



## ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL DE REGIONES EN CHILE. TEMAS EMERGENTES Y DESAFÍOS

### INTERMUNICIPAL ASSOCIATIVISM OF REGIONS IN CHILE. EMERGING ISSUES AND CHALLENGES

DANIEL CRAVACUORE<sup>i</sup> e HILDA ARÉVALO<sup>ii</sup>

Fecha de Recepción: 08/06/2020 | Fecha de Aprobación: 29/06/2020

**Resumen:** Este artículo presenta los resultados de una investigación que aplicó metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de analizar las fortalezas y problemáticas de las asociaciones municipales chilenas - territoriales y temáticas- frente a los temas emergentes y sus desafíos de organización interna, asociativismo y planificación; sus relaciones intergubernamentales; y sus buenas prácticas. El estudio se realizó entre septiembre de 2019 y abril de 2020, en un contexto inusual de Chile, considerando el estallido social y la pandemia epidemiológica.

En este artículo, si bien se destacan los avances en relación con la ley 20.527 de 2011, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades entregando respaldo jurídico a las asociaciones, existen aún falencias que impiden su fortalecimiento institucional, su financiamiento y su reconocimiento como interlocutoras válidas.

**Abstract** This article presents the results of an investigation that applied quantitative and qualitative methodologies in order to analyze the strengths and problems of Chilean municipal associations -territorial and thematic-facing emerging issues and their challenges of internal organization, associativism and planning; its intergovernmental relations; and its good practices. The study was carried out between September 2019 and April 2020, in an unusual Chilean context, considering the social outbreak and the epidemiological pandemic.

In this article, although the advances in relation to law 20,527 of 2011 that modified the Organic Constitutional Law of Municipalities are highlighted, providing legal support to the associations, there are still shortcomings that prevent their institutional strengthening, their financing and their recognition as valid interlocutors.

**Palabras clave:**

*Asociativismo intermunicipal.  
Gestión municipal asociativa.  
Municipalidad y contexto actual.*

**Key words:**

*Intermunicipal Associativism.  
Associative Management.  
Municipality and current context.*

<sup>i</sup> Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración / Centro de Desarrollo Territorial, Bernal, Buenos Aires, Argentina. Contacto: dcravacuore@unq.edu.ar

<sup>ii</sup> Universidad de Valparaíso, Escuela de Administración Pública, Valparaíso, Chile. Contacto: hilda.arevalo@uv.cl

## 1. Introducción

Este artículo presenta los resultados de una investigación que aplicó metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de analizar las fortalezas y problemáticas de las asociaciones municipales chilenas frente a los temas emergentes y sus desafíos de organización interna, asociativismo y planificación; sus relaciones intergubernamentales; y sus buenas prácticas. Realizada entre septiembre de 2019 y abril de 2020, en un contexto inusual, considerando el estallido social y el inicio de la pandemia epidemiológica del coronavirus COVID-19. No consideraremos las dos asociaciones nacionales, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación de Municipalidades de Chile, porque desarrollan acciones de lobby y enseñanza en todo el país pero no ejecutan proyectos intermunicipales territoriales. Este mismo criterio es compartido con la producción académica chilena (Cea Escobar, 2016 y 2017; Navarrete Yáñez, 2011; OIT, 2017; Unzueta Rojas, 2015; Vial, 2016; Vial y Haydn, 2017) desde los iniciales lineamientos de política nacional que así las diferenciaron (SUBDERE, 2008).

Si bien destacamos los avances logrados con la sanción de la ley 20.527 de 2011, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, entregando respaldo jurídico a las asociaciones, existen aún problemas que impiden el necesario fortalecimiento institucional, su financiamiento y su reconocimiento como interlocutoras válidas de otros actores gubernamentales, motorizando ello nuestro interés en la temática.

Este estudio surgió con sendas estancias de investigación de los autores como profesores visitantes en las universidades de Valparaíso y Nacional de Quilmes, en agosto y septiembre de 2019, respectivamente. Un mes más tarde, se produjo en Chile un estallido social con múltiples peticiones ciudadanas, que conmovió la dinámica, las demandas y las expectativas de todos los organismos estatales, incluyendo a las asociaciones de municipios. Ello supuso incluir una identificación más cercana a los acontecimientos en la elaboración del cuestionario que, con preguntas abiertas y cerradas, fue aplicado entre diciembre de 2019 y abril de 2020. También los efectos de la pandemia mundial de coronavirus COVID-19 y su impacto sobre los sistemas locales latinoamericanos (Ramírez de La Cruz et alii, 2020) influyeron sobre las últimas respuestas recibidas.

### 1.1. Marco Analítico

Definiremos intermunicipalidad como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía (Cravacuore, 2016). Existe consenso sobre cuatro elementos constitutivos de la intermunicipalidad: el primero es la voluntad municipal para su creación más allá de otros incentivos, que la diferencia de otras modalidades como la regionalización, desarrollada por otros niveles del Estado. El segundo es la existencia de la colaboración de los municipios entre sí, más allá de la participación de actores públicos y privados. Un tercero, la búsqueda de

resolución de problemas y carencias comunes, propias o no de las competencias municipales; y, por último, su identificación como proceso sinérgico, produciendo la maximización de las capacidades de los gobiernos locales intervinientes.

Por el contrario, no existe un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de su formalización jurídica -desde el básico convenio hasta formas más complejas como las sociedades comerciales- (Santín, 2002; Cadaval Sampedro, 2004); y de un presupuesto en común (Cruz, 2005).

En cuanto al diseño organizacional, diferenciaremos los tres tipos básicos: las mancomunidades, que definen un tipo particular de intermunicipalidad en las que dos o más gobiernos locales construyeron un acuerdo para desarrollar un servicio público -como la disposición final de residuos sólidos urbanos, citando un ejemplo-; las comarcas, que buscan una convergencia de las agendas locales; y las redes de ciudades, en las que el lobby o el aprendizaje común ganan preponderancia frente a la más tradicional colindancia territorial (Cravacuore, 2016).

