



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA EN RED:
ESTUDIO DE CASO DEL PROYECTO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES ASOCIADOS A INCENDIOS FORESTALES POR LA ASOCIACIÓN
MUNICIPAL DE LA REGIÓN DEL BIO-BÍO

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

DIEGO SALVADOR MEDINA DÍAZ

PROFESOR GUÍA:
LUIZ ZAVIEZO SCHWARTZMAN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
CARLOS CASTRO GONZÁLEZ
DARÍO VERGARA SALGADO

SANTIAGO DE CHILE
2017

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE: Ingeniero Civil Industrial
POR: Diego Salvador Medina Díaz
FECHA: 3/01/2017
PROFESOR GUÍA: Luis Zaviezo Schwartzman

FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA EN RED:
ESTUDIO DE CASO DEL PROYECTO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES ASOCIADOS A INCENDIOS FORESTALES POR LA ASOCIACIÓN
MUNICIPAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

Los incendios forestales en Chile son recurrentes entre los meses de octubre y abril. Según CONAF el 99% de dichos incendios forestales son provocados por humanos. La región más dañada a nivel nacional, es la Región del Bío-Bío y es así, como la Asociación de Municipalidades de la Región del Bío-Bío (AMRBB), ha diagnosticado que existe una gran falta de articulación entre los actores involucrados. El año 2015 comenzó a desarrollarse un proyecto que generó una estrategia territorial para la gestión de desastres ante incendios en la región, que, a ojos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ha sido un proyecto altamente valioso.

Existe completo consenso entre los expertos en que el asociativismo es una real alternativa para resolver problemas comunes entre territorios, generando fuerza política, economías de escala, optimización de recursos, entre otros.

Este trabajo propone un modelo de Gobernanza en Red, según su teoría y la revisión bibliográfica, en el contexto de la asociatividad y la gestión del riesgo de desastres asociados a incendios forestales. Continúa con la evaluación de los factores de éxito para la sustentabilidad política, administrativa y económica de las asociaciones municipales en el ámbito territorial, mediante entrevistas semiestructuradas de los involucrados en el proyecto.

Se destacan por sobre los demás factores, la capacidad para formular y ejecutar proyectos, la atracción y disponibilidad de recursos, la planificación y/o visión estratégica, el liderazgo del alcalde presidente y el perfil del secretario ejecutivo.

Para finalizar, se generan recomendaciones de acción para la SUBDERE, a las asociaciones municipales en Chile y a la AMRBB. Con respecto a la SUBDERE, se destacan la exigencia y evaluación de la planificación estratégica de una asociación, la diversificación de los fondos que ofrecen por problemas territoriales, así como la generación de un índice de vulnerabilidad y asignación de fondos sólo a ese tipo de asociaciones. Con respecto a las asociaciones municipales, se recomienda considerar los principales factores de éxito para su gestión y buscar formas alternativas para la atracción de recursos. Para la Gestión de Desastres, se recomienda principalmente coordinarse con los demás municipios colindantes para intervenir los territorios más vulnerables según una estrategia colaborativa con CONAF.

Dedicado a todos los que dedican su vida a la descentralización, al bien común y al desarrollo colaborativo.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco inmensamente a mis padres, que me lo han dado todo y los admiro mucho.

A mis hermanas, que, sin ellas, la vida no hubiese sido igual.

A Alonsito, por su carisma natural y eterno cariño.

A Isadora, mi compañera de vida, por su inagotable amor, apoyo y alegría. Además, a su familia que me han integrado como a uno más.

A mis abuelos, por el cariño que me han entregado. En especial a mi abuela Alicia, sé que desde algún lugar me sigue dando su apoyo.

A mis eternos amigos del colegio, Víctor Hugo, Cristóbal y Óscar, que han sido verdaderamente unos hermanos para mí.

A los mal llamados "Los Lobos", por los 20 años de amistad que nos unen y que no tengo dudas que seguiremos juntos.

A Felipe, Marcelo, Alberto y Nicolás, por su tremenda amistad, compañía y aguante, me siento privilegiado de conocerlos.

A ExFábrica, porque estoy seguro de que estamos recién construyendo camino juntos. Tremendas personas y amigos.

A todo el CEIN 2014, porque cada uno marcó un aprendizaje en mi vida, por su simpatía y cariño.

A los integrantes de la Feria 2014, 2015 y 2016. Gracias por entregar de forma desinteresada, tanto esfuerzo por generar bienestar en la facultad y por entregarme su amistad.

A UChile, amigos del plan común, por los inagotables momentos de estudio y fiesta que ha generado un gran grupo de amistad.

A mis compañeros industriales por las largas noches de tareas y estudio.

A los funcionarios del DII, Anita, Mario, Braulio, Raúl, José, Mirtha, secretarias, Blanca, y otros más, que, sin su trabajo diario y carisma, el departamento no sería lo que es hoy.

A mis profesores del proceso de la memoria, por su rigurosidad, vocación y enseñanzas a ser un mejor futuro profesional.

A todos los que me dieron de su tiempo para apoyar mi trabajo, CONAF, SUBDERE y Asociación Municipal de la Región del BioBío.

Y gracias a todos los que me han acompañado en este proceso.

TABLA DE CONTENIDO

1	Antecedentes Generales	2
2	Justificación.....	6
3	Objetivos.....	6
3.1	Objetivo General.....	6
3.2	Objetivos Específicos.....	6
4	Alcances	6
5	Marco Conceptual	7
5.1	Gobernanza en red	7
5.2	Teoría de la cooperación intermunicipal.....	9
5.3	Triángulo Estratégico de Mark Moore	10
6	Metodología.....	11
7	Modelo conceptual de hipótesis: La gobernanza en red en el contexto de la asociatividad municipal	14
7.1	Gobernanza en red	14
7.2	Factores de éxito para la asociatividad municipal en Chile	17
7.3	Modelo conceptual.....	19
8	Estructura general de la prevención y control de Incendios forestales en Chile...21	
9	Antecedentes del proyecto de AMRBB.....	26
10	El modelo y los resultados	29
11	Modelo Conceptual.....	43
12	Recomendaciones.....	45
12.1	Fortalecimiento de las Asociaciones Municipales	45
12.2	Fortalecimiento de gestión del riesgo ante desastres asociados a incendios forestales	52
13	Conclusiones.....	54
14	Bibliografía	56
15	Anexos	58

CAPÍTULO I

Antecedentes, Objetivos, Marco Conceptual, Metodología y Modelo Conceptual de Hipótesis.

1 ANTECEDENTES GENERALES

En Chile ocurren anualmente entre 5.000 y 7.000 incendios forestales en la época en la cual las condiciones climáticas, como sequías y mayor temperatura del aire, ayudan a que estos sean producidos, es decir, desde primavera hasta otoño del siguiente año (Ocurrencia y Daño en Gráfico 1). En promedio se queman 52.000 hectáreas producto de los incendios, que en un 99%, la causalidad está atribuida a la acción humana debido a descuidos, despreocupación y/o falta de destreza en la utilización de elementos que son fuente de calor. (CONAF)

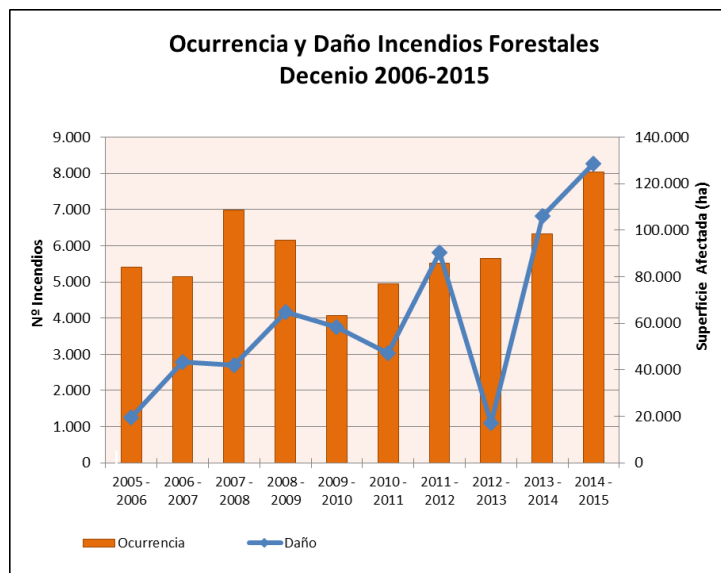


Gráfico 1: Ocurrencia y Daño de Incendios Forestales en Chile en el último decenio. Fuente: CONAF.

Un incendio forestal es un fuego, que cualquiera sea su origen, se propaga sin control en terrenos rurales a través de vegetación leñosa, arbustiva o herbácea, ya sea viva o muerta. Estos son provocados principalmente por la conjunción de tres factores: Calor, oxígeno y material combustible. A pesar de que estos son los elementos a considerar para iniciar el fuego, hay que mencionar que un cuarto factor sería el ser humano. (datos CONAF).

Según las cifras, también de CONAF, la mayor ocurrencia de incendios forestales en Chile es entre los meses de octubre a abril, dado que en ese periodo aumentan las temperaturas promedio y existe mayor densidad de población por el turismo en parques, reservas nacionales y área de vegetación en general.

Dentro de las consecuencias que tiene un incendio forestal, se encuentra la pérdida de hectáreas de vegetación, productos madereros, cultivos agrícolas, construcciones y viviendas, que pueden materializarse en millones de pesos. En términos del ecosistema natural, existen desbalances hidrológicos, movilidad de fauna, menor calidad del agua, menor calidad de la atmósfera, erosión de suelo, el paisaje, entre otros.

A pesar de que el 60% de la superficie quemada a nivel país es sólo el 0,8% de incendios del total que ocurren, el 90% de los incendios combatidos por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) es detectado y extinguido con una superficie igual o menor a 5 hectáreas, es decir, la inmensa mayoría de los incendios que ocurren a lo largo de Chile son apagados rápidamente evitando así, desastres mayores.

En Chile, operan dos sistemas de protección contra incendios forestales. Primero, la acción que realizan las organizaciones del sector forestal privado y segundo, el rol que genera el Estado en la lógica de incendios en cualquier tipo de territorio, privado o público. Principalmente el Estado centra sus esfuerzos en apoyar a CONAF, pero, además, son de vital importancia el servicio que realizan el Cuerpo de Bomberos, Carabineros y en caso de amenaza a la población la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), las Brigadas Forestales del Ejército (BRIFE) y de la Armada de Chile (BRIFAR), equipadas y capacitadas por CONAF.

La Región del Bío-Bío, en el verano 2014-2015, registró el 40% de la ocurrencia de incendios y el 30% de la superficie total quemada en el país. CONAF estableció 148 puntos en diversos niveles de riesgos de desastres asociados a incendios forestales en la región. Estos 148 puntos están dentro de las 24 comunas que son consideradas críticas y que para el 2015 se destinaron más de \$3.000.000 de recursos propios y del Consejo Regional (CORE) para un Plan Regional de Prevención de Incendios Forestales. Este plan busca articular a las 24 comunas involucradas de manera asociativa, para que junto con CONAF y otros actores, puedan prevenir los incendios forestales. (Gráfico 2, 3 y figura 1).

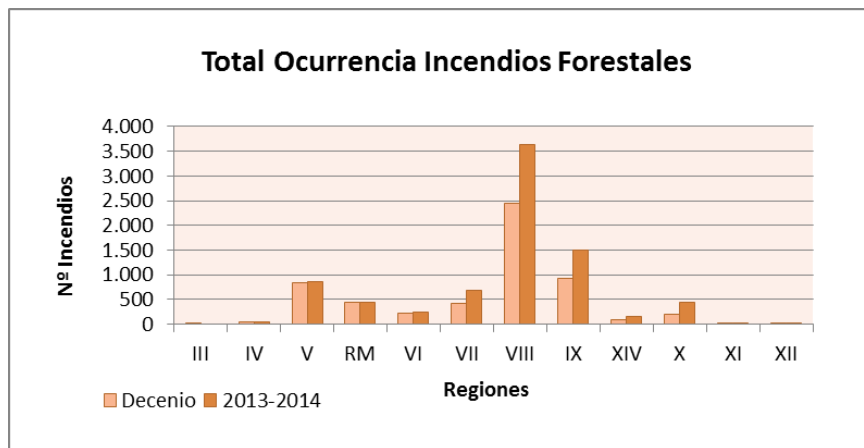


Gráfico 2: Total ocurrencia de incendios forestales por región en el último decenio y en la temporada 2013-2014. Fuente: CONAF

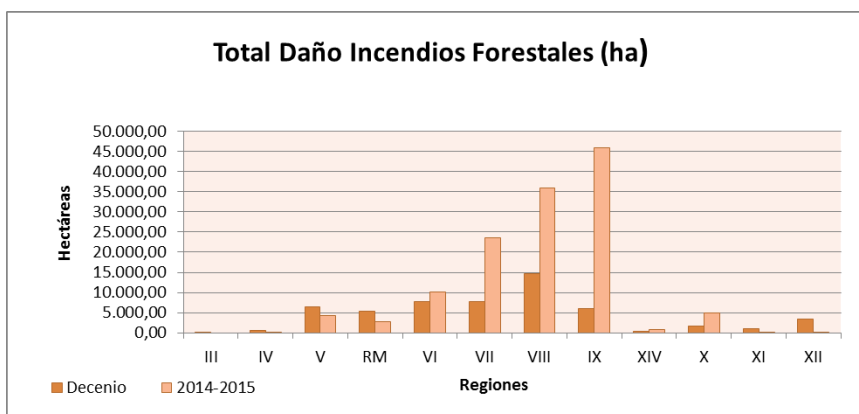


Gráfico 3: Total daño en hectáreas de incendios forestales por región en el último decenio y en la temporada 2013-2014. Fuente: CONAF.

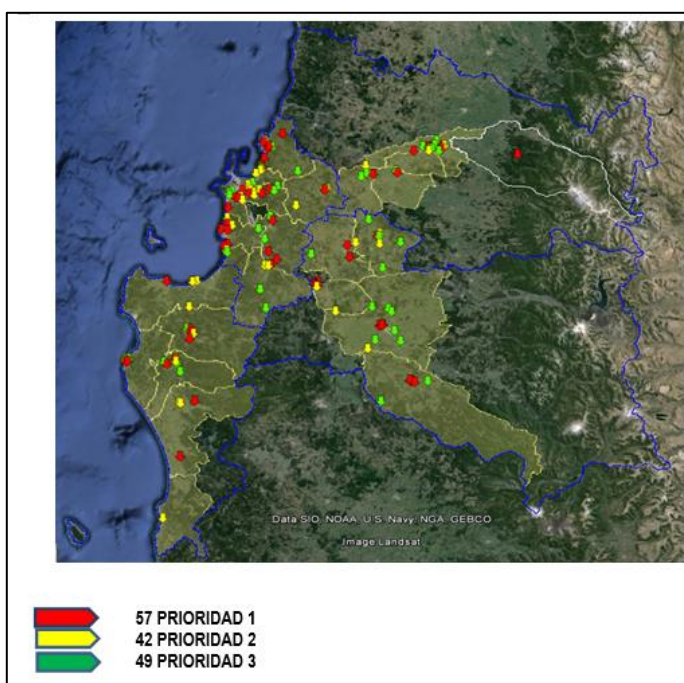


Figura 1: 128 puntos de riesgo, por prioridad del verano 2014-2015. Fuente: Asociación de Municipalidades de la Región del Bío-Bío.

Lógicamente, los incendios forestales no se enmarcan sólo dentro de un territorio específico, pueden abarcar distintos lugares políticos-administrativos por lo que, para la prevención y mitigación de estos, es necesaria una coordinación entre las comunas que se puedan ver afectadas por esta amenaza. Dado lo anterior, es que existe un espacio de oportunidades para combatir los incendios u otros desastres naturales, a través de organismos formales como las Asociaciones Municipales para la coordinación de estrategias dentro de un trabajo colaborativo.

Para lo anterior, la Asociación de Municipalidades de la Región del Bío-Bío (AMRBB), ha diagnosticado una falta de articulación entre los actores

involucrados en la gestión de desastres naturales, mediante el trabajo realizado con estos mismos en proyectos anteriores. El 2015, la AMRBB comenzó a desarrollar un proyecto que define una estrategia para promover esta articulación.

Una Asociación Municipal es una organización formada entre 2 o más municipios. Y es vista como una alternativa para resolver problemas comunes de carácter territorial y temático, y mejorar el desempeño de los municipios involucrados, generando economías de escala y fortaleciendo la capacidad de negociación con el gobierno central y otros actores, entre otros beneficios. Desde 1993 pueden formarse asociaciones municipales, pero recién desde el 2013, son legalmente facultadas para tener personalidad jurídica lo que significa la posibilidad de captar recursos propios para los proyectos. Existe evidencia de los extensos beneficios de la asociatividad y es por esto, que la Subsecretaría de Desarrollo Regional (División de Municipalidades) ha generado varios proyectos para incentivar la asociación y centrar el foco de la gestión territorial en la cooperación. (Análisis Prospectivo del Asociativismo Municipal en Chile, Unzueta, 2015).

En un estudio del Centro de Políticas Públicas UC, en el marco de la Incubadora de Gestión Municipal UC, se identifican dos categorías de beneficios que se producen por la asociatividad municipal: de naturaleza técnica y de naturaleza política. Entre los beneficios técnicos está el compartir costos y optimizar recursos; prestación de asistencia técnica a los municipios; intercambio de experiencias e información entre municipios; procesamiento de externalidades negativas, aprovechamiento de las positivas y abordaje de problemas intercomunales; levantamiento de información detallada sobre los problemas, necesidades y potencialidades de los territorios. Los beneficios políticos considerados son la incidencia de los municipios en la toma de decisiones del gobierno regional y central; protección de la autonomía y de los intereses ante las políticas del gobierno central; generación de alianzas público-privadas para el desarrollo local; planificación y posicionamiento regional. (Asociatividad Municipal: Herramienta para la inversión local, PUC, 2015.)

