la base del acuerdo general de los municipios miembros, pero que éstos no participan activamente en su ejecución, ya que no es el enfoque que se espera desarrollar.

Finalmente, es posible señalar que considerando el modelo de hipótesis y el análisis de esta variable en los casos estudiados, se desprende la evidencia necesaria para aseverar que el trabajo en redes, si bien es un factor con presencia en la gestión de las organizaciones, este no incide de manera determinante en la consecución de resultados de éxito. No obstante, su desarrollo puede ser considerado como un elemento “facilitador” para una gestión exitosa, principalmente por las oportunidades que genera esfuerzo de coordinación.

FACTOR 9: POSESIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|--------------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 9. Personalidad Jurídica | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,6 | 0,8 | 3,0 | 5,0 |

El factor “posesión de personalidad jurídica de derecho privado” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,6 que indica una alta presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que todos los casos declaran valores superiores al promedio con una valoración igual a 5.0, que indica absoluta conformidad con la identificación de oportunidades a partir de un nuevo status jurídico. Cabe considerar además que grado de dispersión de los valores asignados, es moderado, con una desviación estándar general de 0,8.

La identificación de este factor responde a recomendaciones del criterio experto, y también a la consulta bibliográfica. Así, su incidencia en experiencias asociativas se encuentra debidamente documentada (FOMUDE, 2006) (VNG, 2010). Este estudio considera que cuando la legislación atribuye a una organización personalidad jurídica, la convierte en un sujeto de derecho, con capacidad de relacionarse con otros sujetos de derecho, contrayendo obligaciones y adquiriendo derechos (Feria, 2013).

Desde la perspectiva de SUBDERE en esta línea, se observa que aquellas asociaciones de municipios que no poseen personalidad jurídica, no pueden contar con patrimonio propio, ni pueden contraer compromisos financieros. Se ven obligadas a funcionar a partir de la personalidad jurídica de la comuna administradora, y esto sumado a las correspondientes rotaciones que traen consigo los cambios a nivel directivo, genera limitaciones y desconfianzas (SUBDERE, 2008).

Por tanto, se entiende que al fortalecer jurídicamente a las Asociaciones Municipales, no solo se les otorga la posibilidad de desarrollar autonomía financiera, sino que además se potencia la posibilidad de que desarrollen una gestión más adecuada y eficiente, *“permitiéndoles funcionar con mucha mayor eficacia y con menos trabas”*.

El presente estudio corrobora esta perspectiva, identificando en los casos seleccionados, que la posesión de personalidad jurídica ha abierto nuevas oportunidades de desarrollo para la organización. Al respecto, se observa alto nivel de coincidencia para los primeros cuatro casos, según se detalla:

“Cuando no tienes personalidad jurídica los acuerdos son acuerdos no más, pero no son obligaciones, pero hoy día el Alcalde que tomó el acuerdo de pagar, tiene que pagar, -si no lo hace- es tan grave que puede ser acusado de notable abandono de deberes y eso le puede significar salir del cargo (...) la PJ nos abrió la posibilidad de tener un sistema que nos permite a nosotros administrar los recursos. Antes la administración la llevaba el municipio administrador. Entonces si yo hubiera tenido un presidente de una localidad que estuviese a varios kilómetros de distancia, hubiese habido -como paso alguna vez- un fuerte retraso en algunas decisiones que se debían tomar... Entonces yo pienso que esto de la personería jurídica le ha dado un marco más serio a las asociaciones de municipalidades, ya que en cierta medida y en un alto porcentaje impide que existan estos desacuerdos muy profundos y se producen más acuerdos que van en beneficio de los mismos municipios” (Caso 1).

“Mira, -la PJ ha dado- oportunidades muchísimas porque tiene proyección, o sea, la sola posibilidad de poder auto administrarse, de la independencia que da el no tener que pasar por un municipio, porque al final es cómodo en un primer momento que toda la parte administrativa y la carga del tema financiero, el control y que todo lo lleven terceros, pero al mismo tiempo es una complicación no menor, porque el municipio administrador cualquiera que fuera tiene sus propias demandas, sus propias cargas, sus propias actividades, sus propias cosas y generalmente salvo algunas excepciones los municipios están con las capacidades al justo, incluso un poquito bajo de lo que realmente debieran requerir (...) Y no solo es eso, por otro lado era que había que pasar por todo el sistema administrativo hasta para comprar un lápiz, entonces una

cosa tremenda de verdad, súper engorrosa, no solo para las compras, para las postulaciones, para todo, para las contrataciones (...) ahora esta modificación también trajo desafíos y no menores, el hecho de auto administrarse es un edificio gigante, principalmente por el tema de la gestión interna de la administración” (Caso 2).

“Si no se posee personalidad jurídica, es como si no existieras, entonces no te van a considerar, no puedes marcar presencia, o por ejemplo postular a proyectos. Sin personalidad jurídica no puedes postular a ningún proyecto. Para hacer convenios con otras instituciones, si no tienes personalidad jurídica no se puede. En resumen, si no tienes personalidad jurídica es súper difícil trabajar” (Caso 3).

...“cambiando nuestra constitución a una sociedad de hecho, la plataforma de proyectos a los cuales se podía postular cambió y se agrandó exponencialmente (...) ahora -con PJ- tenemos la posibilidad de participar y de pretender todas las fuentes de financiamiento público que tienen este tipo de organizaciones, entonces ahora funcionamos como un ente que formula, crea y ejecuta sus propios proyectos, y si quisiéramos hacer un proyecto como compra de equipamiento por ejemplo, la lógica diría que podemos hacer un solo proyecto que beneficie a todos los socios y eso administrativamente es bastante” (Caso 4).

Por su parte, en el caso de estudio 5 no se identifican resultados a partir de la consecución de la PJ de derecho privado, pero se observa cierto nivel de optimismo.

...“ya tenemos la personalidad jurídica y un rut y cuenta corriente, ya estamos listos para funcionar en forma autónoma” (Caso 5).

Por tanto, considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados, se desprende la evidencia necesaria para aseverar que la posesión de la personalidad jurídica, es un factor crítico para la obtención de resultados de éxito.

FACTOR 10: INCORPORACIÓN DE APRENDIZAJES DE OTRAS ORGANIZACIONES

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 10. Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones | 5,0 | 4,5 | 3,5 | 3,0 | 3,5 | 3,9 | 1,0 | 2,0 | 5,0 |

El factor “Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 3,9 que indica una moderada presencia en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los dos primeros casos declaran valores superiores al promedio, mientras que los tres restantes declaran menor grado de representación respecto al promedio general. Cabe considerar además que grado de dispersión de los valores asignados, es alto, con una desviación estándar general de 1,0.

Según la revisión bibliográfica, una asociación municipal comparte experiencias, ideas y buenas prácticas con diversos actores, principalmente con otros municipios, asociaciones, universidades, etc. Este intercambio puede generar que las asociaciones incorporen nuevos aprendizajes que les permitan cumplir de mejor forma sus objetivos (Asociación of Kosovo Municipalities, 2009) (INWENT, 2009) (SUBDERE, 2008).

A nivel global, se han realizado y se están proyectando diversas actividades tendientes a propiciar espacios para que las asociaciones de municipios logren intercambiar experiencias con otras entidades. Entre los mecanismos utilizados con mayor frecuencia se consideran pasantías, viajes de estudio, conferencias, seminarios, documentos de trabajo, entre otros.

Debido a la amplia variedad de formas por las cuales estas organizaciones pueden incorporar nuevos aprendizajes, este estudio solo se planteó indagar si los casos analizados han tenido algún grado de relación e intercambio de conocimientos con otras asociaciones de municipios ya sea a nivel nacional como internacional o si participan de actividades de extensión para la gestión de conocimiento convocadas por organismos técnicos.

Al respecto, este estudio observa que para los primeros tres casos, existe cierto nivel de incorporación de aprendizajes de otras organizaciones principalmente en la relación con otras asociaciones municipales, aunque no es claramente identificado según se indica:

“Tenemos una relación muy buena con otras asociaciones, de hecho a nosotros nos entregaron un producto (...) que queremos replicar acá, este es un hecho concreto, es un hecho importante, esto es transferencia de conocimientos” (Caso 1).

... “en el trabajo diario -te das cuenta- de la potencialidad que tienen las asociaciones municipales, como han ido resolviendo otros problemas que son muy particulares, muy locales (...) a uno se le abre también el espectro y eso es súper importante (...) es un súper buen canal en que uno se va vinculando, además hay asociaciones, aquí en la Región hay varias asociaciones con las que uno de repente se topa, hay proyectos que tienen características más o menos comunes, entonces se va aprendiendo, y es mucho más fácil trabajar, la verdad mucho más fácil eso ha sido súper bueno” (Caso 2).

... “Yo creo que el aprendizaje es mutuo porque, por ejemplo, desde acá la visión de Chile es muy parcializada, cuando se habla con -asociaciones de carácter regional- me doy cuenta realmente de cuáles son sus necesidades, que son muy distintas, entonces sirve para visualizar bien las realidades de los municipios asociados y lo que debemos hacer” (Caso 3).

Para los casos de estudio 4 y 5, no se observan experiencias concretas de transferencia o incorporación de aprendizajes, así también un vínculo débil con el resto de las organizaciones de este tipo.

... “tenemos poco vínculo con otro tipo de asociaciones de municipios” (Caso 4).

“Nos relacionamos poco fijate -con otras asociaciones- poco, sí también por tiempo, no es por despreciar las experiencias de otras asociaciones pero nosotros somos distintos, y bueno es algo que debemos trabajar” (Caso 5).

Por tanto, considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que el levantamiento cuantitativo de datos no arrojó una importante representación de este factor en la gestión de estas organizaciones, como tampoco lo evidencia las entrevistas en profundidad realizadas. No obstante, este factor es comprendido por estas organizaciones como un elemento a desarrollar dadas las oportunidades que presenta principalmente el aprendizaje de la experiencia de otras asociaciones municipales, por lo que se puede entender como un factor generador de valor público.