Existen tres dimensiones territoriales de la intermunicipalidad que merecen una consideración particular. Una es la metropolitana, donde existe una ciudad central y un conjunto de municipios conurbados; otra es la transfronteriza, que ocurre cuando dos o más municipios de frontera se organizan funcionalmente pese al límite territorial; y, finalmente, la internacional asociada a las redes de ciudades no colindantes.

En América Latina, el impacto de la intermunicipalidad es moderado (Cravacuore y Chacón, 2016), con excepción de Brasil, donde es intenso (Grin y Abrucio, 2017); también lo es en otras partes del mundo.

## **1.2. La intermunicipalidad en Chile**

El sistema comunal chileno se encuentra centralizado en un único régimen emergente de la Constitución y de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695; sus municipalidades son más administraciones territoriales que gobiernos locales. Pese a ser el principal ingreso de atención a los ciudadanos, poseen sólo seis funciones privativas -la elaboración de los planes de Desarrollo Comunal y Regulador Comunal, la promoción comunitaria, la responsabilidad del aseo y ornato territorial, y la aplicación de disposiciones en materias de transporte, tránsito, construcción y urbanización- y otras trece compartidas con otros organismos estatales, como la salud, la educación, la protección ambiental, la cultura, el deporte, la promoción del empleo, el desarrollo productivo, la urbanización, la vialidad y la seguridad ciudadana: en estas actúan como ejecutoras de las prioridades del gobierno central. Chile es considerado uno de los países con mayores grados de centralismo de la región (Eaton, 2004; Kubal, 2004; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009) y se caracteriza por su reducido gasto local (OCDE, 2017). Una medición reciente realizada sobre los niveles de autonomía municipal en un conjunto de países iberoamericanos lo muestran en el nivel más bajo (Cravacuore, 2020).

Luego de las elecciones comunales de 1992, las primeras tras el retorno a la democracia, se originaron las primeras iniciativas para que las municipalidades desarrollaran acciones en común, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (Martelli, 1998) recordando que las fundaciones políticas alemanas habían sido el principal sostén de los partidos de la

Concertación triunfante al nivel nacional y municipal (Santoni y Morales, 2018) y buscaban influir positivamente en la consolidación democrática. La más relevante fue la creación, en mayo de 1993, de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), convergiendo representantes de 321 comunas. Actualmente, dicha organización se mantiene como la de mayor envergadura en materia de lobby y prestación de servicios (OIT, 2017).

En su creación se definieron capítulos regionales de la AChM, génesis del asociativismo intermunicipal territorial, aunque algunos eran preexistentes a la organización nacional. Se crearon en Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Aysén, Magallanes, y Antártica, más los capítulos provinciales de la Región de Los Lagos, ubicados en Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé. Con acuerdo a una evaluación contemporánea (Martelli 1998) los capítulos no prosperaron por la débil identidad regional y por la baja interlocución con los gobiernos regionales, problema heredado por las actuales asociaciones intermunicipales.

De estos capítulos, nacieron las asociaciones regionales de municipalidades, estructuras paralelas pero con funciones bastante similares. En este período fundacional, la Directiva estimuló la creación de cuatro asociaciones, dos comarcas territoriales que agruparon a los municipios rurales de las actuales regiones de Arica y Parinacota, y Tarapacá y a los municipios fronterizos del sur del país; y dos redes de ciudades temáticas, que agruparon a las ciudades puerto y a los municipios turísticos.

Un documento sobre los primeros años de la AChM dio cuenta de un activo intermunicipalismo, organizado para la adquisición de bienes y servicios, el desarrollo de programas sociales conjuntos y actividades recreativas, y la administración de servicios, entre otros (Martelli, 1998). Dichas agrupaciones perduraron, en forma orgánica o estacional, aunque progresivamente perdieron vitalidad. En este siglo, el asociativismo municipal propició la modernización municipal respecto de la elección separada de alcaldes y concejales, en 2004, así como las mayores atribuciones que tuvieron los municipios respecto de creación de nuevas unidades internas (SUBDERE, 2008).

Un hito fundamental en la intermunicipalidad chilena fue la sanción de la Ley Nº 20.527, en 2011, que entregó respaldo jurídico a las asociaciones (Vial, 2016; OIT, 2017). El nuevo artículo 137 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades indica desde entonces: “dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado”, para continuar “(...) podrán tener por objeto: a) La atención de servicios comunes; b) La ejecución de obras de desarrollo local; c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales; f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal”. Son complementarios los artículos 139, sobre la autarquía presupuestaria de las asociaciones respecto de sus municipios socios; 140, sobre su imposibilidad de contraer empréstitos; 141, sobre su proceso de creación; 143, sobre sus

cláusulas estatutarias; 144, sobre su fiscalización por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior; y 145, sobre su patrimonio. Con ello las asociaciones municipales obtienen personalidad jurídica y patrimonio propio, otorgándoles mayor autonomía.

La nueva ley originó, en su artículo 142, la creación del Registro Único de Asociaciones Municipal, vigente desde 2012. Ese primer año se registraron 54 asociaciones: una nacional -la AChM-, dos redes de ciudades -las de comunas mineras y las turísticas- y las restantes territoriales (SUBDERE 2012). El catastro funciona en el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de la División Municipalidades de la SUBDERE, cuyo objetivo es “fortalecer la gestión mancomunada de las asociaciones de Municipios y la calidad de su gobernanza territorial, como medios efectivos de gestión de respuestas a problemas y oportunidades de desarrollo de las comunidades y territorios a los que sirven” (SUBDERE 2020).