A pesar de que las asociaciones municipales están aún en una etapa incipiente, según Darío Vergara, encargado del Programa de Asociativismo Municipal para el Desarrollo Territorial del Departamento de Fortalecimiento Municipal, el proyecto de prevención de incendios de la Región del Bío-Bío articulado por la AMRBB es un buen ejemplo de solución a problemáticas territoriales dentro de la lógica del asociativismo. Es por esto, más lo relevante del tema para futuras políticas públicas preventivas, que se hizo necesario hacer este estudio que muestra cuáles son los ámbitos de la teoría de la "Gobernanza en Red" y del "Asociativismo Municipal" que el proyecto de la AMRBB ha considerado, entregando como resultado, recomendaciones tanto a las Asociaciones Municipales como a la SUBDERE.

2 JUSTIFICACIÓN

Esta memoria genera propuestas de fortalecimiento del asociativismo municipal para la SUBDERE, considerando los elementos de la Teoría de Gobernanza en Red con el fin de apoyar futuros proyectos de las asociaciones municipales, en la identificación de elementos centrales para una Gobernanza en Red más efectiva.

El presente trabajo se realiza dentro de un convenio de colaboración entre la SUBDERE y el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (CSP) con el fin de elaborar diversos estudios en torno a temáticas de colaboración municipal. La pretensión de esta memoria es ser un aporte para los futuros trabajos del Centro de Sistemas Públicos enfocados en el asociativismo municipal.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Entregar recomendaciones de acción a la SUBDERE y a las Asociaciones Municipales para la resolución de problemas territoriales mediante el fortalecimiento del asociativismo municipal y la gestión de desastres ante incendios forestales.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Cada uno de los objetivos específicos que se declara, son el producto de cada etapa del trabajo desarrollado, para que, en su conjunto, se alcance el objetivo general:

1. Elaborar un modelo conceptual sobre Gobernanza en Red y Asociatividad Municipal.
2. Aplicación y ajuste del modelo conceptual de Gobernanza en Red al caso de estudio de prevención de incendios forestales por la AMRBB.
3. Entregar recomendaciones a la SUBDERE y líneas de acción a las asociaciones municipales para el fortalecimiento del asociativismo y gestión del riesgo.

4 ALCANCES

Este trabajo es una investigación bibliográfica de la Teoría de Gobernanza en Red, luego adapta el modelo propuesto a la realidad chilena, aplica y ajusta el modelo al caso de estudio de prevención de incendios en la Región del Bío-Bío

para finalizar con recomendaciones de acción a las diferentes instituciones involucradas según el análisis de cada uno de los factores del modelo.

El trabajo sólo se desarrolla hasta las recomendaciones, no así del diseño e implementación de estas.

5 MARCO CONCEPTUAL

5.1 GOBERNANZA EN RED

Dentro de la literatura se pueden encontrar diversas definiciones de Gobernanza en Red, llamados de distintas maneras como "*Organización en Red*" (Miles & Snow, 1986), "*Formas de Organización en Red*" (Powell, 1990), "*Redes de organización*" (UZZI, 1996, 1997), entre otros. Estos nombres han sido usados frecuentemente, para referirse a la coordinación entre firmas u organizaciones que están caracterizadas por un sistema social orgánico, en contraste de las estructuras burocráticas que existen dentro de las mismas firmas y sus relaciones formales para coordinarse.

En general, las diversas definiciones se centran en dos conceptos claves, primero, los patrones de interacción para el intercambio y relaciones, y segundo, el flujo de recursos entre unidades independientes. Es decir, una estructura organizada por entidades independientes, que interactúan y se relacionan de acuerdo a un flujo de recursos para ofrecer ciertos productos y servicios. Más formalmente, la definición que realiza la Academy of Management Review, es la que más se ajusta a este caso, definiéndola como "*Un conjunto de selectas, persistentes y estructuradas organizaciones que participan en la creación de productos o servicios, basados en contratos implícitos y abiertos, capaz de adaptarse a las contingencias ambientales para coordinar y garantizar intercambios*".

Para poder estudiar este concepto, es necesario mirarlo desde dos perspectivas, una como análisis de redes y otra como gobernanza. Porque la primera perspectiva contribuye a la idea de que las redes son un conjunto de actores o nodos, con sus relaciones entre ellos, y la perspectiva de la gobernanza es estudiar la red como una sola unidad de análisis. Estudiando las redes de gobernanza desde estas dos perspectivas, se pueden hacer observaciones sobre la relación entre la configuración de una red de gobernanza y los efectos de esta (Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness Provan y Kenis, 2007).

Las Redes de Gobernanza pueden ser categorizadas junto a dos dimensiones diferentes. La primera dimensión, es que una red de gobernanza puede ser mediada o no. En un extremo las redes pueden ser gobernadas completamente por organizaciones que comprenden la red, interactuando unas con otras comprendiendo un sistema altamente descentralizado, esta forma se llama Gobernanza Compartida y en la que más adelante se centrará la atención del

trabajo. En el otro extremo, la red puede ser altamente mediada, con pocas interacciones entre organizaciones a excepción de las tareas operacionales o de traspaso de recursos, esta forma es llamada Gobernanza Mediada. En un término medio, una sola organización podría tomar una actividad clave de gobernanza dejando a otras organizaciones con otras actividades que impliquen también gobernanza.

La segunda dimensión por la cual una red de gobernanza puede ser categorizada, es de acuerdo a su forma de gobierno, siendo por un lado un gobernado por uno de los participantes o gobernado por una organización externa.

Según estas dos dimensiones, se pueden clasificar en tres formas de gobernanza:

Red de Gobernanza Participativa

La forma más común de gobernanza en red es la Gobernanza Participativa, en la cual la red es gobernada por los mismos miembros, sin ninguna entidad separada o unificada. Gobernanza Compartida es otro nombre para este tipo de gobernabilidad, en la cual, es altamente descentralizada, incluyendo a la mayoría o a toda la red de miembros que interactúan de forma relativamente iguales en los procesos de gobernanza. No existen distinciones de las entidades, administrativamente formales, sin embargo, para alguna actividad de administración o coordinación deben ser realizadas por un subgrupo de toda la red.

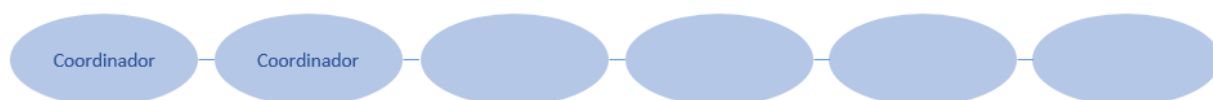


Figura 2: Ilustración de Gobierno Compartido. Fuente: Elaboración propia

Red de Gobernanza de Organización Líder

A pesar de que la gobernanza compartida, en la concepción de su idea, busque conducir a una descentralización completa, en la práctica, puede que existan ineficiencias que signifiquen que se termine prefiriendo un enfoque más centralizado. En ese sentido, la red de gobernanza puede ocurrir a través de lo que se llama una "Organización Líder".

En este tipo de gobernanza en red, la mayoría de las actividades y decisiones claves a nivel de la red, son coordinadas por medio de un solo miembro participante, que actúa como Organización Líder. Así, la red de gobernanza se vuelve altamente centralizada y mediada, con poderes asimétricos entre los miembros.

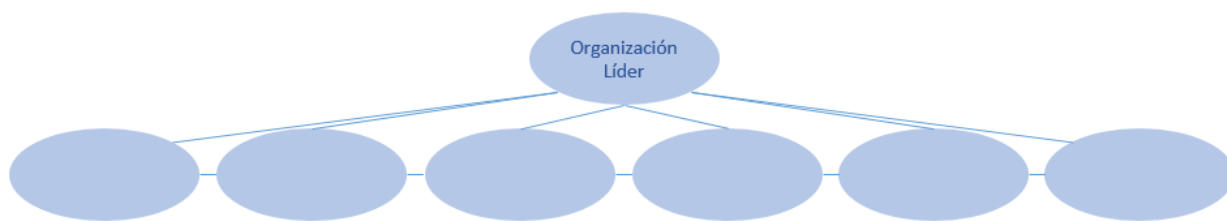


Figura 3: Ilustración de Organización Líder. Fuente: Elaboración propia.

Organización Administradora de la Red

La tercera forma de gobernanza en red es el modelo NAO (Network Administrative Organization). La idea es que una entidad administradora distanciada de las demás organizaciones gobierne especialmente la red y sus actividades. Es importante recalcar que la NAO no es otro miembro de la organización proporcionando sus propios servicios, es una identidad que sólo media entre las demás y es moderada en escala, podría ser una entidad gubernamental o una entidad sin fines de lucro.

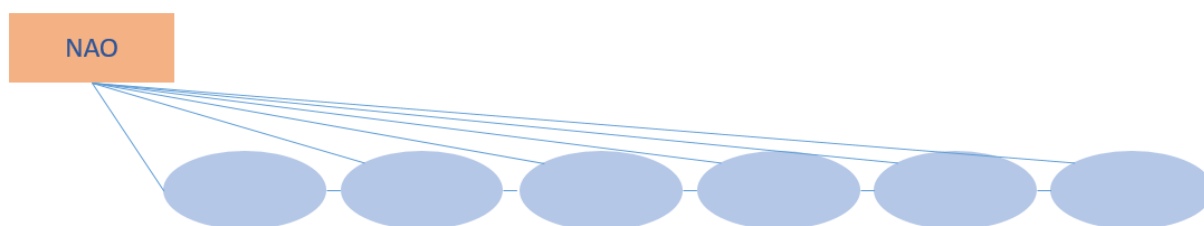


Figura 4: Ilustración de NAO. Fuente: Elaboración propia.

Así como existen las formas de gobernanza en red, también se han realizado estudios sobre lo que significa ser efectivo al momento de desempeñarse como una red y cuáles son los aspectos relevantes que podrían predecir la efectividad. Lo anterior, más la evolución de las redes de gobernanza se desarrolla en el transcurso de este trabajo.

5.2 TEORÍA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Según el estudio *"Cooperation and Capacity: Inter-Municipal Agreements in Canada"* (Zachary Spicer, 2015) cuando las ciudades crecen, las comunidades alrededor de estas también lo hacen. El crecimiento, genera dificultades en la coordinación de políticas en un área más amplia, así como una región debe coordinar docenas de gobiernos municipales interviniendo con otras instituciones de la región y encontrar un espacio común entre los tantos actores institucionales, puede resultar difícil.

A partir de la década de los noventa, emergió una nueva perspectiva de estudio para la gestión de áreas metropolitanas, el nuevo regionalismo. Los propulsores de esta nueva perspectiva, enfatizan en el uso de la gobernabilidad (descrito como la creación de redes flexibles que direccionen

los principales problemas regionales a través de diversos medios) como contraparte del gobierno. Y que un gobierno eficaz puede ser alcanzado a través de acuerdos cooperativos entre unidades del gobierno.

La cooperación, es la alternativa más flexible de una reforma institucional formal, ya que permite a los gobiernos locales decidir a qué problemas de la región podrían dirigirse colectivamente. La cooperación es atractiva para gobiernos locales porque permite la asociación sin la necesidad de la intervención de niveles gubernamentales superiores.

Motivaciones e incentivos para la cooperación interlocal

Existen tres motivaciones principales para perseguir los acuerdos intergubernamentales. El primero es el incentivo fiscal. Generalmente los municipios expresan dificultades en la prestación de servicios debido a la limitación de presupuesto y asociarse con otro municipio para compartir costos y generar economías de escalas, puede ser un camino para ahorrar dinero. La segunda motivación es la cooperación política y de servicios, que puede ayudar a los municipios a llegar con la prestación de servicios básicos a lugares geográficos distantes y la cooperación intermunicipal podría evitar tener un servicio discontinuado. Y el tercer motivador para la cooperación, es el control de externalidades. Algunos municipios que estén cercanos unos a otros es probable que experimenten servicios comunes o dilemas políticos. Cuando crecen y se desarrollan es muy probable que se encuentren en las fronteras creando necesidades para cooperación política común o iniciativas de crecimiento regional, creando mecanismos de forma conjunta para gestionar las externalidades para evitar la carga tributaria a largo plazo o una planificación mal adecuada.

Condiciones para la efectividad

Teniendo certeza de los incentivos para el propósito de la cooperación, dos condiciones deben ser satisfechas por la cooperación: voluntad y capacidad.

Los municipios deber estar dispuestos a cooperar, los potenciales participantes deben estar motivados para generar una cooperación próspera. Y la cooperación indefectiblemente gira en torno a la capacidad que tengan las organizaciones tanto para generar proyectos como para coordinarse.

5.3 TRIÁNGULO ESTRATÉGICO DE MARK MOORE

A diferencia del sector privado, en donde el objetivo de una organización de este tipo es generar la mayor cantidad de utilidades y generar rentabilidad a los accionistas, en el sector público es más difícil definir un objetivo consensuado y herramientas para medir el valor público que la organización genera.

Según Mark Moore en su libro "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público", la concepción de una estrategia organizativa adaptada al

sector público, debiese ser un concepto que simultáneamente: a) Declare una misión o un propósito general de la organización; b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se usarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea; y c) explica cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos.

Entonces, para que un directivo pueda alcanzar bien acabada una estrategia debe considerar esos tres elementos satisfaciendo tres pruebas. Primero, la estrategia en sí, debe ser valiosa de manera sustantiva, es decir, que genere valor para la misma organización a cargo, para los beneficiados y los clientes al menor costo, tanto monetario como político. Segundo, la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. Esto significa que el proyecto debe ser atractivo continuamente por autoridades del entorno político autorizador (al que se le debe rendir cuentas). Y tercero, debe ser viable operativa y administrativamente, quiere decir, que agregando valor y siendo políticamente aceptada, debe ser realizable dentro de una organización con la ayuda de quizás otras instituciones que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

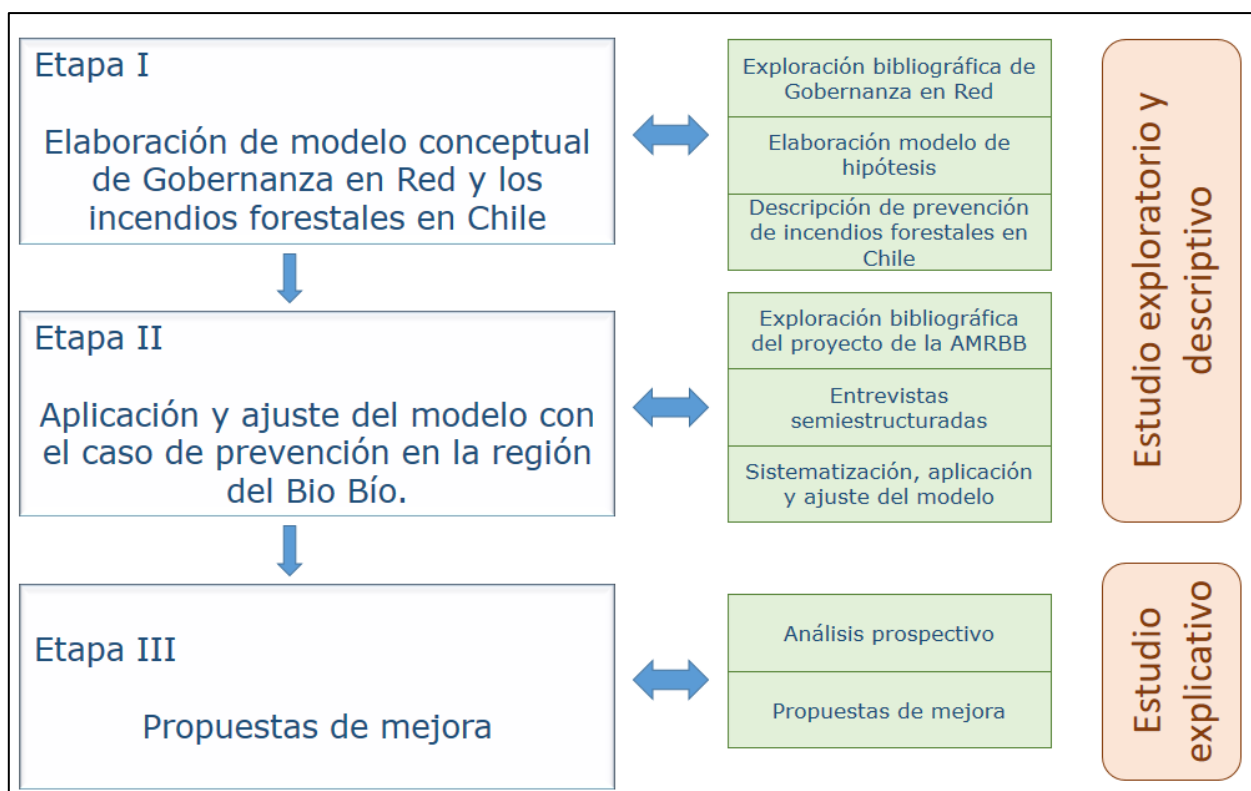


Figura 5: Triángulo Estratégico de Mark Moore. Fuente: Elaboración propia.

6 METODOLOGÍA

El trabajo a se divide en 3 etapas. Primero, se propone un marco conceptual de Gobernanza en Red y se dimensiona la prevención de incendios forestales en Chile con el fin de generar un conocimiento sobre la actividad preventiva de incendios y sobre los ámbitos de la gobernanza en red que esta debe considerar. Segundo, se realizan ajustes al marco conceptual con respecto al caso de estudio para dar cuenta de los elementos que este considera o no, mediante trabajo de campo. Tercero, recomendaciones de acción, en base a los resultados obtenidos.

Las primeras dos etapas son estudios exploratorios y descriptivos, en los cuales dentro de la teoría e información recolectada buscan sentar bases para la tercera y última etapa que resultan ser un estudio explicativo en base a un análisis prospectivo y propuestas en base al modelo conceptual.