FACTOR 11: PERFIL IDÓNEO DE SECRETARIO EJECUTIVO

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|--|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 11. Perfil idóneo del Secretario ejecutivo | 5,0 | 4,8 | 5,0 | 4,3 | 4,5 | 4,6 | 0,6 | 2,8 | 5,0 |

El factor “Perfil idóneo del Secretario ejecutivo” ha sido evaluado con un promedio general de 4,6 que indica un alto reconocimiento en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que los tres primeros casos declaran valores superiores al promedio, mientras que los dos restantes declaran menor grado de representación respecto al promedio general. Cabe considerar además que grado de acuerdo en los valores asignados es moderado, con una desviación estándar general de 0,6.

Según criterio experto, el Secretario Ejecutivo de una Asociación Municipal, al ser el encargado de la gestión y administración de dicha instancia, juega un rol clave por lo cual su perfil debe ser el más idóneo posible:

“El secretario ejecutivo, por un lado debe manejarse en el ámbito político, con los alcaldes, con los concejales, en las negociaciones con el GORE. Debe conocer también sobre formulación de proyectos y ser capaz de gestionarlos, porque quizás en muchas asociaciones pequeñas ese secretario/a ejecutivo sea el único personal que al principio tenga la asociación y por eso la proyección va a depender de eso, de su gestión” (Entrevista a experto).

Por tanto, el grado de capacitación, motivación y dedicación de quien ejerce este cargo, puede ser un factor determinante para el éxito de los propósitos organizacionales. En esta línea, este estudio indaga si los casos de estudio poseen un perfil de cargo; Si el secretario posee experiencia y/o formación en áreas relacionadas con la gestión municipal; Si posee competencias en el ámbito político y; Si tiene la obligación de rendición de cuentas.

Al respecto, este estudio observa que los primeros tres casos cuentan con un secretario/a ejecutivo/a con experiencia política y técnica en el ámbito municipal y en menor medida en

el mundo de la academia. Si bien, solo se observa en uno de éstos la posesión de un perfil de cargo, se evidencia la confianza que tanto los respectivos directorios y equipos poseen en ellos para avanzar en los propósitos de la organización, según se detalla:

... “(es deseable) que el Secretario Ejecutivo de la Asociación, sea una persona que continúe en el tiempo a pesar de los cambios de líneas políticas de los Alcaldes, es una buena estrategia y no te lo digo por mí (amplia trayectoria), sino por la visión que yo tengo de las asociaciones, significa una buena estrategia como para desarrollar a mediano y largo plazo programas y proyectos que permitan el mejoramiento de la gestión de las asociaciones de municipalidades (...) Y aquí estoy todavía, con la posibilidad que los alcaldes me apoyen siempre, que es un tema fundamental (Caso 1).

...”-como Secretario Ejecutivo- cuento con absoluta confianza -del directorio-, nunca me han puesto un –pero- en nada, yo imagino que es la forma de trabajar porque si no se trabaja confiando, no se puede y para eso hay que buscar a la persona que compatible” (Caso 2).

...”El Secretario Ejecutivo –posee distintos grados académicos- y experiencia como académico y como profesional (...) es una persona altamente vinculada al mundo municipal pero con una preparación muy buena (...) yo creo que eso tiene mucho que ver con el éxito porque al tener esa preparación y experiencia cumple con el perfil adecuado para llevar una institución (...) pasa que a veces los secretarios ejecutivos de otras asociaciones están ahí por temas políticos, de afinidad política, lo que puede ser bueno, pero tiene que además tener las capacidades, porque para dirigir una organización tienes que tener las capacidades. Nosotros hicimos perfiles de cargo, un perfil cosa de que, por ejemplo, si me retiro de acá, se sepa como reemplazarme (...) creamos perfiles para todos los cargos” (Caso 3).

Por su parte, el caso de estudio 4 ha escogido recientemente a su secretario ejecutivo, por lo que no hay una evaluación concreta al respecto, más allá de que esta organización valora la formación profesional como garante de buenos resultados.

Por último, en el caso de estudio 5, se evidencia la necesidad de fortalecer las posibilidades de acción que actualmente posee su secretario ejecutivo.

“Mi rol -como secretaria ejecutiva- es convocar, yo apoyo mucho en convocar y en acompañarlos a las reuniones, y en las programaciones, como para asegurarme de que se cumplan los compromisos. Ahora, la realidad está diciendo que realmente lo que ha terminado funcionando es cuando tú contratas un especialista a cargo que tenga mi respaldo, pero que esa persona trabaje con el encargado de promover cada tema, entonces en estos momentos pusimos a un estudiante en práctica. Su práctica fue trabajar con la comisión X, ella se transformó como en la secretaria ejecutiva de la comisión, entonces ahora todos le mandan a ella la información, se apoyan en ella, y ahora por ejemplo, estoy viendo con ella, el programa que vamos a tener para la jornada de cierre e inicio del año, entonces esta estudiante, hace las invitaciones al resto y toma las actas y resuelve los problemas. Entonces lo que quiero decir es que se necesita ese tipo de apoyo” (Caso 5).

Ahora bien, los mecanismos de rendición de cuentas están establecidos por la normativa vigente y por los propios estatutos de estas organizaciones, variable para la cual no se encontraron diferencias.

Atendiendo a lo anterior y considerando el modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que el perfil idóneo del secretario ejecutivo es un factor crítico para la obtención de resultados de éxito.

FACTOR 12: LIDERAZGO Y COMPROMISO DE ALCALDES PRESIDENTES

| VARIABLE | Subgrupo objeto de estudio | | | | | Estadística gral. de referencia | | | |
|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|--------------|------------|------------|
| | Caso 1 | Caso 2 | Caso 3 | Caso 4 | Caso 5 | Prom Gral. | DesEst Gral. | Mín. Gral. | Máx. Gral. |
| 12. Liderazgo y Compromiso del Alcalde Presidente | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 5,0 | 4,8 | 0,5 | 3,0 | 5,0 |

El factor “Liderazgo y compromiso del Alcalde Presidente” ha sido evaluado por los secretarios ejecutivos con un promedio general de 4,8, el más alto de la muestra, que indica un alto reconocimiento en la gestión de estas organizaciones. Para el subgrupo objeto de estudio cabe señalar que todos los casos a excepción del 4, presentan la puntuación máxima de 5,0, mientras que el caso 4 presenta un valor igual a 3,0 muy por debajo del promedio. Cabe considerar además que grado de dispersión de los valores asignados es bajo, con una desviación estándar general de 0,5.

En la revisión bibliográfica se constata que el liderazgo y compromiso de los alcaldes de los municipios miembros de una asociación, resulta un factor determinante para la sustentabilidad de éstas. Así, para que una asociación municipal sea más sostenible en el tiempo que otras, requiere entre otros aspectos, un liderazgo municipal y personal, donde la madurez política se exprese en la comprensión de que estas organizaciones requieren que sus objetivos se enmarquen en el interés común, lo cual no necesariamente implica uniformidad política, sino compromiso y capacidad de concretar acuerdos (COE/UNDP/LGI, 2010).

Una tendencia personalista o partidista de los alcaldes que participen de una asociación, podría generar dificultades a la hora de tomar acuerdos sobre materias que afecten al interés general, por lo cual, la madurez política de los alcaldes es un aspecto que debe ser considerado como un factor relevante para un desarrollo exitoso de estas organizaciones.

Este estudio identifica en los casos seleccionados, la capacidad de convocatoria del alcalde y su compromiso con el cumplimiento de los propósitos organizacionales. Al respecto, se observa en los primeros cuatro casos de estudio, que existe un grado de compromiso del Alcalde presidente de la organización, que genera cierto grado de éxito organizacional, no obstante, lo que incide con mayor frecuencia es la dinámica de los alcaldes de los municipios socios, la cual tiene características solidarias y de alto compromiso con el actuar del secretario ejecutivo, según se indica:

“He tenido suerte, los alcaldes siempre me han dejado trabajar tranquilo, ellos me dan lineamientos, pero todo lo que tiene que ver con gestión lo veo yo (...) los Alcaldes han sido fundamentales en este proceso, me han apoyado, me han dado recursos, vehículo etc (...) y no solo los Alcaldes sino que también los concejales” (Caso 1).

“Los alcaldes en general tienen un compromiso aplomado. Yo creo que es porque se entiende cuando una asociación está bien armada, No te digo que armada por mérito de los secretarios ejecutivos sino que cuando fue bien pensada (...) yo en este caso creo que fue tan bien pensada, porque es territorial, es temática (...) han sido todos los alcaldes muy solidarios unos con otros (...) son muy comprensivos y en ese permanecer esta Asociación lleva toda una vida (Caso 2).

“La relación entre ellos -los alcaldes- es súper buena, son una especie de amigos, como son alcaldes que llevan varios períodos entonces ya han mantenido cierto grado de vinculación. La relación de ellos con nosotros es que nos exigen que se cumplan los objetivos de esta asociación (...) Y lo otro es que tienen contacto directo siempre, se les puede decir cosas que van pasando, se les comunica por WhatsApp, hay un grupo en el que están todos los detalles del Directorio y se le va informando todas las cosas que van pasando en esta asociación (...) En general los Alcaldes son proactivos y respetados (Caso 3).

...“el mérito de generar este equilibrio político no lo tiene el Presidente de la Asociación, sino los alcaldes que la componen, ellos son los solidarios, es tanto así que actualmente, la Asociación tiene en su mayoría alcaldes de tendencia de derecha, pero su presidente no. Eso dice relación con la solidaridad que existe entre ellos, que no existe una orientación a lo netamente político entre ellos, vale decir, existe capacidad de articulación” (Caso 4).

Por su parte, en el caso de estudio 5 se observa una realidad distinta, ya que a pesar de que la organización presenta una alta valoración de la figura del presidente, no se evidencia lo mismo en la articulación de los alcaldes socios.