En 2020, existen 66 asociaciones intermunicipales (SUBDERE 2020). La información resulta contradictoria respecto del catastro inicial, pues se indica que 11 se crearon en 2012; 9 en 2013; 15 en 2014; 12 en 2015; 5 en 2016; 2 en 2017; 4 en 2018; 5 en 2019; y 2 en 2020. Entendemos que estas fechas refieren a la incorporación formal al registro y no a la fecha de creación.

Adicionalmente a las dos asociaciones nacionales, ocho son redes de ciudades -que aglutinan a municipalidades con farmacias populares; puertos concesionados; alcaldes mapuches; casinos de juego; centros de montaña; comunas mágicas; ciudades turísticas; e interesadas en desarrollo económico local- y las restantes 56 son territoriales (SUBDERE 2020).

Un hito importante en la dinámica fue la red informal autodenominada ASSEN, que integra en un grupo de WhatsApp a la mayor parte de los secretarios ejecutivos de las asociaciones. La misma nació en mayo de 2017, tras el seminario “Asociativismo Municipal y Gobernanza Territorial”, organizado por la Organización Internacional del Trabajo y SUBDERE como cierre del proyecto de fortalecimiento rubricado dos años antes para fortalecer el papel de las asociaciones para desarrollar planes de generación de oportunidades de trabajo decente y de dinamización de las economías locales (OIT, 2017). Desde entonces, ASSEN se ha transformado en un activo canal de vínculo y destacamos su importancia para esta investigación, siendo el canal de vínculo con los actores encuestados.

## 2. La investigación

Nuestra investigación ha partido de la revisión de la producción académica en Chile: se limita a la reseña de Martelli (1998) sobre su origen en la última década del siglo XX; la ponencia de Valenzuela (1999) y el documento de Nicod (1999) proponiéndola como estrategia de fortalecimiento municipal; la publicación de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales que incluye datos sobre la AChM (FLACMA 2005); los documentos de SUBDERE (2005 y 2008), orientadores de las políticas nacionales; el capítulo de Navarrete Yáñez (2011) que caracterizó el asociativismo intermunicipal chileno aunque profundizando en la dinámica política de la AChM; el artículo de Erazo, Villalta y Morales (2012) resaltando su validez en el ámbito educativo; el documento de la Pontificia

Universidad Católica (2015) sobre su uso potencial en los procesos de inversión local; las tesis de Unzueta Rojas (2015) y de Cea Escobar (2017) sobre la Asociación de Municipios de la Región del Bío-Bío, anticipada por una ponencia previa (Cea Escobar 2016); el capítulo sobre Chile (Vial 2016) incorporado en el libro sobre intermunicipalidad latinoamericana promovido por la Asociación de Municipios de Chile (Cravacuore y Chacón 2016); y el artículo de Vial y Haydn (2017) sobre las potencialidades de las asociaciones intermunicipales en el país.

### **2.1. Diagnóstico inicial**

En la última década, en Chile, la presión ciudadana exigió el desarrollo de nuevas políticas locales: el envejecimiento poblacional, las migraciones atípicas, una atención de la salud de mayor calidad, la equidad de género o el cuidado del medio ambiente fueron algunas de ellas. Un buen ejemplo son las farmacias populares, iniciativa originada en la Ilustre Municipalidad de Recoleta y luego extendida por las comunas del país (AMUCH 2015), constituyendo una exitosa respuesta para la provisión de medicamentos a bajo precio ante un mercado oligopolizado. Sin embargo, otros temas no estaban siendo abordados con prisa antes del estallido social de octubre de 2019, que mostró, caóticamente, las demandas acumuladas en material social, económica, sanitaria, educativa, habitacional y recreacional.

La agenda local reciente, más vinculada al reciclaje de residuos, la tenencia responsable de mascotas, la seguridad ciudadana o la implementación de la ley de plantas municipales se vio superada y, desde el estallido social, obligó a las comunas y sus asociaciones a un renovado liderazgo para transformarse en interlocutoras válidas frente a las decisiones del gobierno central y de las intendencias regionales.

En el inicio de este estudio, los problemas que identificamos en el asociacionismo intermunicipal chileno podían resumirse, de acuerdo con la experiencia latinoamericana (Cravacuore 2016), en la inexperiencia asociativa; la existencia de políticas nacionales poco favorables; la debilidad de la inserción en las agendas estatales; la falta de apropiación por los actores territoriales, transformando las experiencias en labores exclusivas del sector público; la falta de sostenimiento presupuestario; los problemas en la gestión cotidiana; la fragilidad de la planificación, tanto en la definición de sus objetivos y de sus metas; y las insuficiencias de la normativa vigente, entre otras. Sin embargo, desde octubre de 2019, se hicieron visibles demandas ciudadanas que impactaron las agendas -y los problemas- de las asociaciones a lo que se sumó, más recientemente, la emergencia sanitaria.

### **2.2. Los casos**

Esta investigación constituyó un estudio de caso que permitió abordar la complejidad propia del asociativismo territorial en el país, enfatizando la presencia de los actores territoriales y su papel en el desarrollo de los procesos sociales. La metodología elegida ofrece la posibilidad para abordar el fenómeno desde diversas perspectivas, usando múltiples fuentes de evidencia y explorando el objeto de estudio dentro de su contexto, considerando la integración de metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, donde se puede encontrar la preeminencia de algunos de ellos o la igualdad en los mismos. A la vez, recurriendo a múltiples fuentes de información y procedimientos de análisis.

Aplicamos un cuestionario semi estructurado a las asociaciones intermunicipales de Chile (SUBDERE 2020), con excepción de las dos asociaciones nacionales, otras dos inactivas y dos integradas en 2020 no existentes al comienzo del estudio: el universo quedó constituido por 60 asociaciones, a las cuales se les envió el cuestionario en noviembre de 2019. Nuestro criterio fue abordar el estudio a través de una muestra del grupo ASSEN, que, finalmente, quedó integrada por las respuestas de 28 secretarios ejecutivos, obtenidas entre diciembre de 2019 y abril de 2020. De esta manera, los respondientes presentan características similares que se apoyan en las redes sociales y tienen permanentes contactos personales entre ellos.