Cuadro 1: Metodología de trabajo.

Etapa I: Elaboración de modelo conceptual de Gobernanza en Red y los incendios forestales en Chile

Para la realización de un modelo conceptual el cual sea capaz de expresar los elementos relevantes en la estructura de una gobernanza en red y para la contextualización del escenario de prevención de incendios forestales, son necesarias las siguientes etapas:

Gobernanza en Red, Asociatividad Municipal y sus elementos centrales.

Es relevante la búsqueda, síntesis y esquematización de la información respecto a la teoría de la Gobernanza en Red. Considerar los elementos centrales que conforman una estructura de Gobernanza Compartida o Participant-Governed Networks, ¿Cuáles son los factores de éxito para alcanzar los objetivos de las Asociaciones Municipales? ¿Cuáles son los requisitos institucionales para su funcionamiento? Este tipo de preguntas, se responden ante la exploración de bibliografía de acuerdo al caso.

Hipótesis: Modelo Conceptual.

Propuesta de hipótesis del modelo conceptual de principales ámbitos que se deben atender para proyectos de desarrollo territorial dentro del modelo de Gobernanza en Red en el contexto de asociativismo municipal en Chile.

Dimensiones a considerar para la prevención de incendios forestales en Chile.

En un segundo paso, dado el contexto de la gobernanza en red, más el caso de estudio, es relevante constatar las acciones que definen la prevención y control de emergencia ante incendios forestales en la realidad chilena. ¿Cuál es el rol que tienen CONAF, ONEMI, Bomberos, Carabineros, el Gobierno Central y los Municipios? ¿Cómo se relacionan? ¿Cuál es la estructura organizacional de estas instituciones? Estas preguntas son respondidas en la realización de este punto.

Etapas II: Aplicación y ajuste del modelo con el caso de prevención en la región del Bío-Bío.

Dado el modelo conceptual, para generar una propuesta estratégica para la prevención considerando la asociatividad y gobernanza en red, es necesario aplicar y ajustar el modelo de Gobierno en Red de prevención y mitigación de incendios al estudio de caso, el proyecto de "Gestión estratégica participativa para la reducción de los riesgos de desastres asociados a incendios forestales en la región del Bío-Bío". Para lo siguiente se realizan los siguientes pasos:

Exploración de documentos relevantes al proyecto de la AMRBB.

La principal fuente de información del caso de estudio son las diversas entrevistas a los actores principales involucrados, indefectiblemente se debe realizar una exploración de los antecedentes del caso para así generar entrevistas enriquecidas y profundas para un buen diagnóstico y propuesta. Existen diferentes documentos de CONAF, SUBDERE, periódicos nacionales, entre otros, donde se puede generar una contextualización general del proyecto de la AMRBB de prevención de incendios forestales.

Entrevistas semiestructuradas con actores principales de la región.

Es en esta etapa en donde se deben esclarecer las dudas correspondientes al desarrollo y funcionamiento del proyecto de la AMRBB, dado que la información bibliográfica es escasa. Los entrevistados son:

- Esteban Valenzuela: Alcalde de Rancagua, 1992-1996. Diputado, 2002-2010. Formó parte de la fundación de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- Nicole Cea: Administradora Pública y Ejecutora de Proyectos de la AMRBB.
- Macarena Garcés: Consultora del proyecto de prevención de incendios forestales de la región.
- Adriana Díaz: Consultora del proyecto de prevención de incendios forestales de la región.

- Darío Vergara: Encargado del Programa de Asociativismo Municipal para el Desarrollo Territorial de la SUBDERE.
- Héctor Soto: Gerente Regional de Control del Fuego de CONAF.
- Rodrigo Muñoz: Encargado del área de Prevención de CONAF Bio Bío.
- Alfredo Mascareño: Gerente de Control del Fuego a nivel nacional de CONAF.

Aplicación y ajuste del modelo propuesto al caso de estudio.

Elaboración de conclusiones sobre los principales factores que inciden en el desarrollo de una gobernanza en red en la realización del proyecto de prevención de incendios por la AMRBB. Enmarcado en un modelo conceptual modificado, ajustado a la realidad desde la teoría.

Etapa III: Recomendaciones

Propuestas para fortalecer las asociaciones municipales territoriales.

Luego del ajuste del modelo, se proponen líneas de acción en tres niveles, a nivel nacional a través de la SUBDERE, a nivel de las asociaciones municipales y finalmente a la AMRBB en particular para incentivar y mejorar el asociativismo en Chile según los factores clave para su desarrollo y sustentabilidad.

Propuestas para fortalecer la gestión de desastres ante incendios forestales.

Específicamente con respecto a la gestión de desastres ante incendios forestales, se generar recomendaciones en base a la experiencia internacional, las necesidades territoriales, los intereses de CONAF y de la capacidad de acción de la AMRBB.

7 MODELO CONCEPTUAL DE HIPÓTESIS: LA GOBERNANZA EN RED EN EL CONTEXTO DE LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

7.1 GOBERNANZA EN RED

La definición de Gobernanza en Red, concluida en el marco teórico, es de utilidad para la conceptualización del modelo a construir en la primera etapa del trabajo, la cual se describe como *“Un conjunto de selectas, persistentes y estructuradas organizaciones que participan en la creación de productos o servicios, basados en contratos implícitos y abiertos, capaz de adaptarse a las contingencias ambientales para coordinar y garantizar intercambios”*.

Cómo se menciona en la sección de Marco Conceptual, existen tres tipos de gobernanza en red, la Participativa, la de Organización Líder y la Administradora de la Red. Dentro de las características que las diferencian

unas de otras, principalmente se destacan tres: La naturaleza de la entidad que genera coordinación y gestión, las distinciones que existen entre las entidades y el nivel de descentralización.

Una asociación municipal en Chile, del tipo territorial, se relaciona directamente con las tres características de la Red de Gobernanza Participativa. Y se explica según cada una de ellas.

La naturaleza de la entidad que genera coordinación y gestión, nace desde la misma asociación, son los alcaldes y concejales de los municipios miembros los que conforman el directorio de la asociación, más, profesionales contratados por estos mismos para la administración y consecución de proyectos. No así, en los otros tipos de gobernanza, en los que se necesitaría de un municipio líder que administre únicamente la asociación y tenga mayor valor por sobre los otros municipios, o, que sea una ONG, fundación u organismo gubernamental que lidere la asociación, lo que no es en la realidad de las asociaciones de estas características.

En la Gobernanza Participativa, no existen distinciones de participación entre entidades, al igual que en las asociaciones municipales, no así en la de Organización Líder en la que es una entidad que es superior institucionalmente sobre las demás. Y en la Administradora de la Red existen diferencias debido a que la entidad coordinadora proviene de otro tipo de institución.

Por último, el nivel de centralización de poder es bajo en la Gobernanza Participativa, en la de Organización Líder es altamente centralizada siendo la única mediadora y en la de Administradora de la Red el poder es semicentralizado debido a que sólo es mediadora entre las entidades y es moderada en escala. Para el caso de una asociación municipal, debido a la forma en cómo se conforman los directorios y cómo funcionan luego con la administración, es que existe una mezcla entre el tipo de Administradora de la Red y la Gobernanza Participativa.

El modelo teórico encontrado en la literatura (Provan y Kenis, 2007) concuerda en que existen cuatro factores de éxito en la estructura de la gobernanza en red, definiendo el éxito como el logro de objetivos propuestos a nivel red, para el caso de estudio como asociación municipal y no como el logro de objetivos de cada uno de los municipios. Los principales factores son:

- Confianza: Es el aspecto de una relación que refleja la disposición a aceptar la vulnerabilidad basada en expectativas positivas sobre las intenciones o comportamientos de otros. Gran parte de las investigaciones de la confianza organizacional se ha enfocado en la necesidad general por confiar y las diferentes formas en cómo la confianza es demostrada. Para entender las interacciones a nivel red es necesario enfocarse en la distribución de la confianza entre las organizaciones. Por ejemplo, puede ser extensamente distribuida (alta densidad de la relación de confianza, que significa que varios

participantes de la organización confían unos de otros) o estrechamente distribuida (baja densidad de la relación de confianza) entre los miembros. Para el caso de las PGN, será una forma efectiva de organización cuando la confianza contempla a todos los miembros de la red (alta densidad), no es necesario que la confianza sea de manera profunda entre los diversos miembros, sino que, es importante que entre los actores se genere un ambiente de colaboración para la gestión interna de este y para poder ejercer beneficios para los destinatarios.

- Participantes: Uno de los problemas fundamentales de la gobernanza de cualquier tipo de red es que las necesidades y las actividades de todos los múltiples participantes se deben coordinar. No solamente de los participantes de la red sino de los demás actores para alcanzar los objetivos determinados por la red. Es claro ver que a medida que aumenta la cantidad actores va creciendo la cantidad de relaciones exponencialmente y bajo ciertas condiciones la gobernanza se acompleja bastante. Es aún más complejo cuando existe una distancia significativa entre los miembros de la red, que en el caso de estudio no ocurre debido a que es una asociación municipal de carácter territorial y todos los miembros se encuentran en el mismo sector geográfico. De todas maneras, no existe un número determinado por la teoría para cada tipo de organización debido a la diversidad de tipos de red que puedan establecerse, pero hay una relación entre complejidad de coordinación y cantidad de participantes que se debe considerar. Además, el trabajo colaborativo entre los diversos actores es relevante para generar el aumento de beneficio comunitario que realizar actividades de manera individual.
- Objetivo Común: El argumento general de la literatura es que el consenso de objetivos u objetivo común permite a los participantes de la organización ejecutar de mejor forma en cualquier tipo de eventos, por ejemplo, de conflicto, aunque el conflicto en algunas ocasiones es un estimulante para la innovación. Además, existe énfasis en que los objetivos de una red son capaces de guiar todas las acciones de la organización. Y tales metas, pueden incluir al desarrollo de más usuarios/clientes, atraer financiamiento para toda la red, atender necesidades de la comunidad o mejorar los servicios. Los objetivos también pueden estar orientados al proceso, como trabajar para reducir la competencia o el conflicto entre los miembros. La tarea crítica en la organización de una red es el cómo las relaciones de los diversos miembros son gobernadas y guiadas. Dentro de PGN se dirán efectivas si la gran mayoría de los participantes están de acuerdo con los objetivos, misión y visión, comenzando por el entendimiento de la organización como tal, su compromiso para aportar de la misma manera y la gestión de esta misma.
- Necesidad de competencias a nivel red: Las organizaciones se reúnen o forman redes por diversas razones, para ganar legitimación, servir a los clientes más eficazmente, atraer más recursos, y sobrellevar problemas

complejos. Una de las principales interrogantes de la red al momento de conformarse es ¿Qué capacidades necesito a nivel de red para alcanzar los objetivos propuestos? Todo depende de la tarea a realizar y el desafío que se proponga la red. De manera crítica, existen dos preguntas para determinar la necesidad de competencias, primero ¿Cuál es la naturaleza de la tarea a realizar por los miembros de la red? Y la segunda ¿Qué demandas externas y necesidades serán resueltas por la red? Las dos preguntas están relacionadas con las competencias de la red misma. Y desde las respuestas a esas preguntas, en el contexto de la realidad chilena, se deben determinar los recursos financieros, administrativos, la capacidad jurídica y de gestión dentro de un territorio.

Cabe mencionar que para este tipo de forma organizativa de una red es importante como base tres condiciones, la igualdad de participación de cada uno de los miembros de la red, la participación de todos los miembros en la ejecución de la asociación y el compromiso de todos los miembros. (Venkatraman and Lee, 2004)

En resumen, la forma PGN será más efectiva para alcanzar los objetivos nivel red cuando la confianza es ampliamente distribuida en cada uno de los participantes tanto para la misma organización como para los beneficiados, que exista un grupo relativamente acotado de participantes y actores relacionados a la red para la generación de colaboración, el consenso en el objetivo principal debe ser altamente consensuado teniendo conciencia de la naturaleza de la red, y finalmente la necesidad de competencias de nivel red deben ser bajas, en el caso de una asociación municipal que no se necesiten nuevas formas de estructuración y organización de los mismos municipios.

7.2 FACTORES DE ÉXITO PARA LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL EN CHILE

En un estudio realizado el 2015 testearon los factores críticos que influyen en el éxito de la gestión de las asociaciones municipales. La propuesta de los factores se hizo en base a literatura y recomendación experta. Y mediante encuestas a 30 secretarios ejecutivos y 60 alcaldes, más entrevistas a 5 secretarios ejecutivos se analizaron los factores propuestos del modelo.

Cada uno de los secretarios ejecutivos entrevistados pertenecen a una asociación municipal de distinto tipo, de carácter territorial-regional, temático, territorial, territorial-temático y territorial-provincial, entregando un análisis general del asociativismo.

Los factores de éxito para la asociatividad municipal en Chile, ordenados de mayor a menor nivel de incidencia en los resultados de éxito aproximadamente son:

1. Planificación y/o visión estratégica: Planificación de acciones a mediano y largo, revelándose la importancia de los planes de desarrollo local y

- microrregional, así como la importancia de tener una visión común para superar las competencias y potenciar complementariedades.
2. Capacidad para formular y ejecutar proyectos: Solución de problemáticas mediante la generación de proyectos dada las limitaciones económicas que caracteriza la gestión de los municipios.
 3. Liderazgo y compromiso de alcaldes: Liderazgo personal e institucional para la sostenibilidad en el tiempo, 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”.
 4. Personalidad jurídica: Es el reconocimiento de una organización que tiene las capacidades de contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica. La adquisición del derecho privado permite funcionar de manera más autónoma.
 5. Atracción y disponibilidad de recursos económicos: Es la capacidad de generar recursos propios, tener conocimiento de los instrumentos de inversión a nivel regional y nacional; y hacer un uso eficiente de la administración de los recursos.
 6. Perfil idóneo de secretario ejecutivo: El secretario ejecutivo debe tener un perfil definido, poseer experiencia técnica en el ámbito municipal, experiencia política y ser capaz de tener resultados en su gestión.
 7. Claridad sobre el rol del asociativismo: El entendimiento sobre las normativas que rigen a las asociaciones municipales y el conocimiento de los propios estatutos.
 8. Equipo de trabajo profesional: Es la integración de personas profesionales especialistas en la gestión de algún tema para trabajar en un proyecto específico o que se sumen a la gestión de la asociación misma como personal propio.
 9. Autoestima organizacional (Identidad e Imagen Propia): Es el grado de confianza que sus miembros posean en cuanto a las capacidades de cumplimiento de sus obligaciones o de generar negociaciones con otras asociaciones.
 10. Resolución de conflictos a favor del bien común: La capacidad de conciliar los intereses propios en pos de los intereses comunes dirigidos hacia la población gobernada.
 11. Trabajo en redes: La capacidad y conocimiento de generar trabajo colaborativo no solo entre los municipios miembros, sino que, también con diversos actores públicos y privados.
 12. Co-creación: Es el proceso en cual el diseño-solución de un problema se realiza junto con los usuarios, no solo de manera vertical

con los usuarios, sino que también de manera horizontal junto con otros actores del ámbito público y privado.

13. Inclusión de aprendizajes de otras organizaciones: Es la captación de conocimientos y aprendizajes a través de la interacción con otros actores en el desarrollo de un proyecto.

Estos factores generan tres tipos de resultados de éxito, todo esto de acuerdo a sus mismos propósitos, estos son:

- **Sustentabilidad Política:** Es el sustento de los acuerdos y grados de involucramiento por parte de los municipios miembros, específicamente por los alcaldes que desearon formar parte de la asociación y en el desarrollo de los proyectos en conjunto, así también, que sea sostenible por lo que próximos alcaldes que vengan más adelante con el tiempo.
- **Sustentabilidad Económica:** Todo tipo de organización necesita recursos para poder ejercer y alcanzar sus objetivos, las asociaciones municipales deben ser capaces de alcanzar distintos tipos de recursos y a su vez, gestionarlos. Es importante destacar que no sólo hace referencia a los aportes que realiza cada uno de los municipios miembros, sino que, a los distintos fondos a los que postulen o formas de atraer recursos propios.
- **Sustentabilidad Administrativa:** Es la capacidad de generar gestión para el logro de los objetivos planteados, con sentido de eficiencia de la misma organización como de los gobiernos locales miembros de esta. Esta capacidad debe ser de manera tal que sea imprescindible la presencia de algún secretario ejecutivo específico, con un equipo calificado técnicamente para el logro de objetivos, misión y visión.

Los primeros nueve factores son considerados Factores Críticos para la gestión de asociaciones municipales entorno al logro de los resultados. Los siguientes dos factores (Resolución de conflictos a favor del bien común y Trabajo en redes) se denominan Factores Facilitadores y los últimos dos factores se denominan Factores de Agregación de Valor Público.

7.3 MODELO CONCEPTUAL

Con el propósito de identificar cuáles son los factores de éxito que el proyecto de prevención y control de incendios de la AMRBB considera, es necesario plantear como hipótesis, un modelo conceptual. Este modelo es el resultado de la síntesis de conceptos realizada en los dos puntos anteriores de esta sección. Por parte de la teoría de la Gobernanza en Red, existen cuatro macrofactores de éxito y desde el estudio del asociativismo se han propuesto trece. Según esta síntesis, se relacionan las características de cada uno proponiéndose el modelo de hipótesis presentado en la figura N°6.

El cuál es una relación de los elementos centrales de la teoría de Gobernanza en Red con los factores de éxito de las asociaciones municipales. Se realiza una asociación de cada factor con respecto a los predictores de efectividad de la teoría estudiada, considerando las características de cada elemento para la estructura de una organización en red y particularmente esta forma específica, el PGN.