...“es súper difícil convocar a los alcaldes entonces hay mucho que ver, no hay tiempo (...) Y te digo, el Directorio lo conforman casi todos los municipios del territorio pero faltan, esa es una de las dificultades para que quieran trabajar asociativamente, y mucho pasa por las relaciones personales de los alcaldes, entonces si no está eso es porque, puede que no valoren el aporte de la Asociación (...) también existen temas de relaciones personales, entonces ahí hay temas políticos y otras cosas” (Caso 5).

Por tanto, según el análisis y atendiendo al modelo de hipótesis, es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que el liderazgo y compromiso del alcalde Presidente es necesario pero más aún, el de los alcaldes que componen el directorio de la Asociación Municipal, por lo que este se considera como un factor crítico para la obtención de resultados de éxito.

3.2 CONCLUSIONES

3.2.1 DEL MODELO DE HIPOTESIS

En la comprobación del modelo hipótesis a partir del análisis de encuestas y de las entrevistas en profundidad, se observa por una parte, la presencia de un nuevo factor crítico para alcanzar ciertos niveles de sustentabilidad organizacional y por otra, se advierte la presencia desigual de estos factores en la gestión de los casos seleccionados. Así, algunos de éstos se presentan con mayor claridad y protagonismo desde la percepción de los entrevistados, mientras que otros no son advertidos o no tienen mayor relevancia en los relatos.

3.2.1.1 DEL FACTOR DE ÉXITO ADICIONAL

A partir de las entrevistas, se comprueba la existencia de un factor no incluido en el modelo hipótesis. Este se relaciona con la profesionalización de los equipos de trabajo según se indica:

FACTOR ADICIONAL: NÚMERO ADECUADO Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES.

Una de las características comunes de los tres primeros casos de estudio, no incluido en el modelo hipótesis, fue la profesionalización del equipo de trabajo, lo que implica por una parte que las asociaciones cuentan con un equipo que implementa las estrategias organizacionales, más allá del esfuerzo que desarrolla su secretario/a ejecutivo/a y por otra, que este equipo se encuentra debidamente calificado. Por ejemplo:

“Hoy día estamos obligados a contratar un abogado, tenemos un periodista, tenemos una conserje del edificio, tenemos una secretaria, tenemos un cuidador de vehículos municipales y existe un importante equipo de profesionales que aseguran la postulación y adjudicación de proyectos como el caso X y muchos otros” (Caso 1).

... “Se requiere más personal ahora hay una persona que tiene que estar encargada de contabilidad o sea de administración, tiene que haber un contador que lleve un sistema contable, solo eso ya es una carga extra de recursos, de tiempo y de todo que hay que palearlo y yo no sé las realidades de cada asociación pero el solicitar más subvención no es fácil, o sea por lo menos para mí no” (Caso 2).

... “Es importante que las asociaciones se profesionalicen, cuando está profesionalizada la cuestión anda, porque aquí están súper claras las directrices o sea mira, tan clara como que me dijeran, o sea, como que ese es el objetivo y el objetivo lo tengo que desarrollar, ¿te fijas o no? y ellos le ponen la parte política si ellos son los políticos, pero el objetivo hay que cumplirlo y ¿cómo se cumple? bueno, uno como profesional tiene que ir proponiendo, porque si te quedas ahí esperando a que vengan los alcaldes y te digan, bueno, trabaja, trabaja allá, no me parece, no creo que sea la realidad de las organizaciones que funcionan bien, no (Caso 2).

“Ahora lo bueno de esta asociación es que las personas que trabajan acá son todas personas altamente capacitadas y calificadas académicamente (...) tenemos perfiles para todos los cargos (...) y todos están preparados, o sea hasta las secretarias tienen título de secretaria” (Caso 3).

Por su parte en el caso de estudio 4 se observa que no existe un número mínimo de profesionales que permita abarcar un número deseable de temas y que las iniciativas que han dado ciertos resultados, han sido llevadas a cabo gracias al financiamiento de los propios proyectos que permiten la contratación de especialistas. Esta necesidad es claramente advertida por la organización, según señala:

“Necesitamos tener mayor desarrollo institucional, vale decir, crecer en número de funcionarios, ya que por más voluntad que tengamos no podemos abarcar mayor número de temas, por lo que se debe superar el déficit de infraestructura y de personal”(...) hemos tratado de gestionar proyectos para atraer a profesionales, pero son contratados por proyectos, no de manera permanente, por ejemplo, el fondo de acciones concurrentes nos permitió contratar a un X en primera instancia que nos ayuda en la formulación de proyectos en la parte técnica que el staff permanente de la Asociación no tiene, el PFAM de SUBDERE nos permitió que contratáramos a un X y el proyecto FNDR del 2% nos permitió contratar a tres personas que nos permitieron realizar un proyecto en particular. (Caso 4).

Por último cabe señalar que para el caso de estudio 5 no se observa un grado suficiente de profesionales, recayendo el trabajo principalmente en dos personas. No obstante, la necesidad de este ámbito es claramente identificado por su secretaria ejecutiva:

... Un aprendizaje importante fue la necesidad de contratar a especialistas (...) temas que han funcionado es porque se han contratado a personas especialistas (Caso 5).

Por tanto, según este análisis es posible señalar que de los casos estudiados se desprende la evidencia necesaria para aseverar que las asociaciones municipales requieren de cierto número de profesionales para alcanzar resultados de éxito

3.2.1.1 DEL ANÁLISIS DE LOS FACTORES

Del análisis de los factores se desprende que estos se presentan de manera desigual en la gestión de las organizaciones estudiadas y que su presencia incide en distintos niveles sobre la generación de resultados de éxito. Al respecto, se indica:

- ✓ Los factores “co-creación” e “incorporación de aprendizajes de otras organizaciones”, no se encuentran presentes con alta recurrencia en la gestión de los casos seleccionados. No obstante, cuando éstos aparecen generan resultados que potencian la gestión de la organización, principalmente en las posibilidades de incorporar la perspectiva ciudadana en la gestión institucional.

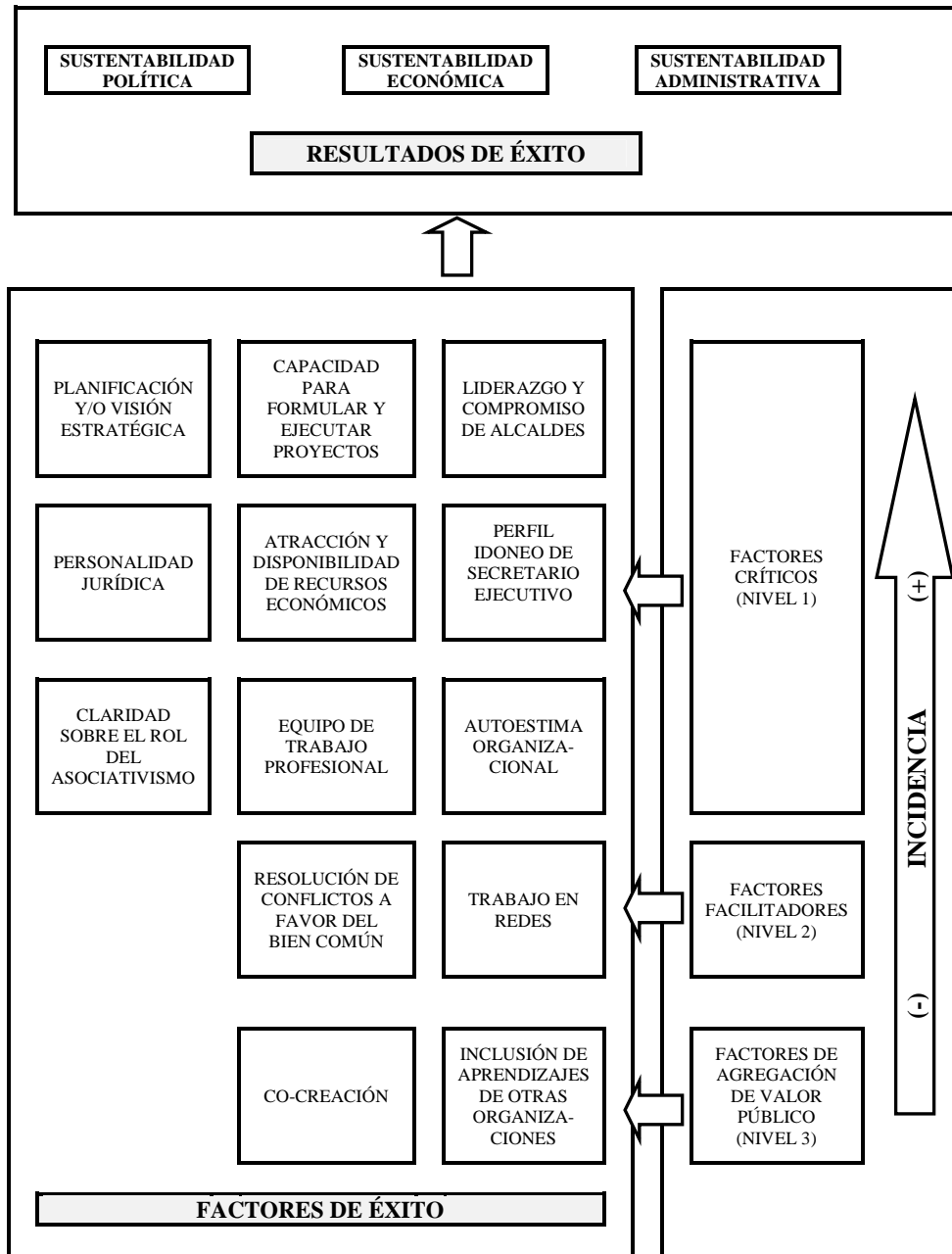
- ✓ Los factores “resolución de conflictos a favor del interés común” y “trabajo en redes”, si bien tienen cierto grado de presencia en la gestión de los casos seleccionados, no son determinantes para la consecución de resultados de éxito. No obstante, son elementos facilitadores, vale decir, que favorecen la consecución de resultados de éxito. Así, una vez presente, abren nuevas oportunidades para la gestión institucional.
- ✓ Los factores de “Planificación estratégica”; “Autoestima organizacional”; “Atracción de recursos”; “Capacidad para formular y ejecutar proyectos”; “Claridad del rol del asociativismo”; “Posesión de la personalidad jurídica”; “Perfil idóneo del secretario ejecutivo” y; “Liderazgo y compromiso de los alcaldes”, son altamente valorados por los encuestados y tienen un alto grado de presencia en aquellos casos de asociaciones con niveles deseables de sustentabilidad. Su incidencia está directamente relacionada con la consecución de los propósitos organizacionales, por lo que pueden ser considerados como factores críticos, vale decir, un piso mínimo para la gestión autónoma de este tipo de organizaciones,
- ✓ Del relato de los entrevistados, en especial de aquellos casos con altos niveles de sustentabilidad, se desprende que la “profesionalización de los equipos de trabajo”, es un factor que incide directamente en el éxito de la gestión de este tipo de organizaciones.