Los respondientes del cuestionario fueron la Asociación de Municipalidades de la Región de Los Ríos; la Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos para el Manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental; la Asociación de Municipalidades Malleco Norte (AMMN); la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL); la Asociación de Municipios Rurales Regiones de Tarapacá y Arica-Parinacota; la Asociación Regional de Municipios de Atacama; la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Arauco (ARAUCO); la Asociación de Municipalidades del Punilla (AMP); la Asociación de Municipalidades de la Región de Valparaíso; la Asociación Municipal para la Sustentabilidad Ambiental (AMUSA); la Asociación de Municipalidades de Ciudades Puerto y de Borde Costero de Chile; la Asociación de Municipios Ciudad Sur; la Asociación de Municipios de Desarrollo Intercomunal de Chiloé; la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico; la Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo; la Asociación de Municipios Cordilleranos del Bio Bío (AMCORDI); la Asociación de Municipalidades del Valle del Itata; la Asociación de Municipalidades para la Preservación de la Biodiversidad en el Territorio Nonguén y otros Ecosistemas; la Asociación Nacional de Municipalidades de Ciudades Puerto Concesionados; la Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue; la Asociación de Municipalidades del Valle del Maipo; la Asociación Metropolitana de Municipalidades de Santiago Sur para la Gestión Ambiental y de Residuos (MSUR); la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Iquique para la Gestión Ambiental y de Residuos; la Asociación de Municipalidades Cordilleranas de la Araucanía; la Asociación Nacional Red Nacional de Comunas Mágicas de Chile; la Asociación de Municipalidades Comunas Costeras de Puchuncaví-Quintero; la Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Antonio (AMPSA); y la Asociación de Municipalidades Turísticas de Chile (AMTC).

El cuestionario semiestructurado integró las siguientes dimensiones y categorías con preguntas dicotómicas, cerradas y abiertas: el análisis de la organización interna, de la legislación y del proceso de toma de decisiones; la percepción sobre el asociativismo intermunicipal y sus programas; las relaciones intergubernamentales; los desafíos de las asociaciones intermunicipales; y las buenas prácticas.

### **2.3. Los resultados**

Un 82% de los respondientes fueron de género masculino y un 12% femenino. Considerando las edades de los secretarios ejecutivos, un 32% eran mayores de 55 años; un 39% poseían entre 40 y 55 años; y un 29%, entre 20 y 39 años.

### *2.3.1. Organización interna, legislación y proceso de toma de decisiones internas*

El 90% de las intermunicipales tienen personalidad jurídica con acuerdo a la Ley de Asociaciones N.º 20.527; el 10% aún se sustenta por un municipio líder que asume la gestión administrativa y financiera -la modalidad usual hasta la sanción de la ley en 2011-.

Respecto a los efectos de esta legislación, un 46% señaló que ha contribuido a mejorar el funcionamiento interno; un 21% a incorporar recursos profesionales; un 18% a ampliar la participación y la representatividad política de los asociados; un 12%, que no tuvo un mayor impacto en el quehacer asociativo; y un 3% no respondió.

Con relación a su patrimonio, sólo el 11% cuentan con sede propia; un 33% disponen de muebles e inmuebles, y un 6% cuenta con un vehículo. El 42% respondió que cuentan con sedes en comodato.

Consultados sobre el criterio definido institucionalmente para el aporte de las cuotas societales, un 64% señaló que son homogéneas para todas las comunas; un 18%, que son variables con acuerdo al número de habitantes; un 7% con acuerdo al Fondo Común Municipal; y un 3% señaló la decisión del Directorio.

Respecto de su organización interna, más allá del secretario ejecutivo, un 29% cuentan con un único profesional; un 46%, con dos o tres; un 18% más de tres; y un 7% no cuenta con ninguno para desarrollar su quehacer. Ninguna asociación cuenta con otro tipo de aportes profesionales, como pasantes universitarios o de organizaciones no gubernamentales.

Con acuerdo a la modalidad de contratación de los secretarios ejecutivos, un 90% señaló que fueron contratados para la gerencia asociativa; un 7% se identifican como funcionarios comunales aunque prestan igualmente servicios permanentes en una asociación; y un 3% no respondió. Considerando su profesión, existe una alta dispersión: ingenieros comerciales, abogados, profesores, trabajadores sociales, administradores públicos, contadores, sociólogos y psicólogos.

En relación a la toma de decisiones, un 47% contestó que el presidente y el directorio asumen estas decisiones; un 35% que son adoptadas por la asamblea de las comunas asociadas; un 9% que son asumidas sólo entre el presidente y el secretario ejecutivo; un 3% sólo por el secretario ejecutivo; y un 6% en otros modelos, como el Directorio en soledad, o, en la medida de su importancia, con decisiones diversificadas, por ejemplo: la inversión financiera es materia de la Asamblea y las administrativas por el secretario ejecutivo.

### *2.3.2. Los programas asociativos*

Un 93% de los entrevistados estuvo de acuerdo o muy de acuerdo que el asociativismo ha fortalecido la colaboración entre municipios; un 96% consideró que ha incentivado la participación en la elaboración de proyectos a fondos concursables; y un 75% estuvo de acuerdo o muy de acuerdo en que, en el último cuatrienio, ha habido avances en la gestión de programas y acciones en forma más expedita.



Respecto al mejoramiento de la gestión financiera del asociativismo intermunicipal en el último quinquenio, sólo un 56% estuvo muy de acuerdo o de acuerdo, en tanto un 36% estuvo en dudas, ni de acuerdo ni en desacuerdo; un 4% estuvo en desacuerdo y otro 4% no respondió.