Cada factor está asociado a un número que es el tipo de factor, el número uno es para un factor crítico, es decir, factores que son imprescindibles para alcanzar los resultados de éxito y deben estar presentes en la gestión de las asociaciones municipales. El número dos es para un factor facilitador para el logro de los resultados de éxito, pero no son determinantes para alcanzar los objetivos. Y el número tres es para un factor de agregación de valor público, es decir que no se encuentran presentes recurrentemente como factores de éxito, pero si están, potencian la gestión de la organización, sobretodo en la capacidad de incorporar a la población en los proyectos.

Los principales requisitos para la conformación, dentro de la teoría de la Gobernanza en Red para este tipo de forma de organización, son las condiciones de igualdad de participación de los miembros, la participación de todos estos y el compromiso de participar al conformarse.

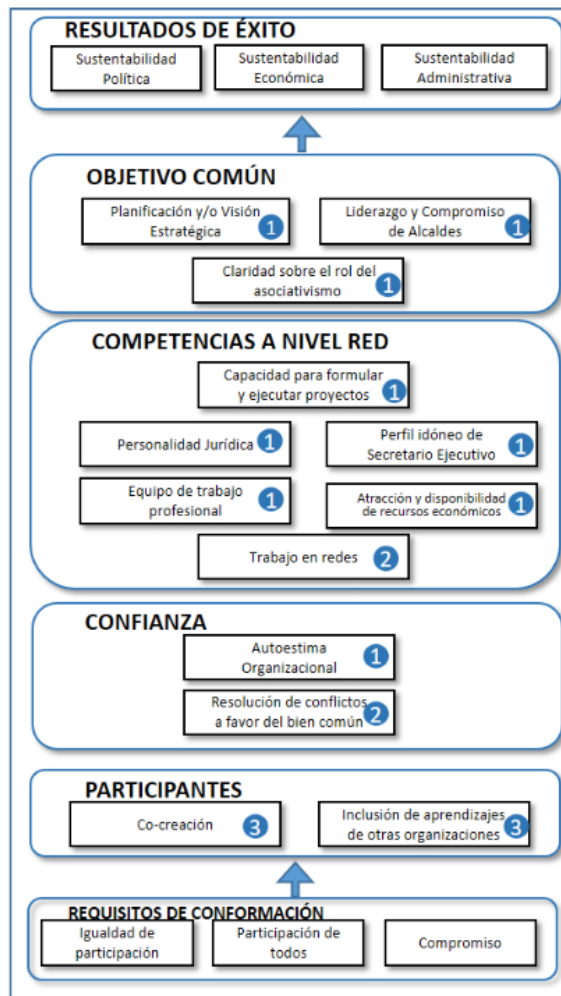


Figura 6: Modelo Conceptual – Hipótesis

8 ESTRUCTURA GENERAL DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS FORESTALES EN CHILE

En Chile, la institución responsable de la prevención y control de incendios forestales es la CONAF, la cual, dependiendo de la magnitud y características del incendio, generan una estrategia, para poder involucrar a diversos actores. El siguiente capítulo es el resultado de la entrevista realizada a Alfredo Mascareño, Gerente de Protección Contra Incendios Forestales de CONAF, en la cual se muestra el estado del arte del ámbito de los incendios forestales.

La estructura de gestión de incendios forestales en Chile es determinada por dos factores, la prevención y el control, siendo el primero el foco del presente trabajo.

Prevención

Para CONAF, "la prevención de incendios forestales es el conjunto de actividades destinadas a evitar que, por acción u omisión de las personas, se originen incendios forestales, y a intervenir previamente la vegetación para impedir o retardar la propagación del fuego, en el caso de que se produzca un incendio".¹ Las áreas que aborda CONAF son:

1. Investigación.
2. Educación y Difusión.
3. Regulación.
4. Protección SNASPE.
5. Silvicultura Preventiva.
6. Quemadas controladas.

Para el trabajo se considerarán la Educación y Difusión, la Regulación y la Silvicultura Preventiva como ámbitos de acción en la propuesta de gestión de desastres.

En Educación y Difusión, se trabaja de manera colaborativa y coordinada con otras instituciones del Estado para transmitir los mismos mensajes en el contexto de las campañas preventivas (ONEMI, PDI, Ministerio de Cultura, entre otros). Lo anterior mediante la Campaña Nacional para la Prevención de Incendios Forestales que se desarrolla de marzo a noviembre del siguiente año.

La Regulación ha generado drásticos cambios en la cantidad de ocurrencias de incendios forestales, desde 1980, en el cambio del decreto de ley del uso del fuego disminuyó en un 50% aproximadamente y el 2005, el uso del fuego con consecuencia de incendio forestal pasa de ser una falta grave a ser un delito con consecuencia de cárcel. Además, se están generando proyectos preventivos a largo plazo derivados de modelos estadounidenses y canadienses denominados "Firewise" y "Firesmart" respectivamente, que, en resumidas cuentas, bajo 3 etapas, generan educación de reducción de riesgos asociado a incendios en comunidades colaborativas.

La Silvicultura Preventiva busca reducir el daño potencial de los incendios forestales actuando de forma anticipada sobre la vegetación. Según Rodrigo Muñoz, jefe de Prevención de Incendios Forestales de CONAF en la región del Bio Bío, la mayor cantidad de incendios forestales son provocados por el poco ordenamiento de la vegetación viva o muerta en sectores de población rural. Si existiesen las condiciones que recomienda CONAF para el buen ordenamiento de la vegetación, el mal uso del fuego de la población sería más irrelevante para causar un incendio forestal.

Cabe recalcar que, según Don Alfredo, la prevención es un ámbito transversal a las gerencias de la CONAF y no solo de la de Protección Contra Incendios Forestales.

¹ <http://www.conaf.cl/incendios-forestales/prevencion/>

Instituciones

Según el Decreto de Ley 1.027 del Ministerio del Interior, las instituciones formales responsables de los incendios forestales son:

1. CONAF: Principal organismo responsable de la prevención y control de fuego.
2. ONEMI: Bajo ciertas condiciones antes expuestas debe enfrentar el fuego y enviar decretos para la ayuda militar u otro tipo de intervención necesario que no ponga el riesgo de la vida, vivienda y bosques, en ese orden de prioridad.
3. SAG. Institución complementaria a CONAF que es útil en conversaciones con las aduanas para incendios que podría ocurrir junto con países limitantes.

Frente a los desastres de mayor magnitud, CONAF y el Departamento de Policía Forestal de Carabineros de Chile podrán solicitar al Ministro de Defensa Nacional un coordinador desde las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile. Este coordinador podrá solicitar ayuda a las instituciones ya mencionadas anteriormente o a la Administración Civil del Estado, Cuerpo de Bomberos, Defensa Civil u otros organismos públicos o privados.

Cabe destacar que los bomberos no son una institucionalidad a la cual se le puede exigir resultados debido al carácter voluntario del oficio. Pero es relevante la cantidad bomberos constituidos a nivel país para el combate urbano del fuego junto con Carabineros.

Municipios

Para los expertos en gestión del riesgo, los actores principales de la gestión de desastres deben ser los alcaldes, debido al conocimiento de sus territorios y la cercanía con la población. A pesar de lo anterior, existen miradas críticas en la gestión del riesgo de desastres de los municipios aquí en Chile.

Según don Héctor Soto, Gerente Regional de Control del Fuego de CONAF en Bio Bío, los municipios son hoy un actor medianamente relevante en el control del fuego. Debido a que el nivel de acción en el que incurren hoy los municipios, es sólo de manera reactiva y de prestación de servicios, como albergues, por ejemplo, para los principales actores del control del fuego. A pesar de que existe consenso en que el principal foco debiese ser la prevención, el juicio de don Héctor, es que en los municipios existe una escasa capacidad técnica para la prevención y mitigación, causado por la poca voluntad política de los alcaldes involucrados.

Para don Esteban Valenzuela, Exalcalde de Rancagua y Diputado de la misma región, en Chile existe una gestión del riesgo ante desastres naturales muy escasa, cuenta que no es suficiente la realización de sólo mesas de reunión trimestralmente como comité de riesgo, sino que, se debiesen juntar con los

demás actores relevantes del problema y que exista constante retroalimentación de la información de acuerdo a la prevención y a la mitigación de desastres.

CAPÍTULO II

Testeo del Modelo: Proyecto de la AMRBB, Entrevistas y Síntesis.

9 ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE AMRBB

El proyecto "Gestión estratégica participativa para la reducción de los riesgos de desastres asociados a incendios forestales en la región del Bio Bío" es una continuación de un proyecto que buscaba proponer una estrategia para la prevención de desastres provocados por la crecida del río Bio Bío.

La elección de este caso de estudio pasa por la recomendación de Darío Vergara (SUBDERE), al mencionar el proyecto de esta asociación es un buen caso de asociativismo municipal funcionando hoy en Chile.

Esta iniciativa nace del diagnóstico que realizan consultores anexos a la AMRBB que indican que los 148 puntos establecidos como puntos críticos de riesgos por CONAF adolecen de un enfoque local, tanto a nivel de los catastros locales asociado a las Zonas de Interfaz (ZI), como al nivel de los actores y de calidad de la gobernanza necesaria para viabilizar políticas preventivas en las zonas de focalización. Además, se diagnóstica por parte de la AMRBB la falta de espacios de encuentros cotidiano formal entre los actores públicos y privados que son parte del problema y la solución frente a estos riesgos; y que tanto CONAF como CORMA (Corporación Chilena de la Madera), realizan campañas de prevención de los incendios forestales con escasa articulación entre ellos.

Además, en una entrevista que se sostuvo con CONAF y en otra con los consultores del proyecto, consensuaban en la gran potencialidad de los municipios para prevenir los incendios forestales en la región. "Los municipios tienen un tremendo potencial en la prevención, porque históricamente, sólo se estaba vinculado con estos en lo que es el control y mitigación de incendios forestales, con la prestación de albergues en colegios para los bomberos en momentos del siniestro, ofrecimiento de servicios básicos y comida, entre otros. Pero en general han sido siempre una ayuda reactiva. Un proyecto como este es capaz de instruir al eslabón más importante en prevención teniendo contacto con la población de manera similar para cada uno de los municipios a través de, en este caso, la asociación municipal con asesoría técnica del tema." Héctor Soto, CONAF.

Por último, este proyecto busca sentar las bases para proveer de manera técnica en herramientas para la gestión de riesgos de desastres en los municipios potencialmente afectados.

Frente a lo anterior, la AMRBB estimó ser un aporte mediante los siguientes ejes:

- Metodologías participativas para levantar información requerida en la construcción de propuestas de zonas de interfaz y su transformación en instrumentos técnicos para la planificación.
- Articulación territorial de los actores públicos y privados para dar sustentos a la gobernanza requerida a nivel local.

- Articulación de actores públicos y privados en el ámbito político-gestor a nivel regional.
- Sostén político (24 Alcaldes y Alcaldesas) a las propuestas que ambas entidades elaboren en función de prevenir la ocurrencia de incendios forestales, su combate y posteriores acciones de reparación si es requerido.

El desafío principal con el proyecto declarado por la AMRBB es instalar las capacidades técnicas en los municipios para la prevención de incendios forestales. Como resultado se espera la formalización de una mesa de reducción de riesgos de desastres de incendios forestales en el Bio Bío, para construir un plan estratégico territorial, participativo y con enfoque en la reducción de desastres.

Las acciones concretas que tuvo contemplado el proyecto fueron:

- Análisis de la información técnica disponible y su transformación en instrumentos para el trabajo de los actores a nivel local.
- Ejecución de talleres comunales y territoriales.
- Elaboración de propuesta para la creación de la mesa de reducción de riesgos.

Para la realización del proyecto se contrataron a 3 consultores, todos geógrafos, para dar soporte de Asistencia Técnica Asociativa a las 24 comunas identificadas como comunas críticas.

El objetivo general del proyecto fue *“Implementar una institucionalidad válida para todos los actores públicos, municipales, ciudadanos y privados donde, participativamente y rescatando la memoria social de las comunidades, puedan desarrollarse acciones de Planificación Estratégica Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres asociados a los incendios forestales”*.

Los objetivos específicos del proyecto fueron:

- a) Instalación y formalización de la Mesa de Gestión de Riesgos de Desastres de Incendios Forestales.
- b) Construcción de cartografía social de riesgos de incendios forestales para todas las comunas prioritarias de CONAF.
- c) Nivelar en principios y conocimientos básicos las capacidades y habilidades de la comunidad y funcionarios públicos en sistemas de información geográficos.

En la siguiente tabla se muestran los distintos aportes de SUBDERE y de la AMRBB para la realización del proyecto.

Tabla 1 - Montos asignados al proyecto de AMRBB

Monto Total Estimado Del Proyecto	\$48.000.000.-
Aporte SUBDERE	\$35.000.000.-
Aporte Asociación	\$13.000.000.-
Otros Aportes	\$0.-

El aporte de SUBDERE se realizó a través de un fondo DET (Fondo para el Desarrollo Estratégico Territorial).

En base al diagnóstico que realizó el equipo consultor en las 24 comunas consideradas como zona de riesgo, mediante talleres de participación territoriales, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 24 informes, uno por comuna, además de 4 informes provinciales, integrando toda la información recabada en los 10 meses de trabajo, información y conclusiones de los talleres, representatividad de sectores identificados, asistentes diferenciándolos entre vecinos, COE (Comité de Operaciones de Emergencia) y CONAF, además de información territorial en distintos formatos.
- 24 cartografías de carácter indicativo y para uso práctico en emergencias, donde se detallan los sectores identificados por CONAF, sus prioridades, las zonas de interfaz definidas por la misma institución, los sectores que la comunidad identificó aparte de los ya nombrados, rutas con sus roles, red hídrica, Carabineros, Bomberos y Aeródromos que pudieran ser potenciales apoyo durante alguna situación crítica. Todo esto gracias a los talleres y la unidad de planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.
- 24 discos con información territorial para cada comuna, más un software libre que permite la visualización, análisis y generación de nuevos datos. Cada disco contiene la cartografía, el informe e información respectiva a su territorio que consiste en caminos, ríos, calles, límites administrativos, límites urbanos según los Planes Reguladores, Carabineros, Bomberos, aeródromos, propietarios de predios rurales, zonas de interfaz y sectores críticos asociados a incendios forestales identificados por CONAF y por la comunidad.

Frente al trabajo realizado por la AMRBB, en términos de gestión del riesgo ante desastres naturales asociados a incendios forestales, tienen diversos desafíos.

Este proyecto recién presentado, en la fecha de noviembre del 2016 estuvo en su etapa final, pero junto con SUBDERE el 2017 se trabajará como segunda etapa, en la construcción de Planes de Emergencia siguiendo las recomendaciones de ONEMI y después generar Planes de Prevención en los municipios afectados por los puntos críticos detectados, debido a que es una de las falencias que diagnosticaron en el desarrollo del proyecto. El principal desafío, es que estos elementos puedan incorporarse en instrumentos de

planificación territorial, esto conlleva a que ciertas zonas sean consideradas zonas de riesgo y los terrenos pierden el valor debido a la tasación de bienes raíces.

10 EL MODELO Y LOS RESULTADOS

Las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores involucrados directamente con el AMRBB o con el asociativismo, se sintetizan, para descubrir y analizar la existencia e incidencia de los factores de éxito en el desarrollo del proyecto de la AMRBB y como estos afectan el modelo de hipótesis.

En la siguiente sección, cada elemento del modelo es descrito según la información bibliográfica recolectada y contrastada con los testimonios de los principales actores del caso de estudio.

Planificación y/o visión estratégica

La planificación estratégica es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas para un horizonte de tiempo dentro de las organizaciones, para tener una estructura robusta que delimite el ámbito de acción para alcanzar una visión y para sobrellevar los cambios internos como externos. Todo lo anterior, para satisfacer las demandas de forma eficiente y con calidad en sus prestaciones.

El proyecto de la AMRBB que se estudia, es uno de los resultados de la planificación estratégica realizada hace 8 años por los integrantes del directorio de aquel entonces. A pesar de las contingencias de las cuales la AMRBB se ha hecho cargo, temas como salud, educación y gestión del riesgo, la planificación se ha podido desarrollar gracias a la importancia que se le ha atribuido durante los años, a pesar del cambio de los actores políticos dentro del directorio. Los dos últimos grandes proyectos de la AMRBB, han constituido el desarrollo de la planificación de la asociación para gestionar los riesgos de desastres naturales en los territorios pertinentes. Desde la AMRBB lo evidencian *"... la mejor forma en la que se le ha podido hacer frente a los cambios de directorio, a través del tiempo, ha sido la planificación estratégica realizada hace 8 años, la cual termina ahora en el 2016 y el respeto por desarrollarla mediante proyectos concretos ha podido generar lo que tenemos hoy, una asociación validada antes organismos como la SUBDERE."*

Como se ha podido evidenciar, la planificación realizada por la AMRBB ha sido fundamental para la generación de valor público en su territorio. Cumple los tres requisitos propuestos por Mark Moore, primero ha cumplido con el Propósito de la Organización, declarada en su misión, "diseñar, proponer e implementar iniciativas orientadas a la construcción de Gobiernos Locales representativos". Segundo, tiene un Entorno Autorizador de acuerdo a que cumple con el compromiso del directorio y de los municipios involucrados tanto en la asociación como en los territorios donde se desarrollan los proyectos. Y

tercero, cumple con un entorno operativo, con personal profesional específico para las necesidades del proyecto, más los recursos que involucra.

Del modelo se puede verificar que efectivamente este factor es crítico para alcanzar objetivos concretos y resultados de éxito. Pero, no se ha podido evidenciar la existencia de evaluaciones con respecto a metas, sino que, la evaluación de esta es sólo un consenso entre los integrantes del directorio en la junta anual, lo que podría presentarse como una oportunidad para ser más efectivos aún en el desarrollo de una estrategia.