A partir de lo anterior, resulta pertinente modificar el modelo de hipótesis, a fin de presentar con mayor claridad, la real incidencia de estos factores en la consecución de resultados de éxito.

3.2.2 DEL MODELO EXPLICATIVO DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN EXITOSA DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES.

A partir del análisis realizado, se puede identificar la presencia de estos factores en la gestión de los casos de estudio en distintos niveles de incidencia para la consecución de resultados de éxito. Para una mejor comprensión, se plantea el siguiente modelo conceptual:

Figura N°3: MODELO CONCEPTUAL



De esta manera, los factores críticos que debiesen estar presentes en la gestión de las asociaciones municipales para el logro de resultados de éxito, son los siguientes (nivel 1):

- ✓ Instrumentos de planificación estratégica o similar o lineamientos de acción a mediano y largo plazo;
- ✓ Capacidad para formular y ejecutar proyectos que permita asegurar una tasa deseable de adjudicación;
- ✓ Equipo mínimo de profesionales debidamente calificados y comprometidos con el éxito de los propósitos organizacionales;

- ✓ Autoestima organizacional, contando con elementos organizacionales distintivos, sentido de pertenencia y en especial, un alto nivel de confianza en las propias capacidades institucionales para el cumplimiento de sus objetivos;
- ✓ Estrategias de atracción de recursos de recursos que permitan lograr un grado de autonomía respecto a los aportes basales de los municipios socios. Considerando además, una eficiente administración de éstos;
- ✓ Claridad sobre el rol del asociativismo, particularmente en la comprensión del “cómo” y “para qué” está conformada la respectiva Asociación Municipal;
- ✓ Posesión de la personalidad jurídica de derecho privado;
- ✓ Secretario/a ejecutivo/a con habilidades políticas y conocimiento o experiencia en el sector público, particularmente en el ámbito municipal;
- ✓ Liderazgo, solidaridad y compromiso tanto del alcalde que preside la asociación como de los alcaldes de los municipios socios.

Para facilitar el logro de resultados de éxito, las asociaciones deben contar con lo siguiente (nivel 2):

- ✓ Instancias para la resolución de conflictos a favor del interés, donde los intereses particulares puedan conciliarse en pos de un interés general para el conjunto de la comunidad;
- ✓ Trabajo en redes, principalmente las actividades de coordinación, tanto entre los miembros de la asociación como con otras instituciones que permitan proveer servicios o productos de manera conjunta.

Por último, se sugiere que para incorporar la perspectiva de valor público en los resultados de éxito, las asociaciones de municipios deberían considerar la gestión de los siguientes factores (nivel 3):

- ✓ Estrategias de co-creación para la búsqueda de nuevas soluciones, integrando las diferentes perspectivas de los actores relacionados;
- ✓ Mecanismos para incorporación aprendizajes de otras organizaciones, a través del intercambio de experiencias, ideas y buenas prácticas.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Según el registro único de asociaciones municipales con personalidad jurídica de derecho privado, en Chile existen 37 de estas organizaciones a inicios del año 2015 y si bien, no se aprecia un desarrollo significativo de la investigación nacional en esta materia, existe consenso en que éstas, permiten resolver de mejor manera los problemas que enfrenta el escenario municipal.

En el ejercicio de analizar el desarrollo de las prácticas municipales asociativas en Chile, se efectuó en un primer momento, un análisis bibliográfico y de entrevistas a actores relacionados al desarrollo de estas organizaciones, lo que permitió contar con una caracterización de su contexto, estructura y de sus principales factores de gestión. Luego, mediante encuestas dirigidas a los encargados de gestión y a alcaldes de municipios socios, se levanta la presencia de factores de éxito, cuya real incidencia es comprobada en una última instancia a través de entrevistas en profundidad a los cinco secretario ejecutivos (o símil) de los casos seleccionados.

A partir del análisis, es posible identificar una serie de fundamentos teóricos, de opinión y prácticos, que permiten valorar las oportunidades del trabajo municipal asociativo. Así, en el contexto del extensamente documentado problema de Centralización en Chile, donde la falta de reconocimiento de las regiones y más aún de las comunas, como sujetos políticos con real capacidad de incidencia, las asociaciones de municipios representan una valiosa estrategia para activar roles locales y con ello fortalecer una mirada descentralizadora.

Entendiendo a las asociaciones municipales, en la idea de trabajo conjunto, articulación y cooperación para el logro de objetivos comunes, es posible señalar que estas organizaciones permiten obtener beneficios tales como, el mejoramiento de las capacidades técnicas, de negociación y de articulación política que poseen los municipios para relacionarse con otros actores, tanto a nivel territorial como nacional, fortaleciendo la legitimidad dado el consenso de intereses.

-En definitiva, en el actual escenario municipal, las asociaciones de municipios, permiten fortalecer el protagonismo del gobierno local, aportando legitimidad y calidad técnica-

No obstante, de la observación realizada es posible señalar que el desarrollo de este tipo de organizaciones es aún un fenómeno incipiente, pues a pesar de que existen distintos casos de larga y reconocida trayectoria, la posibilidad de poseer personalidad jurídica y con ello acceder a una mayor gama de oportunidades de desarrollo, es aún reciente. Por tanto, el proceso de consolidación organizacional ha presentado demoras en cuanto a lograr eficacia y efectividad, ya que involucra múltiples desafíos tales como, la generación de niveles mínimos de acuerdos, compromisos, confianzas, así como también fortalecimiento del liderazgo, del trabajo en redes, creación de estrategias para la atracción de recursos, entre otros principales elementos.

Así, las actividades desarrolladas por las asociaciones de municipios nacionales, en general están orientadas a lograr posicionamiento, representación y legitimación política, sin observarse de manera significativa, una orientación hacia la complementariedad de los

servicios públicos que entregan los municipios, a diferencia de lo que ocurre en el contexto internacional. Por ello, beneficios tales como generación de economías de escala, especialización y liberación de tiempo para los equipos de trabajo de los municipios socios, son ámbitos en potencial desarrollo, que deben ser abordados.

Esto puede ser explicado, ya que todavía existen importantes nudos para generar capacidades de gestión, de coordinación con otros actores públicos y/o privados y de transferencia de funciones desde los propios municipios, sumado al hecho de que muchas asociaciones están enfrentando problemas similares a los que la literatura reconoce para la gestión municipal, vale decir, problemas financieros observados en la alta dependencia al aporte económico base que realizan los municipios socios, el cual solo permite cubrir gastos administrativos y de contratación del secretario ejecutivo; escasa especialización profesional; limitaciones para la incorporación de la participación ciudadana; dificultades para fortalecer el trabajo en redes, entre otras.

Con todo y en una lógica prospectiva, se observa un escenario favorable y de amplio apoyo para la conformación y fortalecimiento de este tipo de organizaciones, no existiendo fuerzas contrarias a su desarrollo, sino por el contrario, los actores en torno al asociativismo municipal reconocen sus potencialidades y cooperan con el desarrollo de prácticas para su fortalecimiento.

A continuación, se entregan recomendaciones de política pública tanto al gobierno central como a las propias asociaciones municipales, a fin de contribuir al fortalecimiento de las prácticas asociativas.

4.1 RECOMENDACIONES AL GOBIERNO CENTRAL

A principios del año 2015, existe un importante número de asociaciones de municipios formalmente constituidas, en las cuales persisten obstáculos para desarrollar una gestión exitosa, por lo que las políticas y estrategias tendientes a fortalecer mecanismos asociativos no sólo deben contener un fuerte apoyo técnico, sino también el fortalecimiento de los grados de coordinación y confianza entre los miembros de las asociaciones.

A partir de las lecciones de este estudio y desde la premisa de que el asociativismo municipal es un instrumento que permite fortalecer la gestión de los gobiernos locales y regionales, se señalan las siguientes recomendaciones para el Gobierno Central:

- ✓ Inscribir progresivamente la temática de asociativismo municipal, en las políticas públicas con enfoque territorial. Resulta fundamental potenciar la idea de que las asociaciones municipales son actores claves en el fortalecimiento del desarrollo local. Por lo que es indispensable incorporar este enfoque en todos aquellos instrumentos impartidos por los organismos públicos relacionados con el desarrollo regional.
- ✓ Potenciar el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de SUDERE, principalmente en cuanto a un aumento significativo en su presupuesto

que no solo permita mejorar el financiamiento de proyectos de las asociaciones municipales, sino que también, diversificar sus líneas programáticas. Así también se requiere la incorporación de un mayor número de profesionales al equipo, ya que si bien en términos generales la coordinación de este programa está muy bien evaluada, los recursos con los que cuenta son percibidos como insuficientes por los actores relacionados.