También indagamos si la Ley de Plantas Municipales N.º 20.922 -que otorgó en 2016 la facultad a los alcaldes, con el acuerdo de los Concejos Municipales, para fijar o modificar las estructuras de funcionarios cada ocho años, constituyéndose en una oportunidad de reorganizar la plantilla acorde con las necesidades comunales-, benefició el quehacer de las asociaciones intermunicipales: la respuesta fue categórica, sólo un 11% afirmó estar de acuerdo o muy de acuerdo; en tanto, un 57% respondió estar ni de acuerdo ni en desacuerdo; un 29% estuvo absolutamente en desacuerdo; y un 3% no respondió esta pregunta. Cabe consignar que, con la sanción de esta ley, quedó vedada la participación de funcionarios municipales en su rol profesional en las asociaciones, incidiendo negativamente en el desarrollo de proyectos, actividades de formación y seguimiento de convenios, entre otras actividades.

En el ámbito del quehacer asociativo, respecto de las acciones y programas que han desarrollado prioritariamente en estos últimos cinco años, un 26% informó que están vinculadas a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud u otros fines; un 23% a la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, de alcaldes y de concejales; el 14% al fortalecimiento de los instrumentos de gestión; el 12% a la cooperación nacional y/o internacional; el 11% a la atención de servicios comunes; un 6% a obras de desarrollo local; y otro 6% en otras acciones se mencionan la vinculación con el medio y la rúbrica de convenios; y un 2% no respondió.

### *2.3.3. Desafíos futuros de las asociaciones intermunicipales.*

Las asociaciones estiman que sus principales logros, en el corto plazo, serán mejorar y potenciar la comunicación con los municipios asociados (29%); contribuir al desarrollo económico (28%); constituirse en un interlocutor válido entre la sociedad civil y el Estado (22%); planificar los aportes financieros que cada municipio debe proporcionar en forma oportuna para dar cumplimiento a los objetivos concertados (16%); y un 5% no respondió.

Sobre las principales dificultades que estiman para la próxima década, un 40% destacó la sustentabilidad presupuestaria, identificando la dependencia de los aportes externos; un 23% aludió a la dificultad de generar suficiente asociatividad con proyectos de interés territorial o temáticos acordes con las demandas territoriales; un 16% señaló la carencia de equipos profesionales con competencias para la elaboración de proyectos; un 12% destacó la falta de perseverancia en los procesos y de la permanencia de las comisiones sectoriales y temáticas; y un 7%, dificultades para la coordinación intermunicipal (un 2% no respondió).

Por último, se consultó sobre los tópicos que serán desafíos en la próxima década. Con acuerdo a las respuestas de los directivos intermunicipales, un 39% consideró que serán los temas sociales -educación, salud, medio ambiente y cambio climático-; un 25% señaló que serán los espacios de diálogo para acoger las demandas ciudadanas; un 18% identificó la incorporación de nuevas tecnologías; un 10% consideró otros temas como las pensiones, los

salarios, la movilidad y la seguridad; un 4% se refirió a las migraciones, los ancianos y los pueblos originarios; y otro 4% no respondió .

#### **2.4. La opinión de los entrevistados**

En el análisis de datos e información sobre la percepción y opiniones con relación a la intermunicipalidad por quienes dirigen las asociaciones intermunicipales, cabe mencionar que se plantearon preguntas dicotómicas, cerradas y abiertas, pudiendo los participantes argumentar respecto de su respuesta. Presentaremos un análisis tanto en porcentajes respecto de los datos como un análisis en categorías, de acuerdo con las opiniones de los actores.

Hemos indagado sobre la capacidad de interlocución de las asociaciones frente a los gobiernos nacional y regionales; la autonomía de las asociaciones intermunicipales; la participación de las asociaciones intermunicipales al nivel regional y nacional con acuerdo a las leyes N° 21.073 y 21.074, que regulan la futura elección de gobernadores regionales y el fortalecimiento de la regionalización del país, respectivamente; las buenas prácticas intermunicipales; las acciones intermunicipales en el marco de las relaciones intergubernamentales; y las propuestas de las asociaciones respecto de un nuevo ordenamiento constitucional para Chile.

##### *2.4.1. La capacidad de interlocución en el marco de las relaciones intergubernamentales*

Un 72% de los encuestados consideraron que, actualmente, las asociaciones son interlocutores válidos, mientras que un 28% respondió de manera opuesta.

La opinión mayoritaria dio cuenta -en un 22%- del papel consultivo, en desmedro del colaborativo: “La asociación tiene un pequeño porcentaje de participación entre ser interlocutor con el gobierno regional y nacional, pero los gobiernos ya sean regionales o nacionales no consideran a las asociaciones” (Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo, enero de 2020). Un 17% destacó la representatividad entre comunas: “Efectivamente, la causa común sobre situaciones de desarrollo transversal de las comunas socias, permite aunar criterios en la búsqueda de soluciones para problemas comunes” (Asociación de Municipios de Desarrollo Intercomunal de Chiloé, febrero de 2020). En un porcentaje menor (13% cada una) identificamos dos tipos de respuestas: aquellas que señalaron un diálogo activo con los gobiernos regionales y nacional; y las referidas, y citamos un ejemplo, a que “las asociaciones municipales están siendo reconocidas como un actor válido y propositivo de un proceso descentralizador en marcha” (Asociación de Municipios Ciudad Sur, febrero de 2020). En porcentajes menores, se encuentran las respuestas que mencionaron la capacidad de interlocución en la medida que “representan diversas regiones” (9%), “actúan de manera coordinada” (9%) y “posibilitan la postulación de municipios a proyectos” (4%).