Capacidad para formular y ejecutar proyectos

Los problemas territoriales se solucionan con proyectos específicos que deben ser ampliamente consensuados entre los actores relevantes del territorio para luego ser desarrollados y generen el aporte que se espera. Es altamente relevante, dadas las limitaciones financieras de las asociaciones, que exista una capacidad profesional específica por proyecto para poder presentarlo a los diferentes programas que ofrece el gobierno central para adjudicárselos. Y una vez adjudicado, ser capaces de ejecutarlo con los estándares que se definan con su respectiva evaluación ex post. Como ejemplo, existe el caso en Guatemala, en el que las asociaciones que cuentan con oficias técnicas propias, han logrado una mayor cantidad de proyectos adjudicados. (De León, 2012).

Para el caso de estudio, la administración de la AMRBB declara que es de suma importancia contar con profesionales especialistas en los temas de los proyectos a postular, pero que lamentablemente su incorporación a la asociación es sólo por proyectos, no de manera indefinida y eso es un desincentivo para profesionales que busquen estabilidad laboral. Aun así, la AMRBB ha sido capaz de realizar proyectos seguidos dentro de la misma problemática, gestión de desastres naturales, lo que le ha permitido consolidar un equipo de trabajo de profesionales por un tiempo mayor al de dos años. Y que la adjudicación de los proyectos, ejecutados por estos mismos profesionales junto con las dos personas que trabajan de manera permanente, han permitido formar el equipo y así seguir formulando, postulando y ejecutando buenos proyectos.

Se evidencia que la resolución de problemas territoriales se realiza en base a la correcta formulación y ejecución de proyectos específicos, lo que es considerado un factor crítico de éxito. Sin proyectos correctamente concebidos, formulados y ejecutados, no existiría ningún tipo de validación de la asociación para sus contrapartes, en este caso la comunidad, los municipios y el gobierno central. Es por esto que es clave, para el posicionamiento institucional de las asociaciones, que se les incentive a tener los medios para contratar a profesionales capacitados para la resolución de problemas específicos y capacitar al personal de las asociaciones para la correcta formulación y adjudicación de proyectos por parte del gobierno central.

Lamentablemente, este factor está ampliamente determinado por la cantidad de recursos que obtengan a través de la adjudicación de proyectos, por lo que

esto es una amenaza significativa para el cumplimiento de objetivos y la continuación de posicionamiento de la asociación. También es necesario un equipo profesional para el logro de las metas propuestas, un secretario ejecutivo idóneo y que los proyectos sean producto de la planificación estratégica establecida.

Liderazgo y compromiso de alcaldes

El liderazgo personal e institucional para la sostenibilidad en el tiempo, 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. Este factor está compuesto principalmente por 3 elementos, el respeto de su figura como líder de la organización, el grado de compromiso que tienen los alcaldes con el desarrollo de las actividades de la asociación y la capacidad de convocatoria que tiene el presidente frente a los otros miembros del directorio.

En primer lugar, la figura del alcalde presidente, según palabras de la Administradora Pública de la asociación, es un representante administrativo, pero que existen otros liderazgos dependiendo del proyecto que se esté realizando, específicamente de la comisión que se esté tratando. *"...cada comisión, de salud, de educación, gestión de desastres, está presidida por un alcalde o concejal miembros de la asociación. De forma administrativa, hacia afuera de la asociación, existe la figura del alcalde de Santa Juana, el cual lleva más de dos periodos presidiendo la asociación lo que ha sido significativo para desarrollar un proyecto a largo plazo. Además de ese rol, su figura como líder ha sido relevante para la asociación que tenemos hoy, como continuo interesado en el desarrollo de la asociatividad, generando proyectos que han beneficiado a las comunidades, tiene un respaldo político bien importante frente a los otros alcaldes."*

Con respecto al grado de compromiso de los demás alcaldes su diagnóstico es claro. *"... depende del proyecto/comisión, por razones obvias existe mayor compromiso de los alcaldes/concejales que presiden la comisión porque son los principales interesados en la realización del proyecto. Pero, existen muchos representantes de municipios que sólo vienen en las reuniones anuales y pagan la cuota mensual, porque ninguna de las comisiones les parece beneficiosa directamente, hay que tener en consideración la heterogeneidad de los territorios en la región y las diversas necesidades que estos tienen."*

Y para el último elemento, la capacidad de convocatoria, mencionan que no ha sido influyente en las reuniones anuales. *"La verdad es que las convocatorias las realizamos nosotros, los ejecutivos de la asociación, hay cierta responsabilidad en el presidente porque tiene un respaldo por sus pares, pero la convocatoria la hacemos nosotros mismos, desde el llamado a los representantes hasta los temas logísticos del evento"*.

De los tres elementos que tiene este factor, se destaca sólo uno, que es la figura de alcalde presidente de la asociación. Para el éxito de los proyectos y para el respaldo político de la asociación, el alcalde de Santa Juana ha sido altamente relevante. En cambio, el grado de compromiso de los alcaldes miembros y la capacidad de convocatoria de alcaldes no se muestra como importante para el alcance de las metas de la organización.

Se concluye que el elemento del liderazgo del alcalde presidente es muy importante para el logro de objetivos al mediano y largo plazo.

Personalidad jurídica

Es el reconocimiento de una organización que tiene las capacidades de contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica. La adquisición del derecho privado permite funcionar de manera más autónoma (Feria, 2013).

Para la AMRBB, ha sido fundamental la posesión de personalidad jurídica dentro del ámbito de la gestión, principalmente porque ha facilitado los trámites administrativos para la posesión y los gastos de los recursos que reciben. Como mencionan *"... antes de esta posibilidad, todo pasaba por nombre del municipio que presidía la asociación, que no perjudicaba el desarrollo mismo de los proyectos, pero sí afectaba enormemente los temas operativos, por ejemplo, se nos ha hecho muy difícil tener cuenta corriente por varias razones, una de ellas es que no estamos presentes en el registro civil y es un requisito para los bancos, sólo estamos en el registro único de Asociaciones Municipales de la SUBDERE, otra razón, es que nadie conoce a las asociaciones municipales, entonces ante el temor, no nos dan las facilidades para operar administrativamente. A las asociaciones municipales se les ha hecho más complicado, a las más chicas, sobre todo, porque la obtención de personalidad jurídica no vino acompañada de capacitaciones y para las asociaciones de municipios más precarios, no han sabido como capitalizar este nuevo recurso"*.

La opinión de don Esteban Valenzuela es más tajante, *"...decir que la obtención de personalidad jurídica antes era una limitante para el desarrollo de proyectos, yo creo que es una excusa, los municipios se han podido conformar para solucionar problemas territoriales con convenios municipales, con un municipio administrador"*. Dejando en claro que su opinión, experta en el tema, es que el enfoque de la asociatividad no se puede limitar por la obtención o no de personalidad jurídica, los esfuerzos deben ser colocados en una visión de mancomunidad y co-gobernanza de los municipios interesados y la gran limitante al desarrollo de la asociatividad es la voluntad política de los gobernadores más que aspectos específicos de la realización de proyectos.

Por un lado, la facilidad de posesión de personalidad jurídica ha podido mejorar la gestión y administración de las asociaciones como organización, debido a que, en la forma de poder gestionar anteriormente, existían trabas y en algunos casos, incentivos perversos a obtener dineros para los municipios a

través de la postulación de proyectos, que derechamente no se realizarían o se desarrollaban a un estándar menor. Pero a pesar del beneficio que puede generar la personalidad jurídica, no se ha podido capitalizar en las asociaciones de municipios más débiles económicamente, que son las que más necesitan el desarrollo de la asociatividad para la eficiencia de recursos. El cambio en la ley, según las entrevistas, no vino acompañado de capacitaciones sobre la obtención de personalidad jurídica y de qué manera beneficia, lo que muestra una clara oportunidad para la SUBDERE en el apoyo del asociativismo.

Se determina que es una condición básica para la administración de la asociación y un factor clave en el modelo.

Atracción y disponibilidad de recursos económicos

Es la capacidad de generar recursos propios, tener conocimiento de los instrumentos de inversión a nivel regional y nacional; y hacer un uso eficiente de la administración de los recursos, esos tres elementos conforman este factor. La evidencia internacional confirma que la presencia de este factor influye en el éxito de las asociaciones, *“Las asociaciones que han logrado algún grado de éxito son las que logran atraer recursos. Prueba de ellos es que las que más proyectos han ejecutado con las que han contado con diversos tipos de financiamiento”* (De León, 2012).

La AMRBB diferencia perfectamente los recursos para su desarrollo según el origen. El financiamiento por parte de las cuotas que pagan los municipios socios está destinado a todo lo que es operativo y administrativo de la asociación, junto con las remuneraciones del personal propio, que son dos personas, el secretario ejecutivo y la administradora pública. Todo lo que ingrese de la adjudicación de fondos concursables es para los proyectos, tanto para el desarrollo como para la contratación de profesionales especializados.

Según los profesionales del proyecto de gestión de desastres, dicen que los recursos asignados por el proyecto adjudicado no son suficientes para hacer un proyecto a alto estándar, *“... A nosotros nos faltan lucas y nos falta tiempo para trabajar con la gente. Para hacer cosas que sean más efectivas para cumplir el objetivo de la prevención, necesitamos muchos más recursos de los que tenemos, afortunadamente ahora se está armando un convenio con CONAF con mayores recursos para el próximo año 2017”*.

De acuerdo a los tres elementos del factor se puede concluir que, según el estudio de caso, la asociación no tiene las herramientas para poder generar recursos propios, dependen en un 100% de fondos SUBDERE y de las cuotas de los municipios y sienten que no pueden acceder a otros tipos de ingresos debido a la falta de personal especializado para esto. De todas maneras, tienen pleno conocimiento de los instrumentos de inversión a los que pueden postular desde el gobierno central debido a la buena comunicación que tienen con SUBDERE y al acompañamiento que este ha realizado con ellos. Por último, se han visto obligados a hacer uso eficiente de los recursos dado que estos de por sí son escasos. En ese sentido, la dinámica actual de financiamiento para

proyectos, la SUBDERE la ve con buenos ojos, esperando que se potencie y perfeccione. Sin embargo, establece que la asignación de recursos sólo para el funcionamiento desde el gobierno central puede desincentivar el uso eficiente de los recursos.

Con respecto a las dinámicas que se dan a nivel nacional, el estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas UC,, enfatiza en que al tratar de postular a fondos con menos exigencias técnicas-económicas, los proyectos están mal formulados, "...muchas asociaciones postulan a varios tipos de fondos siendo una estrategia muchas veces peligrosa, dado que el incentivo es maximizar la cantidad de proyectos presentados que provoca un poco focalización y concentración de determinados fondos y proyectos al momento de formular iniciativas de inversión. A su vez da a entender que podría haber poca dedicación por cada iniciativa postulada, y, por ende, que la calidad técnica de las iniciativas podría verse afectada" (PUC, 2015). Para postular a proyectos de mayor envergadura, la recomendación es aprovechar la asociatividad para la planificación conjunta entre comunas, abarcar una mayor cantidad de población-territorio, para adjudicarse los proyectos.

Este factor es vital para la consecución de éxito de las asociaciones, sobre todo si se abarcan los 3 elementos que lo componen. La buena atracción y gestión de recursos genera beneficios directos a otros factores del modelo.

Perfil idóneo de secretario ejecutivo

El secretario ejecutivo debe tener un perfil definido, poseer experiencia técnica en el ámbito municipal, experiencia política y ser capaz de tener resultados en su gestión, en la formulación y ejecución de proyectos.

La elección del Secretario Ejecutivo lo define el presidente de la asociación junto con la asamblea de ese momento. Don Milton Henríquez, lleva más de 10 años trabajando junto a la asociación, además fue concejal y consejero regional, por lo que tiene bastante experiencia dentro del mundo municipal, además este es de confianza para los integrantes del directorio, según el testimonio de la Administradora Pública de la asociación. Es altamente relevante la función del secretario ejecutivo, sobre todo en las asociaciones con menores recursos, dado que estas están formadas por 1 o 2 personas, siendo el secretario ejecutivo la visualización directa de la gestión de la asociación. En este caso, Don Milton ha sido clave en el desarrollo de los proyectos y la articulación política con los actores relevantes, es más, su principal trabajo lo realiza fuera de la oficina de la AMRBB reuniéndose constantemente con otras instituciones para alcanzar los objetivos de los proyectos y generar un posicionamiento como asociación. Además, agrega que no existe un perfil único para los tipos de asociaciones, sino que, depende de cada una, sus objetivos y necesidades. Pero principalmente, debe cumplir como mínimo los requisitos antes expuestos.

Se determina, en base a la revisión bibliográfica y a los antecedentes proporcionados por la AMRBB que el perfil del Secretario Ejecutivo es

altamente relevante para alcanzar éxito como asociación, como requisitos mínimos, debe tener trayectoria en el sector público/político de acuerdo al cargo y experiencia en realización de proyectos. Es importante sobre todo en asociaciones municipales con escasos recursos, debido a que las cuotas de los municipios socios sólo alcanza para este cargo y quizás otra persona más.

Claridad sobre el rol del asociativismo

El entendimiento sobre las normativas que rigen a las asociaciones municipales y el conocimiento de los propios estatutos son la base para el desarrollo de una planificación estratégica y el desarrollo de proyectos. Este factor significa tener conscientemente claro el "cómo" y "para que" de la existencia de la organización.

"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" (Unzueta, 2015).

Para el presente caso, existe completo conocimiento de sus deberes y derechos, según Nicole Cea, *"nosotros conocemos perfectamente la normativa, es la única manera en la que podemos funcionar, postular y ganar los proyectos, eso está en los estatutos de la asociación... ..pero la principal motivación para asociarse es para poder responder de una forma más eficiente a los problemas que tienen en común, debido a los escasos fondos que tienen los municipios"*.

Además, se destaca que el desarrollo del caso estudiado siempre ha estado planificado y ejecutado bajo la consciencia de su rol como articulador, así lo menciona el equipo técnico del proyecto, *"... El rol de la asociación es de interlocutor y articulador entre los distintos actores a los cuales les compete el problema."*

Dado lo anterior señalar que este factor es clave para los tres resultados de sustentabilidad. El conocimiento de los estatutos propios y las normas que las rigen son condiciones básicas para un funcionamiento sin trabas, así también, la apropiación del rol como articulador entre sectores.

Equipo de trabajo profesional

Es la integración de personas profesionales especialistas en la gestión de algún tema para trabajar en un proyecto específico o que se sumen a la gestión de la asociación misma como personal propio.

El propósito de una asociación municipal es la resolución de los problemas que afecten un territorio común entre municipios. Estos problemas pueden ser y han sido de distinta índole, gestión de residuos, potabilización, gestión de

desastres, educación, salud, entre otros. Las personas que trabajan permanente en la asociación, a pesar de toda la buena voluntad de desarrollar todos los proyectos que se necesiten y con toda la experiencia del mundo, es imposible que sean especialistas en cada uno de los temas que convoque a la asociación, es por esto, que es relevante la capacidad que tenga el organismo de contar con equipos profesionales por proyecto para formularlos para una postulación a algún fondo y después para ejecutarlo. Así lo afirma Unzueta en un estudio del 2015, "...por una parte que las asociaciones cuentan con un equipo que implementa las estrategias organizacionales, más allá del esfuerzo que desarrolla el secretario ejecutivo, y por otra, que este equipo se encuentre debidamente calificado".

El proyecto estudiado cuenta con tres profesionales, geógrafos, para realizar el proyecto de gestión de desastres, algunos de estos ayudaron a la formulación y ejecución del proyecto anterior realizar, asociado al río Bio Bío, así mismo para el de gestión de desastres ante incendios forestales. Así mismo lo menciona la Administradora Pública *"es necesaria la captación de profesionales especializados en los temas para desarrollar los proyectos que se realizan, lo que estamos aquí permanente, no podemos pretender solucionar todo a pesar de toda la voluntad que tenemos"*.

Así se confirma que este es un factor crítico para la sustentabilidad administrativa de las asociaciones.

Es importante diferenciar entre dos tipos de profesionales, los especializados en materias de acuerdo a proyectos específicos y los especializados en la gestión misma de la asociación municipal. Lamentablemente, los profesionales hoy sólo son posibles de contratar bajo proyectos con plazos definidos, lo que es un desincentivo para la conformación de equipos profesionales a largo plazo. Y la única forma hoy de contratar a profesionales para la gestión misma de la asociación es aumentando la cuota de los municipios socios.

Este factor, por lo desprendido del análisis previo, además es requisito para la *"Capacidad para formular y ejecutar proyectos"* según lo testado con el modelo.

Autoestima organizacional

"Es el grado de confianza que sus miembros posean en cuanto a las capacidades de cumplimiento de sus obligaciones o de generar negociaciones con otras asociaciones" (Chantal, 1999).

Ante la pregunta de cómo se define la asociación en su gestión y cómo creen ellos que lo ven otros actores del territorio, ellos señalan *"La gestión va dependiendo del tipo de proyecto que sea con la comunidad y con otros organismos como asociaciones más pequeñas lo hemos hecho bien a nuestro parecer, aquí todos los municipios van a encontrar su espacio, nunca le hemos dicho que no a alguien, es parte de nuestro proceso de validación y mientras creamos que podemos, a pesar de que seamos muy pocos aquí, lo*

realizaremos. Somos dos personas, una es más operativa y el secretario ejecutivo es más político. Yo creo que producto del buen funcionamiento que hemos tenido es que tenemos buenas relaciones con la SUBDERE en la formulación de proyectos.”

A pesar de la baja cantidad de personas que son, ellos se visualizan con alta confianza para la resolución de solicitudes de los municipios, a pesar del costo personal que significa ofrecer los trabajos que hacen, son capaces de recibir todo lo que les demandan. Si no existiese esa motivación intrínseca en los dos profesionales que trabajan permanentemente, no tendrían tal nivel de resultados. Es por eso, que es considerado un factor clave para la sustentabilidad administrativa como primera parte y de sustentabilidad política como segunda consecuencia. Además, este factor influye en varios otros, “Capacidad de formular y ejecutar proyectos” y es consecuencia de “Claridad sobre el rol del asociativismo”.