- ✓ Desarrollar una línea programática para el fortalecimiento de la autonomía económica de las asociaciones municipales. En este sentido es necesario romper con la excesiva dependencia que tienen este tipo de organizaciones respecto de las fuentes de financiamiento de SUBDERE y el Ministerio del Interior en general. Es necesario avanzar en la investigación de posibilidades de financiamiento de otros entes del sector público y del sector privado, ya que como bien lo demuestra un reciente estudio de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC, 2015), los municipios que actúan en forma asociativa tienen una mayor tasa de acceso a los instrumentos de inversión.
- ✓ Fortalecer las actividades en la red de asociaciones de municipios, a través de iniciativas tales como: i) Perfeccionar la información del registro único de asociaciones, incorporando por ejemplo, datos de contacto, principales proyectos en desarrollo entre otros aspectos; ii) Fortalecer lazos con asociaciones de municipios internacionales; iii) Abrir fuentes de financiamiento exclusivo para iniciativas presentadas por conjunto de asociaciones municipales; iv) Difundir buenas prácticas.
- ✓ Avanzar en la identificación de los tipos de asociativismo, a fin de entregar orientación focalizada que considere los recursos, necesidades y expectativas tanto de los municipios que ya forman parte de estas orgánicas, como de aquellos que aspiran formar o integrar este tipo de organizaciones.
- ✓ Fomentar el desarrollo de las asociaciones municipales de carácter temático, particularmente incentivar la implementación de programas de servicios de alta relevancia a nivel local, como lo es, salud o educación, modificando para ello la normativa a fin de generar mejores mecanismos de coordinación con las instituciones mandantes.
- ✓ Mejorar los procesos de fiscalización de estas organizaciones según modificaciones a la normativa vigente, principalmente en lo referido a la aplicación de las normas del código del trabajo y del código civil en lo que compete.

4.2. RECOMENDACIONES A LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

En términos generales, es posible afirmar que existe por una parte, la necesidad de seguir profundizando sobre las oportunidades que ofrece el trabajo asociativo y por otra, la necesidad de perfeccionar los modelos de gestión con los que cuentan las actuales asociaciones de municipios.

Por tanto, para el logro de resultados de éxito, las asociaciones municipales deberían abordar de manera prioritaria una línea de gestión que incorpore los siguientes lineamientos/iniciativas:

- ✓ Contar con instrumentos de planificación estratégica o similar, tendientes a formular y establecer prioridades en los objetivos planteados, así como también lineamientos de acción a mediano y largo plazo.
- ✓ Poseer adecuada capacidad para formular y ejecutar proyectos que permita asegurar una tasa deseable de adjudicación, mediante el trabajo de personas debidamente capacitadas para ello.
- ✓ Contar con un equipo mínimo de profesionales debidamente calificados y comprometidos con el éxito de los propósitos organizacionales.
- ✓ Fortalecer la autoestima organizacional, contando con elementos organizacionales distintivos, sentido de pertenencia y en especial, un alto nivel de confianza en las propias capacidades institucionales para el cumplimiento de sus objetivos.
- ✓ Poseer estrategias de atracción de recursos de recursos que permitan lograr un grado de autonomía respecto a los aportes basales de los municipios socios. Considerando además, una eficiente administración de éstos.
- ✓ Identificar con claridad el rol del asociativismo, particularmente en la comprensión del “cómo” y “para qué” está conformada la respectiva Asociación Municipal.
- ✓ Comprender y conocer las oportunidades que otorga la posesión de la personalidad jurídica de derecho privado.
- ✓ Contar con un secretario/a ejecutivo/a que tenga habilidades políticas y conocimiento o experiencia en el sector público, particularmente en el ámbito municipal.
- ✓ Fortalecer el liderazgo, solidaridad y compromiso de los Alcaldes de los municipios socios a favor del interés general.

Una vez que las asociaciones contengan una línea de gestión base, se recomienda que éstas incorporen elementos facilitadores para la consecución de resultados de éxito, en particular lo siguiente:

- ✓ Generar instancias para la resolución de conflictos a favor del interés común, donde los intereses particulares puedan conciliarse en pos de un interés general para el conjunto de la comunidad.
- ✓ Fortalecer el trabajo en redes, principalmente las actividades de coordinación, tanto entre los miembros de la asociación como con otras instancias que permitan proveer servicios municipales comunes.

Por último, se sugiere que para la consecución de resultados de éxito, las asociaciones de municipios avancen hacia la incorporación de la perspectiva de valor público en su gestión. Para ello debiesen abordar lo siguiente:

- ✓ Incentivar estrategias de co-creación para la búsqueda de nuevas soluciones, integrando las diferentes perspectivas de los actores relacionados.
- ✓ Generar mecanismos para incorporación aprendizajes de otras organizaciones, a través del intercambio de experiencias, ideas y buenas prácticas.

4.3 HORIZONTES DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL (DISCUSIÓN)

4.3.1. Potenciales campos de implementación de prácticas asociativas en Chile

Salud y educación

La Ley 20.527 sobre modificación de la LOC de Municipalidades, establece en su artículo 1, inciso tercero, que las asociaciones de municipios podrán tener por objeto la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud y otros servicios afines. En el presente estudio, si bien se observa que las asociaciones nacionales desarrollan en algún grado los dos primeros temas, queda pendiente la provisión de servicios comunes en temas de alto impacto en la gestión local como es el caso del servicio de Salud y del servicio de Educación.

Considerando este último, cabe señalar que actualmente existe una importante ventana de oportunidad, dada la discusión del proceso de “desmunicipalización” de la educación pública. El proyecto de Ley asociado, establece entre sus principales propuestas la implementación de agencias locales transitorias que asuman la responsabilidad política, administrativa y financiera de las escuelas. Así, dada la estructura y la normativa que rige a las asociaciones municipales, es posible afirmar que las asociaciones de municipios representan una efectiva estrategia para gestionar de manera transitoria este tema. Así, el dominio común de las escuelas bajo el status jurídico de derecho privado sin fines de lucro, permitiría abordar de manera más eficiente los principales problemas que enfrentan los municipios en la gestión educacional.

Por ejemplo, esta figura institucional permitiría fortalecer el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, potenciar el capital humano, destrabar procedimientos administrativos y

otros beneficios derivados de la aplicación del código del trabajo, del código civil y otras normativas. Además permitiría producir economías de escala, dada la disminución en la utilización de recursos humanos, financieros y del tiempo total involucrado en cada municipio, descendiendo su carga administrativa total, descongestionando y agilizando el proceso de inversión.

Todo ello considerando previo estudio de cambios normativos y de financiamiento de estas organizaciones.

4.3.2. Para posterior análisis

A partir del análisis realizado, surgen diversas preguntas que pueden motivar otras investigaciones para el fortalecimiento de este campo de estudio. Se indica:

- ¿Qué problemas del escenario municipal chileno vienen a resolver las asociaciones de municipales?
- ¿Qué estrategia de institucionalidad debe incentivar el gobierno central para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios? ¿Debe seguir la línea de la personalidad jurídica de derecho privado o debe incentivar la obtención de la personalidad jurídica de derecho público?
- ¿La estrategia de fortalecer el asociativismo municipal a través de la posesión de personalidad jurídica, es la solución más eficiente ante los problemas de la realidad municipal chilena?
- ¿Las asociaciones de municipios en Chile, deben transitar hacia la prestación de servicios que complementen la gestión de los municipios o deben generar proyectos paralelos, atendiendo principalmente a la capacidad de articulación y posicionamiento político?
- ¿Las prácticas asociativas entre municipios que poseen un menor grado de formalización, representan una amenaza para el desarrollo de las asociaciones que alcanzan mayores grados de formalización?
- ¿Cuáles son las principales causas que limitan la generación de ingresos propios para las asociaciones de municipios chilenas?

5. GLOSARIO

| | |
|----------|---|
| ACHM | Asociación Chilena de Municipalidades |
| AMUR | Asociación de Municipios Rurales |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CORE | Consejo Regional |
| CPR | Constitución Política de la República |
| DIPRES | Dirección de Presupuesto |
| FCM | Fondo Común Municipal |
| FAM | Fondo de Apoyo Municipal |
| FNDR | Fondo Nacional de Desarrollo Regional |
| GORE | Gobiernos Regionales |
| ISDEM | Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal |
| ONG | Organizaciones No Gubernamentales |
| PDT | Programa de Desarrollo Territorial |
| PFAM | Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales |
| PJ | Personalidad Jurídica |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRORURAL | Programa de Desarrollo Rural |
| SEREMI | Secretaría Regional Ministerial. |
| SERPLAC | Secretaría Regional de Planificación y Coordinación. |
| SUBDERE | Subsecretaría de Desarrollo Regional |

6. BIBLIOGRAFÍA

ARREDONDO, C. 2011. La descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo. Memoria para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. Universidad de Chile. Colección Tesis MGPP. pp. 31 - 37.

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES. 2010. Documento de Trabajo “Nueva institucionalidad – Nuevos desafíos” [en línea] < http://www.munitel.cl/Noticias/imagenes/Noticia_255_2.pdf > [consulta: 6 julio 2014].

ASOCIACIÓN OF KOSOVO MUNICIPALITIES. 2009. Regional conference on “Inter – Municipal Cooperation. Pristina [en línea] <http://www.municipal-cooperation.org/images/1/18/Presentation_Pristina_Workshop_2009.pdf> [consulta: 3 diciembre 2014].

BASON, C. 2010. Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society. Book Review. The Innovation Journal 15 (3) Article 13: 3-5.

BERNSTEIN, F. e INOSTROZA, J. 2009. Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. En: Un mejor estado para Chile. Documento del Consorcio para la reforma del Estado, Capítulo descentralización. Santiago de Chile. pp. 255 - 298.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2011. Historia de la Ley N°20.527 Modifica la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y regula Asociaciones Municipales [en línea] < <file:///C:/Users/CARLOS/Downloads/HL20527.pdf> > [consulta: 20 marzo 2014].

BUSTAMANTE, S. 2010. Asociaciones de Municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. [en línea] <<https://www.fcm.org.co/Publicaciones/Libros/Asociatividad%20Municipal.pdf>> [consulta: 17 julio 2014].

CANDIA, R. 2012. Incorporación de las Municipalidades en la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad: posibilidades, justificaciones, atribuciones y modelos de intervención. Memoria para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. Universidad de Chile. Colección Tesis MGPP. pp. 44 - 55.