De quienes no las reconocen como interlocutores válidos, un 36% fundamentó su respuesta apuntando, que “se desconoce muchas veces la gestión del gobierno regional y cuando existe es todo contra tiempo” (Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue, marzo 2020); un 27% dio cuenta que tanto el gobierno regional como nacional tiene una conducta

interesada: “La relación es más bien utilitaria, ya que el Ejecutivo se acerca a las asociaciones para ayudar a sensibilizar sobre las materias que le interesa a la población y las asociaciones requieren del apoyo de estos entes para darle solución a los problemas de sus asociados” (Asociación Regional de Municipalidades Región de Valparaíso, diciembre de 2019). Otros señalaron la falta de articulación: “Estas requieren una mayor vinculación con los actores regionales, para que les permita involucrarse en situaciones que afecten a los miembros de esta” (Asociación de Municipios de la Provincia de San Antonio, enero de 2020), tanto en la “falta de vinculación con las regiones” (18%) como “la desconsideración por el gobierno regional y/o nacional” (18%). Ambas respuestas apuntaron a la falta de vinculación, apoyo y validación que tienen las asociaciones con los órganos regionales y nacionales, conspirando para el logro de beneficios para las comunas y los ciudadanos.

#### 2.4.2. La autonomía en su quehacer asociativo

Un 88% de los encuestados respondió afirmativamente que las asociaciones tienen suficiente autonomía en su quehacer. La mitad de ellos fundamentó su respuesta sobre la base de la percepción de un funcionamiento y trabajo autónomo, mientras que un 31% apuntó a la autonomía por parte del directorio y la secretaría ejecutiva; un porcentaje menor (19%) lo hizo señalando esta autonomía en la gestión de los municipios socios. Como ejemplo de los primeros, un encuestado señaló “creo que los socios tienen la libertad y autonomía para poder direccionar su trabajo y determinar sus prioridades” (Asociación de Municipalidades del Valle del Itata, enero de 2020) y otro indicó que “una de las características de esta asociación es trabajar con la mayor autonomía posible” (Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo, enero de 2020). También se resaltó la autonomía en el trabajo interno: “Tanto los estatutos, como la propia Asamblea le entregan al Directorio y al Secretario Ejecutivo la autonomía necesaria para dar cumplimiento a sus objetivos” (Asociación Municipal para la Sustentabilidad Ambiental, febrero de 2020) y otro indicó que “La Asociación de Municipios Costeros Puchuncaví Quintero, tiene la autonomía necesaria y es el directorio quien toma las decisiones para el desarrollo del trabajo a seguir” (Asociación de Municipios Costeros Puchuncaví Quintero, abril de 2020). Con el menor porcentaje (19%) se indicó la gestión autónoma en el cumplimiento de los municipios socios en el cumplimiento de quehaceres asociativos: “Se gestiona con acuerdo al impulso y capacidad de los municipios socios, no intervienen otros actores” (Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, enero de 2020). Otro respondiente señaló: “La organización desde su aspecto legal hasta su funcionamiento es dirigido por el directorio y ejecutado por la Secretaría Ejecutiva” (Asociación Regional de Municipios de Atacama, enero de 2020).

Entre quienes destacaron la falta de autonomía, un 83% fundamentaron esta respuesta en la carencia de recursos: “Hasta el momento las asociaciones, tanto nacionales como regionales, se financian con las cuotas que aportan los municipios miembros de las mismas, no existiendo un aporte por ley ni con cargo al presupuesto nacional ni a los gobiernos regionales. La SUBDERE señala que entre los convenios que se suscriben entre ésta y los gobiernos regionales por el FNDR (NDA el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) se establece la postulación por las

asociaciones, lo que en la práctica tampoco ha sucedido” (Asociación Regional de Municipalidades Región de Valparaíso, diciembre de 2019).

La distribución y el acceso a los recursos financieros mostró ser uno de los problemas más relevantes para generar autonomía en el quehacer asociativo: “Hay asociaciones que tienen mayor capacidad de gestión con entes externos o con los municipios socios situación que no se extiende a las asociaciones más pequeñas o cuyos socios tienen menor capacidad de inversión” (Asociación Nacional de Ciudades Puerto y Borde Costero de Chile, marzo de 2020). Fueron varias las opiniones concordantes recalando las trabas que genera la Contraloría General de la República sobre el uso de los recursos. Adicionalmente, el acceso a recursos financieros se limita a la capacidad de postular fondos concursables y de no conseguirlos, se potencian las limitaciones; al respecto, la solicitud de transferencias especiales genera un problema adicional, como es el pago de personal: “Hay fondos concursables que no consideran los gastos de ejecución del proyecto pues no comprenden gastos administrativos ni honorarios de personal profesional y administrativo lo que obliga a las asociaciones a disponer recursos propios para aceptarlos o declinar participar” (Asociación Nacional de Ciudades Puerto y Borde Costero de Chile, marzo de 2020).

Adicionalmente, algunas asociaciones intermunicipales no consideran contar con autonomía por el nivel de interferencia que tiene el organismo nacional rector de la política local en su quehacer ya que “está muy ligada a la tuición y sesgos de la SUBDERE” (Asociación de Municipios Ciudad Sur, febrero de 2020).

#### *2.4.3. El impacto de las leyes N° 21.073 y N° 21.074*

Un alto porcentaje (75%) de los encuestados respondió que las asociaciones podrían tener más intervención en los asuntos competentes frente a los órganos nacionales y regionales. De estos, un tercio consideraron que las asociaciones intermunicipales podrían tener mayor injerencia, otro tercio que estas leyes recientes permitirán una mejor representación municipal, un quinto que favorecerá el avance hacia una mayor descentralización y otro que tener una autoridad regional electa por sufragio influirá en una mejor representatividad.

Un pequeño grupo refirió una mayor contribución potencial de las asociaciones en la mejora en la distribución de recursos financieros con la aplicación de las leyes señaladas (5%) y un porcentaje similar menciona que la injerencia puede existir en la medida en que se trabaje transversalmente y sin colores partidarios.