Resolución de conflictos a favor del bien común

La capacidad de conciliar los intereses propios en pos de los intereses comunes dirigidos hace la población gobernada. Dada la naturaleza de las asociaciones, es muy probable que existan alcaldes de municipios socios que no sean de los mismos conglomerados políticos y que sus diferencias ideológicas se contrapongan para la toma de decisiones en cuanto al desarrollo de problemáticas del territorio que los contemplen. Es por eso que este factor, podría ser relevante a la hora de alcanzar sustentabilidad política, económica y administrativa, el que los integrantes miembros tengan la disposición de ir en pos del bienestar de la comunidad y que puedan conciliar las diferencias políticas. Este factor, en el modelo del estudio de Unzueta, 2015, refleja que no es crítico para la consecución de logros, pero si es un facilitador para estos.

Según lo reflejado por los testimonios, el secretario ejecutivo es el principal motor para la resolución de conflictos entre los integrantes de la asociación, su capacidad política/negociadora ha sido capaz de llegar a consensos para la aprobación de proyectos de distintas materias. Hay que sumar, según ellos, que ha existido facilidad en general para generar acuerdos y poder llevar a cabo los proyectos de contingencia y los planificados según la estrategia.

Es importante mencionar que los proyectos que se han llevado a cabo, han tratado de ofrecer, en su gran mayoría, soluciones a necesidades básicas de la comunidad, por lo que las decisiones que se han tenido que tomar, distan bastante de discusiones ideológicas. Hasta hoy, el desarrollo de las asociaciones territoriales se ha enfocado en cubrir derechos básicos difíciles de cuestionar su acceso.

Como conclusión, se determina que no es un factor crítico en este caso debido a que su presencia está determinada por la existencia de conflicto y discusiones frente a los momentos de dirigir la asociación, cosa que según los testimonios no ha ocurrido aún. Es incierta la importancia de la presencia de este factor en el largo plazo.

Trabajo en redes

La capacidad y conocimiento de generar trabajo colaborativo no solo entre los municipios miembros, sino que, también con diversos actores públicos y privados. "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, Montfort, Haveri, 2009).

Este factor puede ser evaluado dentro de 3 elementos, el desarrollo de iniciativas con otros actores, organización para la entrega de servicios básicos y la prestación conjunta de servicios.

El caso de estudio es un ejemplo de trabajo en red, el proyecto realizado ha generado valor gracias a este factor, el desarrollo de mesas de trabajo con los actores relevantes en el tema, CONAF, servicios de emergencia, municipios, bomberos, carabineros y la comunidad, ha podido tener como producto las 24 cartografías sociales en las cuales se han puesto a disposición a los mismos actores para la prevención de incendios forestales.

Así mismo lo enfatizan una de las geógrafas, "... en el desarrollo de los proyectos, en el contexto de nuestro rol como articulador, nos hemos enfocado en desarrollar mesas de trabajo, porque independiente de lo mucho que sepamos como técnicos, debemos incluir a los involucrados, sobre todo a la comunidad dado que estos son los que mejor conocen su territorio, con CONAF porque son los responsables legalmente de los incendios forestales, a los municipios porque son a los que primero acude la comunidad, carabineros para resguardar la seguridad, las empresas forestales que son las más resguardadas ante incendios y bomberos porque son un actor altamente relevante al momento de tener incendios de mayor envergadura, de alguna manera, es inevitable generar propuestas territoriales con la comunidad y la red que la compone..."

Y no sólo es integrando a los actores relevante ante incendios forestales, además involucran a las asociaciones más pequeñas para las convocatorias de mesas de trabajo "*... Para hacer los trabajos en terreno nos comunicamos con las demás asociaciones territoriales más chicas ...*".

Y para los resultados, existe una lógica de agrupar a los municipios similares para generar una propuesta, "*... todos los proyectos que se ejecutan se hacen con la planificación territorial. La idea es juntar a los municipios que son parecidos porque tienen similares capacidades técnicas y económicas, por lo que es lógico que se trabaje en conjunto*".

No solo para este proyecto, sino que, para otras actividades y proyectos, se ha generado coordinación para la prestación de servicios como para proyectos de potabilización de aguas junto con otras asociaciones más pequeñas o de generación de actividades en conjunto en donde la asociación convoca para la capacitación de personal de municipios y estos asisten de manera grupal.

A pesar de que el modelo de hipótesis consideraba este factor como facilitador y no como crítico para la obtención de resultados, al testear con los actores, se puede determinar que, si es un factor crítico, sobre todo para la sustentabilidad política de las asociaciones, el ser un agente visible e inclusivo, va estrechamente de la mano con el rol de un ente articulador para el beneficio común.

Co-creación

“La definición de co-creación, no solo se acota a integrar verticalmente a los ciudadanos en el proceso 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 integración horizontal de instituciones públicas para compartir el conocimiento en pos de generar respuesta a desafíos públicos” (Waissbluth et al, 2014)

Así como el factor anterior, el proyecto de gestión de desastres ante incendios forestales ha sido la practica misma de integración horizontal de todos los actores involucrados. La existencia de mesas de trabajo en donde especialistas y habitantes de los territorios vulnerables puedan confluir en una propuesta es la evidencia misma de co-creación.

A pesar de lo anterior, las intenciones que ellos declaran van más allá aún. Según los estatutos propios, definen que es necesario trabajar con un consejo ciudadano consultivo, para integrar a la comunidad,” ...no hemos podido trabajar según los estatutos para apoyar la participación de la comunidad como concejo consultivo, eso sólo porque nos faltan manos...”

A diferencia de lo que propone el modelo de hipótesis, este factor es relevante para alcanzar sustentabilidad política al igual que el trabajo en red. Dentro del estudio de Unzueta para la propuesta de este factor como uno que entrega valor público y no como factor crítico, se deduce que se debe a la alta capacidad de generar recursos de las asociaciones estudiadas y de resolver problemas de manera autónoma, pero en el caso de la AMRBB, que no tiene las capacidades económicas que si tienen otras asociaciones, se puede observar que han generado la necesidad de resolver los conflictos con la integración de los actores relevantes del problema territorial y para esto es necesaria la innovación y la horizontalidad en los equipos.

Inclusión de aprendizajes de otras organizaciones

Es la captación de conocimientos y aprendizajes a través de la interacción con otros actores en el desarrollo de un proyecto. *“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 permite cumplir de mejor forma sus objetivos”* (SUBDERE, 2008).

Para el caso de estudio, se señala que, a pesar del desarrollo del proyecto con otros actores, no se genera un aprendizaje significativo desde otros hacia la asociación municipal, según relatan los técnicos del proyecto *“... nosotros somos de alguna manera consultores de la asociación, y nuestro principal trabajo ha sido de convocar y generar la instancia de dialogo para las mesas de trabajo para que desde nuestra gestión junto con los demás participantes, existan productos tangibles, pero a nosotros mismos entorno a la gestión, no hemos tenido aprendizajes...”*

Así también, en otros proyectos con las demás asociaciones indica que se ha descontinuado el trabajo, *“las mesas de feedback entre asociaciones se descontinuaron, sólo en algunos seminarios se cumple ese propósito, pero no son muchos, en general, las otras asociaciones tienen otros problemas distintos a los nuestros...”*

Se concluye que, según el modelo de hipótesis, se confirma la presencia de este factor, pero no como un elemento crítico, sino que, como un elemento generador de bien público.

Sobre los requisitos de conformación

Según la teoría de gobernanza en red, para este tipo de organizaciones se deben cumplir tres requisitos de conformación, equidad de los involucrados, la participación de todos y un nivel de compromiso de todos los miembros de la organización.

Equidad

La equidad en la participación en este elemento, es considerado como el aporte económico que realiza cada miembro de la organización y la oportunidad de participar. En ese sentido las condiciones se cumplen dado que según los estatutos y la ley que rige a las asociaciones municipales, exige que para ser socio de la asociación debe pagar su cuota anual del 0,2% de sus ingresos propios. Para el segundo elemento, también existe la oportunidad de participar, Nicole Cea señala, *“Todos los municipios tienen la oportunidad de participar de la misma manera, aquí se generan comisiones por tema y los representantes de los municipios deciden en que comisión participar según sus intereses locales... ... Y varias veces al año se realizan capacitaciones para los funcionarios municipales organizadas por nosotros y ahí siempre viene un representante por comuna, porque si no, estaría desperdiciando su cuota”*. Por lo que se confirma la presencia de este elemento.

Participación de todos

Esta condición significa que todos los integrantes de la red deben participar en la organización y desarrollo de esta.

Es importante mencionar que la teoría describe que la participación se debe centrar en el problema a resolver a nivel red, en ese sentido, los incendios forestales no es un problema que aqueja a todos los miembros de la asociación, así mismo, existen comunas que no son socias que de igual manera están contempladas en el proyecto por la naturaleza de la asociación, de nivel regional, lo que implica que específicamente si se genera la participación de todos los involucrados del problema territorial a nivel red.

Nicole Cea señala *"Existen varios municipios que no participan en ninguna comisión, pero la oportunidad está. Las comisiones se deciden en las asambleas, presididas por algún representante de la comuna y ejecutadas por nosotros, los trabajadores de la asociación"*. Pero, como se menciona en el párrafo anterior, el problema territorial es abarcado por los municipios afectados, participando de alguna u otra forma del proyecto de gestión de desastres ante incendios forestales, así lo indican los técnicos consultores del proyecto.

Compromiso

Según la teoría de gobernanza en red, este tipo de organización depende en gran medida del grado de involucramiento y compromiso de todos, o de un subgrupo de organizaciones que comprenden la red (Chaskin et al. 2001). En ese sentido, la AMRBB con su modo de trabajo de comisiones en distintos temas que abarcan servicios básicos de los territorios, es capaz de cumplir con esta condición de gobernanza. Y también con los municipios afectados de los incendios forestales, específicamente las 24 comunas identificadas como comunas críticas para CONAF.

CAPÍTULO III

Modelo Conceptual Final,
Recomendaciones y Conclusiones

11 MODELO CONCEPTUAL

A partir de la síntesis de la evaluación del modelo de hipótesis, se propone un nuevo modelo con las correcciones pertinentes, que para una visualización global de los factores de éxito se realiza de manera gráfica en la figura N° 7, como se ve a continuación:

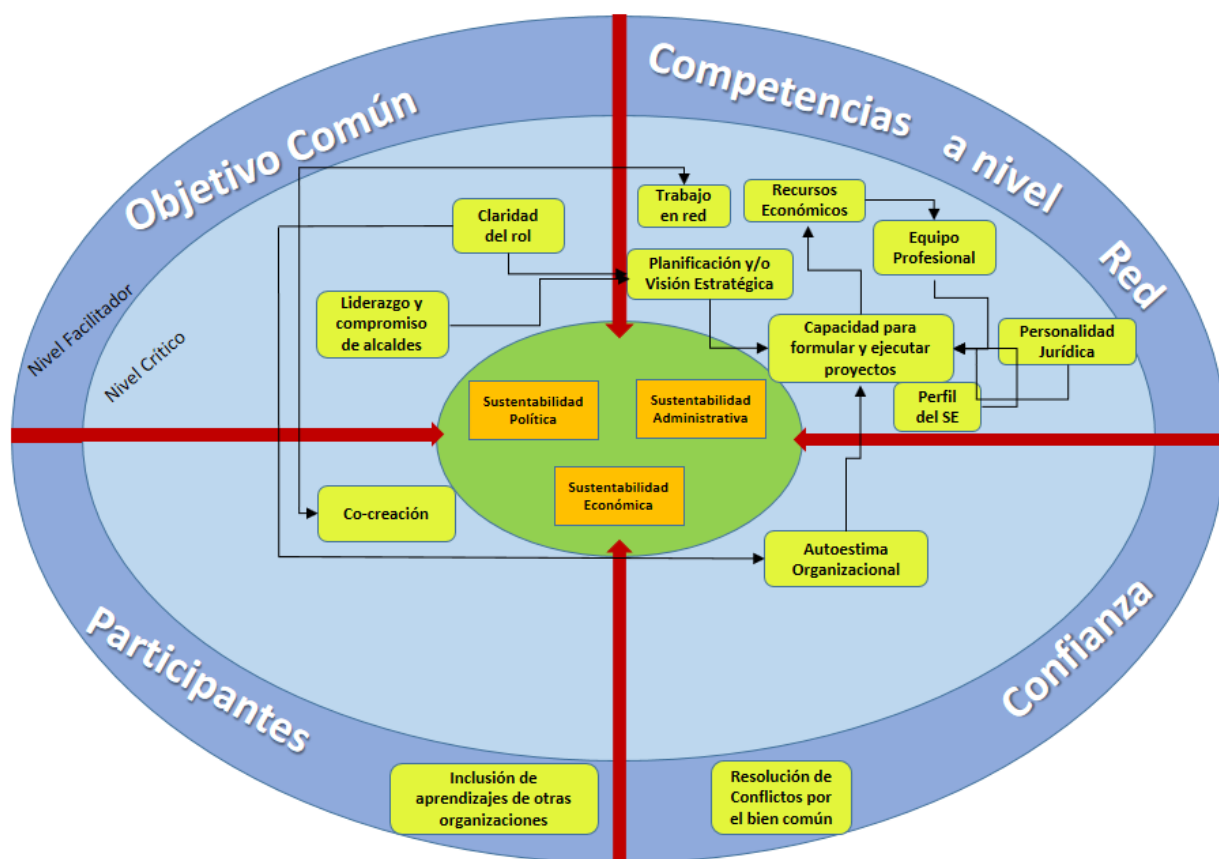


Figura 7 – Nuevo Modelo de Gobernanza en Red aplicado al Proyecto de la AMRBB

Es importante mencionar que la evaluación del modelo se realiza en un tipo de asociación territorial, lo que no podría ser aplicable a alguna asociación del tipo nacional o temática. Otro aspecto a no dejar de lado es el tipo de organización en el que se realizó la evaluación, esta la conforman sólo tres personas trabajando permanentemente, y un equipo de otras tres personas en el proyecto de gestión de riesgos. Por lo que factores de las *Competencias a Nivel Red* más el factor de *Autoestima Organizacional* se hacen más relevantes para el alcance de logros, siendo pocas personas.

Del modelo original se elimina el nivel de agregación de nivel público debido a que, según la información recolectada, no se evidencia la presencia de este dentro de un factor.

De esta manera los factores que quedan en el nivel crítico son:

- Planificación y/o Visión Estratégica, que ha brindado de un horizonte de acción y evitado las consecuencias de los cambios de directorio a través del tiempo.
- Capacidad para formular y ejecutar proyectos, factor que provoca directamente el beneficio social a los territorios.
- Liderazgo y compromiso de los alcaldes, haciendo la salvedad que para este caso ha sido determinando la presidencia del alcalde de Santa Juana.
- La capacidad de atracción y disponibilidad de recursos económicos, para poder desarrollar los proyectos con los equipos profesionales debidamente calificados.
- Claridad sobre el rol del asociativismo, que junto con el liderazgo del alcalde más el Secretario Ejecutivo y la Administradora Pública de la Asociación han sabido respetar la planificación y/o visión estratégica mediante la formulación y ejecución de los proyectos.
- Perfil del Secretario Ejecutivo, una persona con trayectoria política y experiencia en realización de proyectos.
- Equipo de trabajo profesional para la formulación, adjudicación y ejecución de proyectos.
- La obtención de personalidad jurídica es un requisito mínimo para la gestión autónoma de las asociaciones municipales.
- El trabajo en red ha podido generar la co-creación e innovación.
- Autoestima organizacional, producto de la claridad sobre el rol del asociativismo para poder formular y ejecutar proyectos.
- Co-creación para la innovación en los territorios afectados.

Y los factores que son catalogados facilitadores para el logro de la sustentabilidad política, administrativa y económica son:

- Inclusión de aprendizajes de otras organizaciones.
- Resolución de conflictos por el bien común.

Según las entrevistas y la revisión bibliográfica se puede determinar ciertas relaciones entre factores de éxito que fueron mencionados en los análisis de cada factor. Es destacable que el factor "Capacidad para formular y ejecutar proyectos" sea el con mayor incidencia en la relación con los demás factores. Es lógico, dado que el desafío de los problemas territoriales es la resolución en base a proyectos específicos, la visualización, evaluación e institucionalización de una asociación municipal de este tipo es en base a los proyectos que generar bien público a la comunidad pertinente.

Es destacable también la relación cíclica que tienen los factores "Atracción y disponibilidad de recursos económicos", "Equipo de trabajo profesional" y "Capacidad para formular y ejecutar proyectos". Esa relación es uno de los

elementos más importantes en la validación y posibilidad de gestión que ha tenido la AMRBB.

12 RECOMENDACIONES

En este capítulo se entregan recomendaciones para el fortalecimiento del asociativismo municipal y la gestión del riesgo antes desastres provocados por incendios forestales. Cada una de las propuestas contiene la variable de factibilidad de implementación y viabilidad política.

12.1 FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

Luego del diagnóstico de los factores de éxito para la gestión de las asociaciones, se hacen recomendaciones para la SUBDERE, a las asociaciones municipales en general y otra específicamente para la AMRBB.

Desde la evaluación del modelo, a través de las entrevistas, se muestra la necesidad de generar acción desde distintos frentes para potenciar la institucionalización de las Asociaciones Municipales.

SUBDERE

De los trece factores evaluados, hay tres que inciden de mayor forma en los demás factores y también en el grado de éxito de los proyectos. Estos, deben ser incentivados a su fortalecimiento, a través de la SUBDERE, por medio de varios mecanismos. "Planificación y/o Visión Estratégica", "Capacidad para formular y ejecutar proyectos" y "Capacidad para la atracción y disponibilidad de recursos".