CARR, J. B. y FEIOCK, R. C. (eds). 2004. City-county Consolidation and its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape. Armonk, N.Y. M.E. Sharpe. p. 3.

CEPAL. 2011. Planificación estratégica e indicadores de desempeño del sector público. Santiago de Chile. Series Manuales No. 69. ILPES. pp. 15 - 18.

CONTRERAS, C. y HERNÁNDEZ, E. 2011. Antecedentes teóricos y niveles de análisis de la identidad organizacional [en línea] Nova Scientia. 3 (6). Mayo-noviembre. p. 169. <<http://www.redalyc.org/pdf/2033/203318388009.pdf>> [consulta: 12 marzo 2014].

CHANTAL, N. 1999. El Asociativismo Municipal: Un instrumento para el fortalecimiento institucional. Santiago. Chile. ILPES. p.11.

COUNCIL OF EUROPE (COE) / THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) / LOCAL GOVERNMENT INITIATIVE (LGI) OF THE OPEN SOCIETY. 2010. Toolkit Manual. Inter Municipal Cooperation [en línea] <http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf> [consulta: 17 noviembre 2014].

CRAVACUORE, D., CLEMENTE, A. 2006. El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. En: XI CONGRESO INTERNACIONAL del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 7-10 Nov. 17p.

DE LEÓN, Y. 2012. Mancomunidad ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010. Memoria para optar al grado de Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional. Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Trabajo Social. pp. 62 - 157.

ERAZO M., VILLALTA M., MORALES M. 2012. Representaciones sociales del asociativismo Municipal: un marco conceptual para la educación chilena, Santiago de Chile. Polis (Santiago) 11 (31): 5 - 30.

FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES (FLACMA) / GERMAN COOPERATION AGENCY FOR DEVELOPMENT (GTZ). 2006. El Asociativismo Municipal en América Latina. [en línea] Asociación de Municipios de México. <http://www.facc.info/PROGRAMAS/ConSolidada2013/doc/documentos/Estudio_FLACMA_Municipalismo_Latinoamerica.pdf> [consulta: 18 marzo 2014].

FERIA, J (Coord.). 2013. Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios. Bailén, Sevilla. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. p.33

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN (FOMUDE). 2006. Experiencias exitosas en Federaciones Municipales: Guía resumen. Convenio No. CRI/B7-310/99/0150 [en línea] San José de Costa Rica <<http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R2-Productos/P26%20Estudio%20actuarial%20de%20las%20Federaciones-CR/Guia%20de%20casos%20exitosos.pdf>> [consulta: 11 febrero 2015].

HULST, R., VAN MONTFORD, A., HAVERI, A., AIRAKSINEN, J., KELLY, J. 2009. Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review* 9: 279 - 264.

INTERNATIONALE WEITERBILDUNG UND ENTWICKLUNG GGMBH (INWENT). 2009. La Cooperación Intermunicipal En Alemania y el Perú “Compartiendo Experiencias” [en línea] Perú <<http://www.cadesan.pe/webcadesan/pub/Cooperacion-Intermunicipal1.pdf>> [consulta: 13 febrero 2015].

LOZARE, C. 1996. La teoría de las redes sociales. *Papers*. 48: 103-126.

MAURICE, N., BRAUN, C. 2004. La Intercomunalidad: CODENOBA, un logro argentino. UNESCO. *Políticas Sociales* n. 11. pp. 36-44.

MOLINA, J. 2001. El análisis de redes sociales. Una introducción. España. Bellaterra. 123p.

MOLINA, J. 2004. La ciencia de las redes. Asociación para el avance de la Ciencia y la Tecnología. *Apuntes de ciencia y tecnología* n. 11. pp. 36 - 42.

MOYANO, E. 2014. Gobernanza y Cohesión Territorial en las Áreas Rurales. Conferencia nacional sobre la nueva programación estratégica del desarrollo (2014-2020) En: CONFERENCIA NACIONAL sobre la nueva Programación Estratégica del Desarrollo. Toledo. España. Red Estatal de Desarrollo Local. p. 9.

MUNICIPAL COOPERATION. 2009. Understanding IMC [en línea] <http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=When_is_IMC_relevant%3F> [consulta: 12 agosto 2014].

OECD. 2014. OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet [en línea] OECD Publishing. Paris. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/urban-rural-and-regional-development/oeed-regional-outlook-2014_9789264201415-en#page1> [consulta: 15 Febrero 2014].

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (PUC), 2015. Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local. Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas UC. pp. 23 - 63.

ROSALES, M. 2004. Cómo funciona el buen gobierno local y qué hacer para liderarlo [en Línea] Santiago de Chile. Universidad Bolivariana <[http://gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca_municipal/rosales_\(2004\)_el_buen_gobierno_local.pdf](http://gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca_municipal/rosales_(2004)_el_buen_gobierno_local.pdf)> [consulta: 02-01-2015]

SANZ, L. 2003. Análisis de redes sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes. Asociación para el avance de la Ciencia y la Tecnología. *Apuntes de ciencia y tecnología*. n. 7. pp. 21-29.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE) y GERMAN COOPERATION AGENCY FOR DEVELOPMENT (GTZ). 2008, Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes orientadores para una Política de Fortalecimiento. Santiago de Chile. pp. 13 - 110.

_____ 2010. Tipología Municipal Matriz de análisis: prestación de servicios municipales. Unidad de Calidad de la Gestión Municipal [diapositivas]. Santiago de Chile. p. 3.

_____ 2011. Ministerio del Interior y Seguridad Pública Ley 20.527, modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y regula las asociaciones municipales.

_____ 2014 y 2012, Catastro de Asociaciones Municipales. Programa De Fortalecimiento de Asociaciones Municipales.

VALENZUELA, J. P. 2007. Análisis Prospectivo de las capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo CONO SUR. Serie de Estudios Económicos y Sociales. CSC-07-006. pp. 27 - 156.

VNG International. 2010. Cooperación Intermunicipal. Guía de introducción al método de la VNG International para una CIM exitosa. La Haya, los países bajos [en línea] < http://www.vnginternational.nl/fileadmin/user_upload/downloads/publicationsAndTools/IMC_SP.pdf > [consulta: 05-01-2015].

WAISSBLUTH, M. y ARREDONDO, C. 2011. Descentralización en Chile, una trayectoria posible. Nota técnica n. 4. Centro de Sistemas Públicos. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. p. 13 - 25.

WAISSBLUTH, M., GALAZ, P., AGUILERA, I., INOSTROZA, JOSÉ., INFANTE, A., BARROS, A., WESTERMEYER, N., SAIEG, G., VIDAL, F., GATICA, M. A. 2014. Co-creacion para la Innovación: Un caso en el Sector Publico Chileno. Revista Ingeniería de Sistemas. v. 28. p.10.

WARNER, M., HEFETZ, A. 2003. Rural – urban differences in privatization: limits to the competitive state. Environment and Planning C: Government and Policy 21(5): 703 - 718.

WARNER, M. 2007. Razones y bases de la cooperación intermunicipal en los EEUU. EN: FUNDEAR. Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal. Zaragoza. Fundación Economía Aragonesa. pp. 147-152.

WARNER, M. E. AND A. HEFETZ (2004). Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992-2002. The Municipal Yearbook 2004. Washington, DC: International City County Management Association. pp. 8-16.

7. ANEXOS

ANEXO A. PAUTAS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS

6.3.1. PAUTA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD A CASOS SELECCIONADOS

PAUTA DE ENTREVISTA ESTUDIO DE CASO: ANALISIS PROSPECTIVO ASOCIACIONES MUNICIPALES

I. PRESENTACIÓN

- Para comenzar, se explicará al entrevistado el propósito y estructura de la entrevista.
- Se señala que se grabará
- Se pregunta si se puede nombrar explícitamente como caso de estudio algunos aspectos que ellos definan.

II. ENTREVISTA SECRETARÍA EJECUTIVA

1) CONTEXTO Y MOTIVACIÓN DE LA ASOCIACIÓN

Esta sección vendrá luego de la conversación introductoria sobre el propósito de la entrevista y de la trayectoria de la Asociación.

Características generales del contexto:

- *¿Desde cuándo funciona la asociación, proceso de constitución, municipios integrantes, régimen de sesiones, dónde sesionan, mecanismos de fiscalización, cual es el principal producto?*
- *¿Cuáles son las motivaciones por las que los municipios deciden juntarse? En su opinión, ¿Cuáles son las principales razones por las que siguen trabajando juntos?*

2) FACTORES DE ÉXITO

Indagar sobre la presencia de los factores de éxito identificados en la encuesta.

- *¿Cómo incorpora esta organización la participación de la comunidad o de otros actores en el diseño de nuevas soluciones? ¿Qué rol le asigna esta organización a la innovación? ¿De qué manera se implementa?*
- *¿La organización posee un diagnóstico, propuestas de futuro? ¿Cómo se establecen, en qué horizonte de tiempo?*
- *¿Cuáles son las características que definen la gestión de la asociación? ¿Cómo se diferencia del resto de asociaciones?*
- *¿Existe conocimiento de la normativa que rige a las asociaciones municipales?*

- *¿Cómo ha influenciado la posesión de personalidad jurídica de derecho privado? ¿Ha otorgado posibilidades? ¿Cuáles?*
- *Respecto al patrimonio ¿qué estrategias se utilizan para generar recursos? ¿Cuál es el nivel de dependencia de esta organización respecto al aporte de los municipios integrantes?*
- *¿Qué rol juega la preparación y adjudicación de proyectos?*
- *¿Cómo se articula esta organización con otros actores del ámbito público/ privado?*
- *¿Se incorporan aprendizajes, prácticas de otras asociaciones? ¿De qué manera?*
- *¿Cómo se designa el cargo de secretario ejecutivo? ¿Existe un perfil de cargo? ¿Cuál es su trayectoria? ¿Cuáles son sus funciones?*
- *¿Cuál es el rol del Alcalde que preside la organización? ¿Cómo es su relación, su capacidad de convocatoria? ¿Qué rol juega el resto de los alcaldes de los municipios socios?*
- *¿Cómo esta organización generan consensos o acuerdos? En su opinión, ¿existe facilidad para generar consensos?*

3) RESULTADOS

En esta etapa se indagará sobre los resultados logrados por cada asociación.