Un encuestado resaltó la importancia de la participación de las asociaciones intermunicipales ante órganos nacionales y/o regionales bajo las nuevas leyes: “Claramente deben tener mayor injerencia en los asuntos que les competen frente a órganos nacionales y regionales pues los municipios son el primer lugar donde se dirige la ciudadanía para solucionar sus problemas, son los que tienen el contacto más fino con la población” (Asociación Nacional de Municipalidades de Ciudades Puerto Concesionados, marzo de 2020). Otro señaló: “Creo que, si el espíritu que guía estas modificaciones legales se cumple y aplica cabalmente, entonces si las asociaciones municipales pueden tener una mayor injerencia. Dependerá de la disponibilidad especialmente de los gobernadores regionales a trabajar con las asociaciones y

efectivamente aplicar políticas de descentralización y no solo de desconcentración de la administración local” (Asociación de Municipios Cordilleranos, enero de 2020).

La mayor participación podría mejorar en la medida en que las modificaciones legales fueran aplicadas correctamente, resaltándose recurrentemente la importancia de la aplicación de políticas descentralizadoras, ligadas a la elección de gobernadores regionales: “Dado que la autoridad regional actual es designada, es decir representa al Estado central en la región, no toma decisiones regionales. Una elección supondría que dicha autoridad debe responder al electorado e intereses territoriales y sociales locales” (Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, febrero de 2020). Otra opinión señaló además la necesidad de un mayor pluralismo: “Todo pasa por contar con una asociación empoderada, la cual puede ser escuchada y atendida para brindar apoyo y lograr injerencia y acuerdos en asuntos de Estado. Se puede lograr intentando trabajar de manera transversal, sin color político marcado” (Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá, Arica y Parinacota”, enero 2020)

La representatividad para los encuestados puede ser fortalecida en la medida en que se las autoridades serán electas democráticamente “(...) el principal atractivo, es tener una autoridad regional elegida democráticamente igual que los ediles, por lo que la representatividad de la región se ve fortalecida al no contar con designaciones que sólo obedecen al poder central” (Asociación Regional de Municipios de Atacama, enero de 2020).

De aquel 25% de encuestados que consideran que las asociaciones intercomunales no tendrán mayor injerencia, principalmente argumentaron su respuesta indicando que “No podemos construir una verdadera regionalización, sí entre otros aspectos los municipios que determinan no son capaces de unirse en las asociaciones regionales. Los temas de carácter nacional deben ser competencia de las Asociaciones Nacionales” (Asociación Nacional de Ciudades Puerto y Borde Costero de Chile, marzo de 2020). También indican que no lo creen posible “debido a la poca consideración que estas instituciones presentan al momento de realizar alguna gestión” (Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue, marzo de 2020).

#### *2.4.4. Las buenas prácticas asociativas*

Encontramos dos grupos de buenas prácticas señaladas por los encuestados: las referidas al desarrollo territorial y las vinculadas al trabajo asociativo. En la primera, destacan la puesta en marcha de proyectos de desarrollo local (16%); de cuidado del medio ambiente (12%); de ejecución de servicios municipales comunes (12%); y de turismo (10%). Menos escogidas resultaron el empleo (5%) y la cultura (5%). En cuanto a las referencias vinculadas al trabajo asociativo, destacaron las reuniones periódicas entre los equipos de trabajo (12%); los seminarios y capacitaciones (9%); los encuentros entre asociaciones y autoridades municipales (3%); y la creación de comisiones de trabajo (3%).

Entre los proyectos de desarrollo, se señaló, como ejemplo, la labor de: “Consolidar instancias de trabajo territorial, como las mesas temáticas en áreas como Educación, Salud” (Asociación de Municipalidades del Punilla, enero de 2020). Algunas asociaciones realizaron convenios de colaboración con universidades e institutos profesionales con el fin de ejecutar proyectos educativos y, en el ámbito sanitario, la ejecución de proyectos para satisfacer áreas de atención y vida sana en las comunas asociadas.

También aparecieron otros tópicos: “Hemos postulado a diversos fondos concursables, los que hemos gestionado a través de proyectos que formulan respuestas frente a problemas comunes de los municipios socios, tales como: proyecto para hacer frente a emergencias medioambientales, formulación de proyectos de cambios de luminarias públicas para mejorar seguridad y reducir contaminación ambiental en las diversas comunas (...) levantamiento de inmuebles patrimoniales en diversas comunas” (Asociación Nacional de Municipalidades de Ciudades Puerto Concesionados, marzo de 2020). También afloró la práctica de “fortalecer la participación de las comunas en las soluciones ambientales” (Asociación Nacional de Municipalidades de Ciudades Puerto Concesionados, marzo de 2020) en actividades como el reciclaje de residuos, la construcción de eco barrios y el “plan de minimización y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios de las comunas” (Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue, marzo de 2020).

La participación ciudadana fue rescatada como una metodología valiosa: “una buena práctica ha sido visibilizar a la asociación más allá de los estamentos meramente administrativos municipales e incorporar a la comunidad de las diferentes comunas” (Asociación de Municipios Cordilleranos, enero de 2020), para agregar el objetivo de “(...) generar instancias de participación para emprendedores o emprendedoras del territorio, todo ello coordinado directamente por la Asociación, permitiendo así también la vinculación directa con las bases del territorio” (Asociación de Municipios Cordilleranos, enero de 2020).

Respecto de las prácticas asociativas, fortalecer los lazos intermunicipales y capacitar a los equipos técnicos de cada asociación cumple el objetivo de “mantener un nivel alto de comunicación y transparencia entre los socios. Clima de unidad y buena convivencia entre los socios, con reuniones rotativas en las diferentes comunas. (...) Potenciar la identidad de cada comuna” (Asociación de Municipalidades Red Nacional de Comunas Mágicas de Chile, febrero de 2020).

Dentro de las iniciativas desarrolladas se nombran el funcionamiento de la “Asamblea de socios y directorio con alcaldes y concejales. Comisiones de trabajo en todas las áreas de interés común. Comisiones técnicas con personal de las municipalidades socias” (Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, febrero de 2020). Como iniciativas secundarias se nombran las prácticas referidas a la creación de comisiones de trabajo y técnicas, dando cuenta de la importancia de mejorar la calidad de la prestación de la función municipal.