Para apoyar la gestión y que esté regulado por los estatutos de las asociaciones, se propone exigir la planificación estratégica asociada a cada proyecto tal como se ha hecho con algunos fondos. Asimismo, realizar una evaluación de esta una vez entregada, tanto por la SUBDERE como por la misma asociación municipal. Se ha diagnosticado que, a pesar de la existencia de una Planificación Estratégica, no realizan una evaluación de ésta en base a metas específicas y/o indicadores de gestión. La integración de, por ejemplo, la herramienta de Balance Scorecard sería valiosa en términos de gestión y supervisión. No es necesario ningún recurso significativo para realizar ésta propuesta, sólo se debe exigir que por cada proyecto presentado a algún fondo del gobierno central exista una planificación estratégica asociada a los objetivos del proyecto, que se evalúe su relación y que esta se integre a la decisión de la entrega del fondo. Con el propósito de apoyar la gestión a largo plazo de las asociaciones, debiese tener plena viabilidad política.

Potenciar la capacidad para formular y ejecutar proyectos, a través de capacitaciones, estas pueden ser gestionadas por la SUBDERE o cogestionadas junto con universidades de los mismos territorios. La mayoría de las capacitaciones que se ofrecen a través de las asociaciones son para los

municipios integrantes. Pero, es necesario ofrecer capacitaciones exclusivas para las asociaciones en cuanto a la formulación y ejecución de proyectos, dado lo relevante del factor. Cómo, por ejemplo, el diplomado en Economía Social y Asociatividad dirigido a funcionarios de asociaciones el 2016, pero en este caso, que las capacitaciones sean en cuanto al factor nombrado. Se necesita la asignación de recursos y la gestión por parte de la SUBDERE y entregar este beneficio a las asociaciones que lo estén requiriendo y/o pertenezcan a un grupo de asociaciones con menores recursos. Para poder abarcar a la mayor cantidad de asociaciones, se propone realizar las capacitaciones en modalidad e-learning y si existe concentración de asociaciones, modalidad b-learning. Se deben definir criterios para la asignación de este beneficio, y transparentarlos, para que esta iniciativa tenga viabilidad política.

Si se va a mantener la lógica de adjudicación de proyectos concursables para la resolución de problemas territoriales, potenciar la capacidad para la atracción y disponibilidad de recursos. Se recomienda diversificar los fondos que se ponen a disposición, por ejemplo, distinguir un acotado número de problemas territoriales prioritarios y abrir un fondo de servicio pactado con los Gobiernos Regionales por problema detectado. Estos últimos, deben realizar estudios sobre condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región. Se propone que, por medio de este deber, se ordenen y prioricen los problemas territoriales y que a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se realicen proyectos postulados al Sistema Nacional de Inversiones por las asociaciones.

Teniendo en cuenta el rol y el impacto que podrían tener las asociaciones municipales en el desarrollo de problemas territoriales, se deben articular dentro del gobierno central, iniciativas para el fomento y desarrollo de estas. Fondos concursables abiertos a las asociaciones a través del Laboratorio de Gobierno, por ejemplo, organismo también incipiente que busca institucionalizarse en la resolución de problemas territoriales en base a la innovación pública. Para esto es necesario que la Unidad de Asociativismo y Gobernanza Territorial de la SUBDERE se haga cargo de realizar un proyecto piloto de "Innovación y Asociativismo" en la que pueda crear un espacio de convergencia con la ciudadanía para solucionar problemas de las asociaciones municipales a través del Laboratorio de Gobierno. Existe viabilidad política dado que ambas instituciones buscan la solución de problemas territoriales y sobre todo el laboratorio de gobierno que busca tener espacios para prototipar en ambiente controlados la innovación.

Al ser escaso los recursos del gobierno central, se debe priorizar y fortalecer a las asociaciones más vulnerables. Se recomienda crear un índice de vulnerabilidad, para así, dar mayor soporte a las que más lo necesitan. Que este ordenamiento sea de uso interno, y que sea el comienzo para que este indicador, incluyendo las características territoriales donde se encuentren las asociaciones, se utilice para la adjudicación de fondos concursables que ofrece

la SUBDERE y/o abrir un fondo concursable sólo para las de cierto grupo de vulnerabilidad. Para crear este índice, es necesario que se asignen recursos y un equipo investigador para encontrar las dimensiones que definen y caracterizan la vulnerabilidad de una asociación municipal. Para luego, ordenar y generar un registro de instituciones que necesiten más atención para su desarrollo y lograr beneficio a sus territorios. La viabilidad política sólo depende de la SUBDERE para poder dar pie a esta iniciativa. Es importante, que exista la discusión en hacer este catastro abierto, dado que en los concursos se deben transparentar los procesos de postulación y asignación.

Hacer un estudio sobre alternativas de financiamiento de asociaciones municipales, para poder recoger casos en el extranjero o casos de asociaciones destacadas en Chile. Con el fin de difundir buenas prácticas, en torno al desarrollo de la autonomía financiera para varias asociaciones, que hoy depende en un 100% de los recursos de la SUBDERE más las cuotas anuales de los municipios socios. Esta propuesta es una combinación de dos, primero el estudio y luego la campaña de difusión de buenas prácticas. Ambos se pueden ver, por parte de la SUBDERE, como una inversión a largo plazo, dado que el objetivo de esta propuesta es disminuir la dependencia de las asociaciones a los recursos del gobierno central. Sólo es necesaria la voluntad y la credibilidad que tenga este proyecto dentro de la SUBDERE por parte de la Unidad de Asociativismo y Gobernanza Territorial.

Difusión y acompañamiento para la obtención de personalidad jurídica. Dentro de los testimonios, se manifestó el desconocimiento de varias asociaciones de los beneficios de la personería jurídica y del cambio de la ley, además de la poca información y capacitación para realizar el cambio. Sería útil, realizar junto con inclusión de un índice de vulnerabilidad, seminarios a las asociaciones sin personalidad jurídica con respecto al tema. A pesar de que este tipo de iniciativas se han realizado, es necesario poder hacer llegar este tipo de actividades de acompañamiento a las asociaciones más necesitadas. Existe completa viabilidad política dado que ya se ha realizado anteriormente.

En cuanto a lo que es gestión del riesgo, abrir un programa de las mismas características que el PREMIR (Programa Prevención y Mitigación de Riesgos para municipios) exclusivo para asociaciones municipales, o en su defecto, una transferencia de recursos directa a los territorios más vulnerables a desastres a naturales, debido a alto consenso que existe que los problemas territoriales se deben abarcar de manera mancomunal. La idea es que nazca y se desarrolle por la Unidad de Asociativismo y Gobernanza Territorial, pero es políticamente más complicado debido a que no es responsabilidad directa de este organismo a gestionar los desastres naturales. En cuanto a la factibilidad de implementación, es realizar un programa como los que ya han organizado desde la SUBDERE.

Seguir realizando iniciativas de difusión sobre el rol del asociativismo. Es importante promocionar la cogestión de los territorios, no así, ver a las

asociaciones solo como prestadoras de servicios o formas para obtención recursos. Hay que fomentar la cogestión y gobernanza colaborativa. Mientras exista el recurso se podrá financiar este tipo de iniciativas, ya se han realizado, y no existe ningún costo político.

Para el trabajo en red, es fundamental que las asociaciones puedan converger en un espacio de conversación e intercambio de aprendizajes para generar sinergias de estrategias de acción ante las mismas problemáticas. Dentro de las conclusiones del trabajo "Análisis evaluativo del PFAM de la SUBDERE como medio para el logro de la gestión" por Carlos Vergara el 2015, recomienda seguir realizando actividades como los seminarios para secretarios ejecutivos, en los cuales se potencia el factor de Trabajo en Redes. Además, estas actividades se pueden conectar con la recomendación anterior de fomentar el rol del asociativismo. Para la viabilidad política y factibilidad de implementación esta iniciativa es completamente positiva.

Por último, motivar la modificación de la ley de asociaciones municipales para potenciar la co-gestión. Habilitándolas para desarrollar proyectos específicos territoriales dentro de la ley. Para transferir recursos a las Asociaciones Municipales por parte de otros organismos del gobierno central para solucionar un problema que se esté trabajando de manera duplicada, por ejemplo, con CONAF u ONEMI, en el caso de gestión del riesgo de desastres ante incendios forestales. Y explicitando un rol específico a las áreas de gestión como cogestores, porque hoy no hay una visualización de su institucionalidad. Sólo son formas de hacer proyectos no de gobernanza compartida. Los costos políticos pueden ser altos debido a la alta tendencia a la centralización por parte de las autoridades legislativas, esto debe ser un trabajo a largo plazo y se espera que con la elección de Gobernadores Regionales se pueda potenciar el desarrollo de la gobernanza compartida.

Asociaciones Municipales

Incentivar el uso real de una planificación y/o visión estratégica, pensada, discutida y declarada. Lo más importante que se observó en el caso estudiado, es la necesidad de respetar y acatar los acuerdos en torno al bien común y necesidades básicas de los territorios, tales como agua potable, salud o educación, independiente de los directorios de turno. Asimismo, es necesario realizar un seguimiento evaluativo con indicadores reales sobre metas, en las asambleas anuales. Y que estos encuentros, se plasmen como una instancia real de evaluación y avance. No existen costos políticos para realizar esta iniciativa por parte de cada asociación municipal, solo debe existir voluntad de mejorar la gestión por parte de estos. Así también, los recursos asociados necesarios son muy bajos.

Es altamente relevante, según lo probado en el modelo conceptual, que se generen los esfuerzos por parte de los municipios miembros de destinar recursos a la incorporación de profesionales especializados en gestión y administración. Sobre todo, en las asociaciones con pocos integrantes dado que son vitales para el logro de objetivos mediante la ejecución de proyectos. Por un lado, es poco factible dentro de las asociaciones con menos recursos, dado que contratar a un nuevo profesional de forma permanente significa aumentar la cuota que estos pagan. Así también, el costo político dado que no es un recurso que asegure beneficios directos a los beneficios a largo plazo, debido a que los alcaldes de ese tipo de municipios tienen otro tipo de urgencias en sus territorios.

Es importante considerar que la persona que presida la asociación, sea una con motivación para el desarrollo del asociativismo y con una visión a largo plazo en la elaboración de proyectos, para así, generar el respaldo político que se necesita para la interlocución política y para favorecer a los territorios. Un presidente de turno que sea elegido por que "se debe elegir a alguien" no generará ningún tipo de beneficio. No existen recursos asociados necesarios para esta iniciativa, pero el costo político podría ser bastante alto debido a las dinámicas de poder en el contexto municipal, depende única y exclusivamente de la realidad de cada asociación.

Junto con lo anterior, es imprescindible un alto nivel de compromiso de los alcaldes y concejales de los municipios miembros en el quehacer de las asociaciones municipales. Se evidencia del caso de estudio, que un alcalde presidente presente y presidentes de comisiones preocupados por la resolución de problemáticas, provocan proyectos de impacto, a través de la herramienta asociativa.

Para la generación de recursos propios, es relevante tener conocimientos de los instrumentos de inversión a los que pueden acceder. Existen dos formas de hacerlo. Por un lado, postular a fondos más rápidos y con menos exigencias técnico-económicas como los PMB o los PMU y a su vez, postular a los FNDR de manera grupal con otras asociaciones territoriales colindantes, para tener mayor población y territorio beneficiado, para poder pasar los altos filtros de estos fondos grandes y generar competencia a los municipios con mayor capacidad de adquirir recursos.

Frente a los problemas territoriales, se debe incluir a los diversos actores que puedan aportar tanto de manera técnica como en conocimiento del sector a la formulación de soluciones. Es decir, enfrentar los desafíos con un rol articulador entre los actores. Junto con ello, fomentar la co-creación e innovación.

Las dos recomendaciones anteriores, son completamente viables políticamente, sólo es necesaria capacidad de gestión y voluntad de las autoridades y administración.

Una propuesta específica para la resolución de problemas de coordinación entre organizaciones es la propuesta por Nuria Cunill, investigadora y destacada académica en el ámbito público. Ella menciona y propone que "... cuando se trata de coordinación inter-organizacional donde no necesariamente priman relaciones de jerarquía, los énfasis se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción...". Con esto se podrían alcanzar los siguientes objetivos:

1. Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
2. Reducir las inconsistencias de las políticas.
3. Asegurar prioridades políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas.
4. Atenuar el conflicto técnico burocrático
5. Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

Para alcanzar dicha coordinación se debe apuntar también a la creación de sinergias de distintos tipos:

- i. Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes.
- ii. De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes.
- iii. De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego.
- iv. De autoridad, dado que la coordinación exige autoridad y fuerza política para crear convergencias.

Dentro de ese orden se pueden generar una buena articulación, no sólo entre los municipios socios, sino que, más importante aún, entre los diversos actores de la sociedad civil para la resolución de problemas.

Por último, un gran desafío para las asociaciones municipales, es descubrir los vacíos que existen entre los ordenamientos territoriales, PROT y ordenanzas municipales. Para poder generar acción frente a oportunidades no encontradas, como así ocurrió con el caso de las farmacias populares en la comuna de recoleta, donde se descubrió, por medio de la revisión de atribuciones legales, la oportunidad de resolver un problema que aquejaba a la comunidad generando un beneficio público que el sistema no estaba controlando.

AMRBB

A pesar de ser un caso de estudio para replicar prácticas de la organización para el logro de resultados, el trabajo ha mostrado algunas oportunidades de mejora dentro de la Asociación Municipal de la Región del Bio Bío. Dentro de ellas están las siguientes.

Una de las principales fortalezas de este proyecto, es que es producto de una planificación estratégica realizada hace un par de años. Se deben seguir creando planificaciones estratégicas a largo plazo y, además, incluir metas con respectivos indicadores para una evaluación de gestión robusta y crítica para alcanzar los objetivos que en un principio se propongan. Ser ambiciosos y a la vez realistas. "Lo que no se mide, no se puede gestionar", si la AMRBB es capaz de seguir profundizando en su gestión, podrían tener productos aún mejores a pesar del poco presupuesto que consiguen. Sólo se necesita de la voluntad del directorio y una buena comunicación con el equipo del Secretario Ejecutivo.

Aumentar la cuota anual de la asociación en uno o dos trabajadores más, para acrecentar los estándares de adjudicación de proyectos. Es necesario para redistribuir la carga laboral que existe en la asociación y cuidar al poco pero comprometido personal contratado. Se verán resultados en la administración, captación y gestión de los recursos económicos.

Elemento a considerar

Es importante considerar la elección de Gobernadores Regionales que podría comenzar a votarse junto con las votaciones presidenciales del presente año 2017.

Existen diversas de opiniones frente a este potencial nuevo escenario político para el desarrollo territorial. Esteban Valenzuela, ve con buenos ojos el proyecto de ley "*...La va a mejorar, porque hoy los intendentes son empleados de los parlamentarios, no reclaman, ahora podrán reclamar, por ejemplo, en una exigencia de ley para las rentas regionales, que genera devolución de poder. Va a haber un actor regional, le entregamos el poder metropolitano con un consejo de alcaldes, el intendente electo va a tener que jugar a esto de mayor coordinación. No se van a debilitar porque no son tan importantes hoy en día.*"

Por otro lado, Don Darío Vergara, de la SUBDERE, indica que para las asociaciones municipales va a ser más difícil entrar en el mapa de actores, cuenta que, si ya tenían poca visualización e institucionalidad, ahora se les hará más difícil con la integración de este nuevo actor.

A la fecha, falta que se apruebe la ley orgánica y más importante aún, la ley de traspaso de competencias de los gobernadores regionales que deberá ser discutida en el congreso para determinar detalladamente cuales son las

atribuciones que tendrá este nuevo actor, para que no sea sólo una propuesta popular, sino que tenga incidencia en el desarrollo territorial y la descentralización.

12.2 FORTALECIMIENTO DE GESTIÓN DEL RIESGO ANTE DESASTRES

ASOCIADOS A INCENDIOS FORESTALES

Los amplios consensos establecidos entre los actores especialistas del tema, CONAF y consultores técnicos, demuestran que la prevención de incendios forestales es el factor de mayor incidencia a la hora de evaluar políticas para la disminución de incendios forestales.

En Chile, el desarrollo de gestión del riesgo es aún incipiente, desde los últimos casos de terremotos, tsunamis e incendios forestales, recién el 2015 se aprobó la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y sustituye a la ONEMI por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

El diagnóstico es que en Chile y específicamente en el ámbito municipal, existe poca cultura de prevención del riesgo debido en parte, a que los comités de riesgos municipales se juntan sólo una vez al año. Según el caso colombiano, recomendado por Esteban Valenzuela como caso exitoso de gestión de desastre, genera las siguientes recomendaciones que no existen en la realidad chilena y están establecidas por ley en Colombia:

- ✓ El rol del alcalde es de promover y ejecutar los mandatos constitucionales en materia ambiental y coordinar a nivel municipal las decisiones del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- ✓ Cada municipio debe tener información de los límites que lo conforman, mapas, actividad económica principal de la población, fiestas tradicionales, cultura de manejo de preparación de suelos, espejos de agua, bosques existentes. Lo anterior, para análisis de amenazas y vulnerabilidad a los incendios forestales, que permiten indicar debilidades y fortalezas, plantear estrategias para reducir el riesgo e involucrar acciones de gestión del riesgo en los municipios.
- ✓ Tener claro que son la primera autoridad en velar por el bienestar de la comunidad.
- ✓ Los comités de gestión de riesgo se deben juntar por lo menos trimestralmente para evaluar los niveles de prevención y accionar frente a lo que CONAF considera lo más relevante en sectores rurales, la silvicultura preventiva.
- ✓ Evaluación municipal post incendio que compongan tres elementos centrales: Evaluación de daños, evaluación de operación y evaluación de comunicación.