- *¿Cómo influye la gestión de la asociación en el bienestar de la comunidad?, ¿Cómo se mide?*
- *¿De qué manera influye la gestión de la organización en complementar la entrega de prestaciones municipales?*
- *¿Cómo evalúa la calidad de las prestaciones de esta asociación?*
- *¿Se generan economías de escala?, ¿en qué ámbitos?*
- *¿En su opinión, de qué manera esta organización logra sustentabilidad administrativa, económica y política?*

4) CIERRE

- *¿Cuál es la relación de esta asociación con SUBDERE? ¿De qué manera la institucionalidad pública fomenta las actividades de esta asociación?*
- *En su opinión, ¿Cuál es el futuro de las asociaciones municipales?*
- *Finalmente, ¿hay algo que le gustaría agregar o complementar en esta entrevista?*

Registrar (al final de la entrevista):

| Sexo | Edad | Antigüedad en el cargo | Cargo previo | Estudios (pre y post grado) |
|-------------|-------------|-------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| | | | | |

ANEXO B. PAUTA DE ENCUESTA DIRIGIDA A SECRETARIOS EJECUTIVOS DE ASOCIACIONES MUNICIPALES.

Sr (a) XXX
Secretario Ejecutivo Asociación XXX

La Universidad de Chile a través del Centro de Sistemas Públicos de está desarrollando un proyecto de investigación aplicada llamado Colaboración Pública, cuyo propósito es la “generación de un sistema de gestión del conocimiento para la transferencia de innovaciones y buenas prácticas entre los gobiernos locales”. Este proyecto, busca desarrollar un sistema de innovación colaborativo, donde se logre compartir y co-crear soluciones para diferentes desafíos de la gestión municipal.

En el marco de este proyecto, quisiéramos indagar sobre las experiencias en asociativismo municipal, entendido como la acción conjunta en los aspectos relacionados con las necesidades y problemas comunales que permite optimizar el uso de recursos y ofrecer un mejor servicio a la población

Por este motivo generamos esta breve encuesta, certificando que la **información proporcionada es estrictamente confidencial y su uso será restringido a fines académicos**. Agradeciendo su participación en este proyecto, a continuación podrá encontrar información relevante:

Objetivos de la encuesta

1. Identificar el contexto en el cual se llevan a cabo las prácticas asociativas en Chile y su contribución a la gestión pública municipal.
2. Identificar, describir y analizar los principales factores que inciden en el éxito de prácticas asociativas en Chile, particularmente en su implementación.

Distinciones clave preliminares

- **Cocreación:** La co-creación es un proceso donde nuevas ideas son diseñadas con las personas, y no para ellas. Esta definición no solo se acota a integrar verticalmente a los ciudadanos en los procesos de diseño y desarrollo de bienes y servicios públicos sino que también a la integración horizontal de instituciones públicas para compartir el conocimiento en pos de generar respuesta a desafíos públicos.
- **Planificación y/o visión estratégica (en torno a la real necesidad de resolver un problema común):** Planificación de las acciones a mediano plazo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y microrregional, así como la posesión de una visión común para superar competencias y potenciar complementariedades.
- **Identidad e imagen propia (Autoestima organizacional):** El grado de autoestima organizacional dice relación con el nivel de confianza que sus miembros posean en cuanto a las capacidades de cumplimiento de sus obligaciones o de negociar acuerdos con otros municipios.
- **El rol del asociativismo:** la acción conjunta de los municipios, produce mejoras en las capacidades técnicas y en la calidad de la prestación de la función municipal; Permite la obtención de economías de escala en la producción de servicios públicos locales; Mejora las capacidades de negociación y articulación política e institucional de los municipios con otros actores territoriales y otros actores internacionales y; Permite entre otras cosas, mejorar la eficiencia en la implementación de programas públicos con enfoque de desarrollo territorial.

| Identificación del Encuestado/a | |
|---------------------------------|--|
| Asociación Municipal | |
| Cargo que Desempeña | |
| Año(s) en el cargo | |
| Profesión | |
| Municipio de procedencia | |

A continuación presentaremos una serie de aseveraciones relacionadas a características de la gestión de las asociaciones municipales, sobre las cuales le pediremos que identifique con una X, su grado de acuerdo al respecto, usando una escala de 1 a 5, donde 1 es equivalente a “muy en desacuerdo” y 5 “muy de acuerdo”.

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 |
|---|---------------------------|-----------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| 1. Co-creación | | | | | |
| 1.1. Esta organización posee mecanismos de consulta ciudadana respecto a sus principales decisiones. | | | | | |
| 1.2. Esta organización ha desarrollado iniciativas de diseño participativo con personas dentro y fuera de la Asociación. | | | | | |
| 1.3. La orientación a la innovación es uno de los principios de esta organización. | | | | | |
| 1.4. Se han diseñado y/o implementado prácticas innovadoras. | | | | | |
| 2. Planificación y/o visión estratégica | | | | | |
| 2.1 Esta organización cuenta con plan(es) de desarrollo. | | | | | |
| 2.2. En esta organización, se han identificado proyectos e iniciativas a impulsar en un período determinado (mediano y largo plazo) | | | | | |
| 2.3. Se implementan acciones para comunicar públicamente la estrategia o planes de la organización. | | | | | |
| 2.4. Existen instrumentos de evaluación de la gestión, por ej., sistema de indicadores, evaluación de impacto, etc. | | | | | |
| 3. Autoestima organizacional | | | | | |
| 3.1. Esta organización cuenta con elementos distintivos, diferenciadores. | | | | | |
| 3.2. En esta organización posee una alta identificación con sus propósitos. | | | | | |
| 3.3. Esta organización posee confianza en sus propias capacidades. | | | | | |
| 4. Atracción y disponibilidad de recursos económicos | | | | | |
| 4.1. En esta organización, existe un | | | | | |

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 |
|--|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| adecuado conocimiento de instrumentos de inversión regional/local. | | | | | |
| 4.2. Esta organización posee estrategias de atracción de recursos económicos. | | | | | |
| 4.3. Esta organización ha implementado mecanismos de generación de recursos propios. | | | | | |
| 4.4. Esta organización posee una eficiente administración de recursos. | | | | | |
| 5. Resolución de conflictos a favor del interés común | | | | | |
| 5.1. Esta organización tiende a generar equilibrios políticos. | | | | | |
| 5.2. El Directorio de esta organización posee facilidad para alcanzar consensos. | | | | | |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | | | | | |
| 6.1. Esta organización posee una adecuada capacidad para formular proyectos. | | | | | |
| 6.2. Esta organización posee una alta tasa de adjudicación de proyectos. | | | | | |
| 6.3. Esta organización posee una adecuada capacidad para ejecutar proyectos. | | | | | |
| 7. Rol del asociativismo | | | | | |
| 7.1. Esta organización tiene un adecuado conocimiento de la normativa que rige a las asociaciones municipales. | | | | | |
| 7.2. Esta organización cuenta con un estatuto propio. | | | | | |
| 7.3. Los miembros de esta organización tienen conocimiento de los estatutos vigentes. | | | | | |
| 8. Trabajo en redes | | | | | |
| 8.1. Esta organización genera actividades con otros actores del ámbito público y/o privado. | | | | | |
| 8.2. Uno de los pilares organizacionales es la coordinación e integración de todos sus miembros para la prestación de servicios. | | | | | |
| 8.3. Esta organización provee un servicio o un conjunto de servicios para la comunidad. | | | | | |
| 9. Personalidad Jurídica | | | | | |
| 9.1. Contar con personalidad jurídica ha abierto nuevas oportunidades para esta organización. | | | | | |
| 10. Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones | | | | | |
| 10.1. Esta organización ha incorporado y/o adaptado prácticas de otras Asociaciones Municipales. | | | | | |
| 10.2. Esta organización participa de actividades académicas y/o de extensión para el análisis de temas municipales. | | | | | |

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 |
|---|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 11. El rol del Secretario ejecutivo | | | | | |
| 11.1. Esta organización cuenta con un perfil de cargo del secretario ejecutivo. | | | | | |
| 11.2. El secretario ejecutivo de esta organización, posee experiencia y/o formación en áreas relacionadas con la administración o la gestión municipal. | | | | | |
| 11.3. El secretario ejecutivo de esta organización, posee experiencia y/o competencias en el ámbito político. | | | | | |
| 11.4. El secretario ejecutivo de esta organización tiene la obligación de rendir cuenta de su gestión. | | | | | |
| 12. El rol de los Alcaldes | | | | | |
| 12.1. El Alcalde que preside esta organización, demuestra un alto compromiso con el logro de los propósitos organizacionales. | | | | | |
| 12.2. El Alcalde que preside esta organización, posee adecuada capacidad para convocar a distintos actores. | | | | | |
| 12.3. El Alcalde que preside esta organización, posee una trayectoria reconocida por la comunidad. | | | | | |

Desde su percepción ¿Cuáles han sido los mayores éxitos/logros alcanzados por la organización?

Comente:

ANEXO C. PAUTA DE ENCUESTA DIRIGIDA A ALCALDES/ESAS DE MUNICIPIOS QUE PARTICIPAN EN ASOCIACIONES MUNICIPALES⁶

Sr XXX

Alcalde XXX

Asociación Municipal XXX

En el marco del Proyecto FONDEF desarrollado por la Universidad de Chile sobre transferencia de innovaciones y buenas prácticas entre los gobiernos locales, financiado por CONICYT y patrocinado por SUBDERE, se está desarrollando un estudio de caso sobre Asociaciones Municipales guiado por el académico Sr. Mario Waissbluth.

Dado que usted es un actor protagónico en este tipo de organizaciones, se le solicita contestar esta breve encuesta, en el entendido que la **información proporcionada es estrictamente confidencial y el uso de los datos será restringido a fines académicos**. Así también se garantiza que una vez concluido el estudio, **se le hará llegar copia del mismo**.