Según CONAF, una de sus propuestas es regular la prevención mediante ordenanzas municipales. Lo que a primera vista se podría observar como una buena alternativa, generando presión y fiscalización por parte de los

municipios a los habitantes de los territorios para mantener sus espacios bien cuidados. Pero la AMRBB cree que podría ser poco práctico por dos razones, primero, los puntos críticos se ubican en zonas rurales alejadas, por lo que su fiscalización sería muy compleja en términos de transporte y dinero, dado que son municipios con menos recursos que el promedio. Y segundo, la comunidad habitante en esos lugares son personas de alta vulnerabilidad, por lo que ante ese tipo de amenaza es aún más complejo que se pueda generar acción al mediano plazo. La primera medida de asistencia que deben realizar los municipios junto con brigadistas de la CONAF es la intervención en los puntos prioritarios y hacer una silvicultura preventiva. Que se gestiones después de los meses de calor para accionar en los meses previos del año siguiente.

En España, en 1998 se crean los Equipos de Prevención Integral (EPRIF), para desarrollar una intervención en el territorio que incida de forma directa en la instrucción a la población de causas y consecuencias de los incendios. Se realizan en los meses de otoño. Y en las comarcas, la aproximación a asociación municipal con Chile, los EPRIF están compuestos por dos técnicos y dos capataces. En el ámbito provincial, los EPRIF están constituidos por dos técnicos, aprovechando, en ambos casos, la experiencia adquirida por los equipos de extinción la época de vacaciones. Como se mencionó, podría ser un buen punto de partida para la coordinación entre los actores involucrados, en este caso, ONEMI, CONAF, AAMM, Municipios, Bomberos y Carabineros.

13 CONCLUSIONES

La iniciativa de estudiar un caso, que se considera valioso en términos de logro de objetivos mediante la asociatividad, nace a partir de la necesidad de aportar al fortalecimiento de esta misma, frente al amplio consenso del potencial que tienen este tipo instituciones. Demostrado en el contexto internacional, tanto en realidades mucho más desarrolladas que Chile como lo es en Europa, como en algunas no tan lejanas como es el caso de Colombia o Guatemala.

A través de la revisión bibliográfica se pudo sistematizar y ordenar la realidad de las asociaciones municipales chilenas mediante la lógica de la teoría de la Gobernanza en Red, proponiendo un modelo con elementos que generan éxito en el desarrollo de soluciones ante problemas territoriales. Para el caso particular, la forma de Gobernanza en Red que más se ajusta es la llamada Gobernanza Participativa, que se compone de tres elementos centrales, equidad en contribución, participación de todos y el compromiso de estos. La teoría considera que existen cuatro macrofactores que generan éxito en los objetivos de la organización a nivel red, estos son Confianza, Participación Coordinada, Objetivo Común, Necesidad de Competencias Nivel Red, y estos tienen características de describen factores más específicos de éxito en el contexto de la asociatividad. Mediante un trabajo de síntesis se asociaron estos cuatro macrofactores a los trece, que individualmente, se testeó en el trabajo de campo según la construcción de un modelo de hipótesis.

La aplicación del modelo en un proyecto de la AMRBB, un buen ejemplo de asociatividad, muestra que, para este tipo de asociaciones, con pocos recursos y de características territoriales, el factor más relevante para alcanzar el éxito es la "capacidad de formulación y ejecución de proyectos". Para poder fortalecer este factor, se debe generar un avance sistémico dentro de las características que involucran a una asociación. Generar capacidad de atracción de recursos, incluir profesionales especializados, contar con una planificación estratégica, un secretario ejecutivo con experiencia política y de gestión, más un liderazgo del alcalde presidente, son las principales medidas que apoyan a este factor determinante. Para la estrategia en el sector público, todo lo anterior comprende lo que es un Entorno Operativo.

Para poder generar un bien público, es relevante que se considere el factor de co-creación con las comunidades involucradas en los problemas territoriales, para que cumpla justamente con una de las aristas de una buena estrategia, el Propósito de la Organización, generando valor en términos sustantivos.

Para la factibilidad de implementación de las recomendaciones, en general, los recursos asociados necesarios dependen principalmente de lo que pueda atraer la SUBDERE para potenciar a nivel nacional el desarrollo de las

asociaciones municipales con iniciativas específicas. Dado el amplio consenso que existe en la necesidad de resolver los problemas territoriales de manera asociativa, la viabilidad política no sería una restricción para la acción de la SUBDERE.

Para la gestión de desastres, es fundamental colocar el foco en la prevención y específicamente en la silvicultura preventiva, dado que los orígenes de los incendios forestales, se dan en lugares de escasos recursos, alejados de la fiscalización y con comunidades con poca posibilidad de intervención debido a su bajo nivel educativo y alta edad promedio. Por lo que, medidas como Difusión y Educación, no han podido surgir efectos en la población afectada.

Es importante que las diversas instituciones promotoras de la descentralización en Chile dirijan sus esfuerzos hacia el concepto de mancomunidad. Sobre todo, en los territorios municipales donde se generan y siguen lógicas presidencialistas, dándole poca importancia al consejo municipal, poca importancia al Consejo de Sociedad Civil y poca apertura a perder soberanía. No existen hoy lógicas de co-gobernanza y de gestión común, las asociaciones municipales se siguen viendo como una posibilidad más para atraer recursos desarrollando eventos puntuales, turismo y seminarios, no como gestión común e intergubernamental. Lamentablemente en Chile, aún existe mucho caudillismo y localismo en la gestión de los municipios. Como propuesta para poder lograr la coordinación entre instituciones u organizaciones públicas, se recomienda la promovida por la académica Nuria Cunill, la cual dice que se deben realizar cuatro procesos, crear sinérgicas cognitivas, sinergias de procesos y actividades, sinergias de recursos y sinergias de autoridad.

14 BIBLIOGRAFÍA

CONAF. (2010). Incendios Forestales en Chile. Agosto, 2016, de CONAF Sitio web: <http://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/>

Bomberos de Chile. (2014). Incendios Forestales. Junio, 2016, de Bomberos de Chile Sitio web: http://www.bomberos.cl/php/Incendios_Forestales.php

Provan & Kenis. (2007, agosto 2). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Oxford University Press, 18, pp.230-248.

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.

Asociación Chilena de Municipalidades. (2010). Nueva institucionalidad - Nuevos Desafíos. junio 6, 2016, de AChM Sitio web: http://www.munitel.cl/Noticias/imagenes/Noticia_255_2.pdf

Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), 2015. Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local. Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas UC. pp. 11 - 63.

Municipal Cooperation. (2009). When is IMC relevant? Agosto, 2016, de Municipal Cooperation Sitio web: http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=When_is_IMC_relevant%3F

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.

OECD. (2014). Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Junio, 2016, de OECD Regional Outlook Sitio web: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en#page1

Esteli Unzueta. (2015). Análisis Prospectivo del Asociativismo Municipal en Chile. Chile: Tesis para el grado de Magíster en Políticas Públicas.

Prensa Subdere. (2014). Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche tuvo fructífera reunión con titular de la SUBDERE. septiembre, 2016, de SUBDERE Sitio web: <http://www.subdere.cl/sala-de->

prensa/asociaci%C3%B3n-de-municipalidades-con-alcalde-mapuche-tuvo-fruct%C3%ADfera-reuni%C3%B3n-con-titular

Venkatraman, N., and Chengteh Lee. 2004. Preferential linkage and network evolution: A conceptual model and empirical test in the U.S. video game sector. *Academy of Management Journal*. pp. 876-992.

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

Carlos Vergara. (2016). Análisis evaluativo del PFAM de la SUBDERE como medio para el logro de la gestión. Memoria para el título de Ingeniero Civil Industrial.

15 ANEXOS

ANEXO A: Pauta Entrevista CONAF Santiago

Entrevista para Alfredo Mascareño – CONAF NACIONAL

Objetivo de la Entrevista: Conocer el estado del arte de la prevención de incendios en Chile, dificultades y próximos desafíos. Además, de saber la opinión experta sobre el proyecto de la AMRBB.

Introducción: Conversación sobre el trabajo a desarrollar y el objetivo de la entrevista.

1. ¿Usted conoce sobre el proyecto de gestión del riesgo de la AMRBB? ¿Qué es lo que sabe? ¿Qué le parece?
2. Describa el ciclo del fuego y desde que puntos CONAF se hace cargo de este.
3. ¿Qué realiza CONAF en el ámbito de la prevención? ¿Cómo?
4. ¿Qué realiza CONAF en el ámbito del control del fuego? ¿Cómo?
5. ¿Cuáles son los actores involucrados en la prevención? ¿Y en el control?

ANEXO B: Pauta entrevista conaf bio bío

Entrevista Héctor Soto y Rodrigo Muñoz – Conaf Bio Bío

Objetivos:

1. Conocer en mayor profundidad el funcionamiento de CONAF en prevención y control de incendios forestales.
2. Conocer el rol y opinión con respecto al funcionamiento del proyecto de la AMRBB.

Antecedentes:

- CONAF entregó información sobre los puntos críticos en los cuales se debía trabajar de la región y en cada una de las comunas de la región. La AMRBB verificó esta información con los municipios y con la población en los mismos territorios.
- El producto fueron 24 cartografías de carácter indicativo para uso práctico en emergencias enfocadas principalmente en el control.
- CONAF y ONEMI participaron de una mesa de trabajo regional para la ayuda colaborativa.
- CONAF se compromete a mantener el trabajo en conjunto con la asociación.
- ONEMI se encuentra en periodo de consultas a la jefatura nacional sobre la instauración de la mesa o recuperación de alguna iniciativa, para trabajar por temporadas.
- La AMRBB con este proyecto incorporó capacidades técnicas.

1. En el contexto territorial, ¿Qué creen que es lo más importante que se debe hacer? ¿Qué es lo que más le preocupa a CONAF que se haga para la prevención de incendios?
2. ¿Cómo creen que los municipios pueden ser un actor relevante en la prevención de incendios?
3. ¿Son los municipios la institucionalidad más débil en prevención de incendios?
4. ¿Cómo se deben y pueden fortalecer los municipios en prevención?

5. ¿Con qué capacidad o atribución deberían contar los municipios para ser agentes relevantes en la prevención de incendios forestales?
6. Sobre el proyecto de la AMRBB ¿Cuál es la complejidad de proveer visión y detalle local a los catastros de las 54 ZI prioridad 1?
7. Sobre los demás actores, ¿Cuál es el rol que deberían cumplir las empresas privadas, juntas de vecinos, bomberos y carabineros?

Anexo C: Pauta Entrevista Esteban Valenzuela

Objetivo de la reunión: Conocer la perspectiva de un experto en desarrollo territorial y descentralización. ¿Qué opina sobre el asociativismo? ¿Cómo debería abordarse? Visión Político – Administrativa.

CONTEXTO

Nombre: Propuesta Estratégica para la Prevención y Control de Incendios Forestales siguiendo un modelo de Gobernanza en Red.

Objetivos Específicos:

- 1.-Elaborar un modelo conceptual sobre gobernanza en red y asociativismo municipal.
- 2.-Aplicación y ajuste del modelo al caso de estudio.
- 3.- Proponer una estrategia territorial a la SUBDERE y AMRBB.

Lo que hay:

1. Estudio sobre la teoría de Network Governance
2. Estudio sobre el Asociativismo
3. Modelo Conceptual
4. Incendios Forestales en Chile
5. Proyecto AMRBB
6. Validar factores de éxito (Con consultores)

Lo que falta:

1. Validar factores de éxito: Milton Henríquez (Secretario Ejecutivo) y Encuesta a 24 alcaldes.
 2. Proponer una estrategia para fortalecimiento de las AAMM y gestión de prevención en el territorio estudiado. SUBDERE - AMRBB
-
1. ¿Desde dónde nace la necesidad de asociarse y formar estas instituciones?
 2. ¿Cuáles son las motivaciones para juntarse y construir proyectos entre municipios?
 3. ¿Qué limitantes existen han existido para las asociaciones municipales para el desarrollo de proyectos y validación institucional?
 4. ¿Había sido una limitante la obtención de personalidad jurídica?
 5. En temas de emergencias ¿Son débiles los municipios para enfrentarlas? ¿Por qué? ¿Cómo podrían fortalecerse?
 6. ¿Cómo debería ser la relación de los demás actores de un problema territorial con las AAMM?
 7. ¿De qué manera incidirá la elección de intendentes en la incipiente institucionalidad de las AAMM? ¿Las fortalecerá? ¿Las debilitará?

Anexo D: Pauta Entrevista AMRBB – Técnicos

Entrevista Macarena Garcés y Adriana Díaz – Geógrafas - AMRBB

Objetivos:

1. Conocer en mayor profundidad el proyecto de gestión de desastres de la AMRBB.
2. Testear los factores de éxito de las asociaciones.

Preguntas

1. ¿Cuál es el rol de la asociación municipal?
2. ¿Cómo se financió el proyecto?
3. ¿Son los municipios actores relevantes para la prevención de incendios forestales? Si no, ¿Qué les falta para serlos?
4. ¿Qué se busca con el proyecto?
5. ¿Cómo debiese cambiar la institucionalidad y las lógicas de gobernanza para la prevención de incendios?
6. ¿Dónde se deben colocar las fichas para la prevención de incendios?
7. ¿Cuáles son los productos esperados del proyecto? ¿Y cuáles son los próximos desafíos?
8. ¿Es posible prevenir con ordenanzas municipales que se hagan cargo de la silvicultura?
9. ¿Cuál es el diagnóstico de los municipios en cuanto a gestión del riesgo y prevención?
10. ¿Conocen casos de éxito en otros países?
11. ¿Cómo ven la elección de Gobernadores Regionales para solucionar problemas territoriales?
12. ¿Cómo se ve la AMRBB en la generación y gestión de recursos propios?
13. ¿Cuál es el rol del Secretario Ejecutivo?
14. ¿Cómo evalúan su gestión?
15. ¿Cómo se relacionan con el gobierno central?
16. ¿Cuál es la importancia del asociativismo municipal?

Anexo E: Pauta Entrevista AMRBB – Administración

Reunión AMRBB – Administradora Pública: Nicole Cea.

SOBRE EL COMIENZO

1. ¿Desde cuándo funciona la asociación, proceso de constitución, municipios integrantes, régimen de sesiones, dónde sesionan, mecanismos de fiscalización?
2. ¿Cómo participan los municipios en la orgánica? ¿Igual para todos?
3. ¿Cuáles son las principales motivaciones de los municipios por asociarse? ¿Cuáles son las principales razones para seguir trabajando juntos?
4. ¿Cuáles son los principales productos que ha tenido la AMRBB y cuáles deberían ser los de cualquier asociación del tipo territorial?

SOBRE LOS FACTORES DE ÉXITO

5. ¿Cómo se integran los proyectos a la comunidad? Además de las mesas de trabajo y talleres ¿Existe alguna otra instancia participativa? ¿Existe algún grado de innovación?

6. ¿Cómo se relaciona la organización con la planificación estratégica establecida por el directorio? ¿Existen cambios a este? ¿Cómo se comunica con la planificación territorial de la región?
7. ¿Qué define la gestión de la organización? ¿Realizan evaluación de los proyectos y de funcionamiento interno?
8. ¿Qué rol juegan la legislación de las asociaciones?
9. Después de la ley del 2010. ¿Ha cambiado en la gestión y en los proyectos la posesión de personalidad jurídica? ¿Cómo?
10. ¿Cómo es la estructura de ingresos y costos de la asociación? ¿Cuál es el porcentaje de dependencia de las cuotas y de la SUBDERE?
11. ¿Es relevante la formulación y adjudicación de proyectos?
12. ¿Qué rol juegan los demás actores? ¿Cuáles son las dinámicas de la asociación con estos?
13. ¿Existe relación con otras asociaciones? ¿Cómo se comunican? ¿Qué han rescatado de esta comunicación?
14. ¿Cuáles son los derechos y deberes del Secretario Ejecutivo? ¿Cuál es su quehacer diario?
15. ¿Ha sido determinante en la gestión político-administrativo el alcalde presidente de la asociación?
16. ¿Cómo es la relación con los demás miembros del directorio y los municipios socios? ¿Qué incidencia en las decisiones tienen los colores políticos?
17. ¿Existe necesidad de profesionales especializados para el funcionamiento de la asociación?

SOBRE LOS RESULTADOS

1. ¿Cómo influye la gestión de la asociación en el bienestar de la comunidad? ¿Cómo se mide?
2. ¿Cómo evalúa la calidad de las prestaciones de la asociación?
3. En su opinión ¿Cómo las asociaciones podrían generar sustentabilidad económica, política y administrativa?
4. ¿Cuál es la relación con SUBDERE? ¿De qué manera la institucionalidad fomenta las actividades de la asociación?
5. En su opinión ¿Cuál es el futuro de las asociaciones municipales?
6. ¿Cómo podría incidir la elección de intendentes?

SOBRE LA GESTIÓN DEL RIESGO

1. ¿Cómo se pasa de las buenas intenciones a la acción, en el ámbito general como en la prevención de incendios? ¿Ordenanzas Municipales, proyecto de ley? Dentro de la estrategia regional de desarrollo, en el lineamiento 1 de Programa de Fortalecimiento de Territorios Rurales existe la declaración en "inversión pública". "Fortalecer capacidades en los municipios rurales relacionados con la planificación estratégica, fomento productivo, cuidado medioambiental y gestión de riesgo de desastres.
2. ¿Cuáles son las limitaciones para el desarrollo de las AAMM?
3. ¿Qué herramientas debería entregar la SUBDERE?
4. ¿Son débiles los municipios en gestión del riesgo o prevención?
5. ¿Cómo cree que los municipios pueden ser actores relevantes en la prevención de IIFF?

PRREGUNTAR SI PUEDO MANDAR ENCUESTA A LOS ALCALDES.

Según Nuria Cunill, la coordinación de las intervenciones públicas asociadas al bienestar social debe apuntar a la creación de distintos tipos de sinergias para el logro de objetivos específicos:

1. Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes.
2. De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes.
3. De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego.
4. De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.