Finalmente, y para una mejor comprensión, se exponen objetivos de este instrumento:

1. Identificar el contexto en el cual se llevan a cabo las prácticas asociativas en Chile y su contribución a la gestión pública municipal.
2. Identificar y describir los principales factores que inciden en el éxito de prácticas asociativas en Chile, particularmente en su implementación.

Encuesta sobre experiencia de las Asociaciones Municipales

| Identificación de la Asociación | |
|--|--|
| Asociación Municipal | |
| Rol del Municipio en la asociación (Presidente/Socio) | |
| Año(s) del Municipio participando en la asociación | |

A continuación presentaremos una serie de aseveraciones relacionadas con la gestión de las asociaciones municipales. Al respecto, se solicita pueda responder su grado de acuerdo respecto a la situación de la asociación de la cual forma parte su municipio. Cabe señalar que se utiliza una escala con valoraciones de 1 a 5, donde 1 es equivalente a “muy en desacuerdo” y 5 “muy de acuerdo”.

El tratamiento de los datos es confidencial y no serán individualizados.

⁶ Cabe señalar que para efectos de análisis, el presente instrumento presenta las mismas preguntas que la encuesta dirigida a secretarios ejecutivos.

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 | NS/NR |
|--|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------|
| 1. Co-creación | | | | | | |
| 1.1. Esta organización posee mecanismos de consulta ciudadana respecto a sus principales decisiones. | | | | | | |
| 1.2. Esta organización ha desarrollado iniciativas de diseño participativo con personas dentro y fuera de la Asociación. | | | | | | |
| 1.3. La orientación a la innovación es uno de los principios de esta organización. | | | | | | |
| 1.4. Se han diseñado y/o implementado prácticas innovadoras en esta organización. | | | | | | |
| 2. Planificación y/o visión estratégica | | | | | | |
| 2.1 Esta organización cuenta con plan(es) de desarrollo. | | | | | | |
| 2.2. En esta organización, se han identificado proyectos e iniciativas a impulsar en un período determinado (mediano y largo plazo). | | | | | | |
| 2.3. Se implementan acciones para comunicar públicamente la estrategia o planes de la organización. | | | | | | |
| 2.4. Existen instrumentos de evaluación de la gestión, por ej., sistema de indicadores, evaluación de impacto, etc. | | | | | | |
| 3. Autoestima organizacional | | | | | | |
| 3.1. Esta organización cuenta con elementos distintivos, diferenciadores. | | | | | | |
| 3.2. Esta organización posee una alta identificación con sus propósitos. | | | | | | |
| 3.3. Esta organización posee confianza en sus propias capacidades. | | | | | | |
| 4. Atracción y disponibilidad de recursos económicos | | | | | | |
| 4.1. En esta organización, existe un adecuado conocimiento de instrumentos de inversión regional/local. | | | | | | |
| 4.2. Esta organización posee estrategias de atracción de recursos económicos. | | | | | | |
| 4.3. Esta organización ha implementado mecanismos de generación de recursos propios. | | | | | | |

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 | NS/NR |
|--|------------------------|--------------------|------------------|-----------------|---------------------|-------|
| 4.4. Esta organización posee una eficiente administración de recursos. | | | | | | |
| 5. Resolución de conflictos a favor del interés común | | | | | | |
| 5.1. Esta organización tiende a generar equilibrios políticos. | | | | | | |
| 5.2. El Directorio de esta organización posee facilidad para alcanzar consensos. | | | | | | |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | | | | | | |
| 6.1. Esta organización posee una adecuada capacidad para formular proyectos. | | | | | | |
| 6.2. Esta organización posee una alta tasa de adjudicación de proyectos. | | | | | | |
| 6.3. Esta organización posee una adecuada capacidad para ejecutar proyectos. | | | | | | |
| 7. Rol del asociativismo | | | | | | |
| 7.1. Esta organización tiene un adecuado conocimiento de la normativa que rige a las asociaciones municipales. | | | | | | |
| 7.2. Esta organización cuenta con un estatuto propio. | | | | | | |
| 7.3. Los miembros de esta organización tienen conocimiento de los estatutos vigentes. | | | | | | |
| 8. Trabajo en redes | | | | | | |
| 8.1. Esta organización genera actividades con otros actores del ámbito público y/o privado. | | | | | | |
| 8.2. Uno de los pilares organizacionales es la coordinación e integración de todos sus miembros para la prestación de servicios. | | | | | | |
| 8.3. Esta organización provee un servicio o un conjunto de servicios para la comunidad. | | | | | | |
| 9. Personalidad Jurídica | | | | | | |
| 9.1. Contar con personalidad jurídica ha abierto nuevas oportunidades para esta organización. | | | | | | |
| 10. Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones | | | | | | |
| 10.1. Esta organización ha incorporado y/o adaptado prácticas de otras Asociaciones Municipales. | | | | | | |

| VARIABLES | Muy en desacuerdo 1 | En Desacuerdo 2 | Indiferente 3 | De Acuerdo 4 | Muy de Acuerdo 5 | NS/NR |
|---|------------------------|--------------------|------------------|-----------------|---------------------|-------|
| 10.2. Esta organización participa de actividades académicas y/o de extensión para el análisis de temas municipales. | | | | | | |
| 11. El rol del Secretario ejecutivo | | | | | | |
| 11.1. Esta organización cuenta con un perfil de cargo del secretario ejecutivo. | | | | | | |
| 11.2. El secretario ejecutivo de esta organización, posee experiencia y/o formación en áreas relacionadas con la administración o la gestión municipal. | | | | | | |
| 11.3. El secretario ejecutivo de esta organización, posee experiencia y/o competencias en el ámbito político. | | | | | | |
| 11.4. El secretario ejecutivo de esta organización tiene la obligación de rendir cuenta de su gestión. | | | | | | |

II. Comente:

1. ¿Cuáles son los principales focos temáticos que la asociación está abordando actualmente?

Comente:

2. Desde su percepción ¿Cuáles han sido los mayores éxitos/logros alcanzados por la organización?

Comente:

ANEXO D. TABULACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTAS.

| VARIABLES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | PRO | DES EST | MIN | MÁX |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------------|-----|-----|
| 1. Co-creación | 4,3 | 4,0 | 4,5 | 3,5 | 4,3 | 3,8 | 4,3 | 4,0 | 5,0 | 3,0 | 3,3 | 4,5 | 3,5 | 4,8 | 4,0 | 3,8 | 4,3 | 4,8 | 3,0 | 4,0 | 0,6 | 3,0 | 5,0 |
| 2. Planificación y/o visión estratégica | 4,8 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 3,5 | 4,5 | 4,5 | 4,0 | 4,5 | 4,0 | 4,3 | 3,0 | 4,5 | 4,3 | 3,0 | 3,8 | 4,3 | 2,3 | 4,1 | 0,7 | 2,3 | 4,8 |
| 3. Autoestima organizacional | 4,7 | 4,7 | 5,0 | 4,0 | 5,0 | 4,0 | 5,0 | 4,7 | 5,0 | 3,7 | 4,7 | 4,7 | 3,7 | 5,0 | 5,0 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 3,7 | 4,5 | 0,5 | 3,7 | 5,0 |
| 4. Atracción y disponibilidad de recursos económicos | 5,0 | 3,8 | 5,0 | 4,3 | 3,5 | 3,8 | 4,5 | 4,3 | 4,8 | 4,0 | 4,0 | 4,3 | 3,5 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 3,8 | 5,0 | 3,5 | 4,2 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |
| 5. Resolución de conflictos a favor del interés común | 5,0 | 5,0 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 3,5 | 5,0 | 5,0 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 4,7 | 0,5 | 3,5 | 5,0 |
| 6. Formulación y ejecución de proyectos | 5,0 | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 4,7 | 4,7 | 4,3 | 2,3 | 1,0 | 4,7 | 3,3 | 3,7 | 4,0 | 3,3 | 2,0 | 5,0 | 3,3 | 3,9 | 1,2 | 1,0 | 5,0 |
| 7. Rol del asociativismo | 4,7 | 5,0 | 4,7 | 4,3 | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,7 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 5,0 | 5,0 | 4,7 | 4,7 | 5,0 | 4,3 | 4,7 | 0,4 | 3,7 | 5,0 |
| 8. Trabajo en redes | 4,3 | 3,3 | 4,3 | 3,7 | 4,3 | 4,0 | 5,0 | 4,7 | 5,0 | 4,3 | 2,0 | 3,3 | 3,3 | 3,7 | 3,7 | 4,3 | 5,0 | 4,7 | 4,0 | 4,1 | 0,7 | 2,0 | 5,0 |
| 9. Personalidad Jurídica | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 4,0 | 5,0 | 3,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 4,6 | 0,8 | 3,0 | 5,0 |
| 10. Incorporación de aprendizajes de otras organizaciones | 5,0 | 3,5 | 3,5 | 3,0 | 2,0 | 3,5 | 4,5 | 4,5 | 3,5 | 5,0 | 2,0 | 3,5 | 3,5 | 5,0 | 3,5 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 4,0 | 3,9 | 1,0 | 2,0 | 5,0 |
| 11. El rol del Secretario ejecutivo | 5,0 | 4,3 | 5,0 | 4,3 | 2,8 | 4,5 | 4,8 | 5,0 | 4,0 | 4,8 | 4,8 | 5,0 | 4,8 | 5,0 | 4,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 4,6 | 0,6 | 2,8 | 5,0 |
| 12. El rol de los Alcaldes | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,7 | 5,0 | 4,7 | 4,0 | 5,0 | 4,3 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 0,5 | 3,0 | 5,0 |
| Promedio Asociación | 4,8 | 4,4 | 4,7 | 4,1 | 4,0 | 4,1 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,0 | 3,8 | 4,4 | 3,8 | 4,7 | 4,2 | 4,4 | 4,4 | 4,9 | 3,7 | 4,3 | 0,4 | | |