#### *2.4.5. Las acciones en el marco de las relaciones intergubernamentales*

Se mencionaron las reuniones con organismos regionales (15%); las reuniones con organismos nacionales (12%); los convenios de cooperación (12%); y los proyectos territoriales con organismos nacionales (12%). Le siguieron el trabajo colaborativo entre el gobierno regional y municipal (8%); el fortalecimiento del turismo al nivel regional y nacional (8%); los encuentros culturales (8%); y las capacitaciones y seminarios para autoridades y funcionarios municipales (8%). Con un porcentaje menor se presentan acciones como las mesas de trabajo presupuestario; los seminarios sobre las leyes N° 21.073 y N° 21.074; y vínculos para avanzar en las relaciones con el gobierno nacional/ regional y las asociaciones.

Las asociaciones consultadas hacen referencia en primera instancia a acciones como: “Audiencias de los miembros de la Asociación con las autoridades regionales y nacionales para manifestar requerimientos comunes” (Asociación de Municipalidades del Valle del Itata, enero de 2020), afiando lazos colaborativos. Dentro de las acciones tomadas, emerge: “la suscripción de un Convenio de Cooperación con el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y otro con el Ministerio del Medio Ambiente, entre otras materias para impulsar la implementación de la ley REP y crear instancias de gobernanza regional y metropolitana” (abril de 2020). También el trabajo colaborativo resulta ser un punto clave a la hora de analizar las acciones que llevan a cabo las asociaciones intermunicipales “Ser contraparte del gobierno regional, en verificación de entrega de ayuda a los damnificados por el terremoto y tsunami 2015 (,,,) ser los encargados de la comisión de alcaldes e intendentes del paso de Agua Negra” (Asociación de Municipios Ciudad Sur, diciembre de 2019);o la Asociación de Municipales Rurales del Norte Chico indicó su “Estrategia de desarrollo plasmada en una Política Regional de Desarrollo Rural, que se gobierna a través de una Mesa Regional presidida por Intendencia Regional e integrada por Consejeros Regionales, Seremis, Jefes de Servicios Públicos, alcaldes y concejales y representantes de la sociedad civil elegidos por las organizaciones en las comunas. Esta mesa tiene tres niveles: Regional, que define políticas y estrategias de desarrollo rural; Provincial: que coordina y evalúa; Comunal: que levanta demandas y ejecuta. La Asociación se hace cargo de la Secretaría Técnica de la Mesa” (febrero de 2020).

Un ejemplo de las actividades formativas fue la “capacitación de autoridades y funcionarios municipales con la participación de Ministerios, Servicios Públicos y Universidades” (Asociación Regional de Municipalidades Región de Valparaíso, diciembre de 2019), y entre las acciones de ámbito cultural y turístico, se indicó que: “Hemos participado en promociones nacionales e internacionales de turismo, donde junto con mostrar las bondades naturales de Chile, hemos exhibido los logros de nuestra asociatividad, así como hemos marcado presencia en la feria de cruceros en Miami, Lima, Montevideo, Buenos Aires, Arequipa, Sao Paulo, Cartagena de Indias, Asunción del Paraguay” (Asociación de Municipalidades Turísticas de Chile, marzo 2020).

#### *2.4.6. Propuesta de asociaciones intermunicipales respecto de un nuevo ordenamiento legislativo y constitucional*

Este estudio se puso en marcha casi simultáneamente con el estallido social de octubre de 2019, en el cual la reivindicación por una nueva Constitución adquirió plena vigencia; por ello, consultamos a las asociaciones sobre qué cambios deberían promoverse en materia legislativa y constitucional. Con un 26% de respuestas, sobresalió el cuidado del medio ambiente: “Se está trabajando una propuesta para un mejor desarrollo de la temática socioambiental como pilar para el desarrollo del país” (Asociación Municipal para la Sustentabilidad Ambiental, febrero de 2020). Otras respuestas apuntaron el “control de los recursos naturales del territorio” (Preservación de la biodiversidad del Territorio Nonguén y otros ecosistemas, enero 2020) o “la necesidad de una ley general de residuos y realizando seminarios internacionales sobre medio ambiente” (Santiago Sur para la Gestión Ambiental, abril de 2020).

Un 21% indicó que las asociaciones deberían obtener una mayor “autonomía municipal política, financiera y con control de los recursos naturales del territorio” (Preservación de la

Biodiversidad del Territorio Nonguén y otros ecosistemas, enero de 2020), “autonomía regional y gobiernos locales” (Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, enero 2020) y “que gobernadores y consejeros tengan una mayor participación para el apoyo de las asociaciones en futuras gestiones de proyectos” (Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue, marzo de 2020).

Un 16% indicó la necesidad de una nueva Constitución: “Estamos desarrollando junto a tres universidades públicas el programa “Comunidad Activa para una Nueva Constitución”, donde se propone que el nuevo Estado democrático debe considerar a las comunidades y los gobiernos locales en las tomas de decisiones” (Asociación de Municipios Ciudad Sur, febrero de 2020). Otro ejemplo lo brinda este testimonio: “Los municipios de la Región y nuestra asociación participaron de la consulta ciudadana, donde la consulta en las nueve comunas de la región propuso asamblea constituyente. Nuestra asociación trabajó en la promoción de los Diálogos Ciudadanos, que dieron origen a las propuestas comunales de las consultas en la región”. (Asociación Regional de Municipios de Atacama, enero de 2020). Asociaciones como AMCORDI han discutido en asambleas “(el) derecho universal a la propiedad de las aguas y que estas sean declaradas un bien de uso público; (la) regulación de las tarifas de servicios básicos tales como la electricidad y el agua, debiendo reconocerse la condición de productoras de aquellas comunas donde se genera la riqueza y estableciendo tarifas diferenciadas para ello. (la) regulación del uso del suelo especialmente en actividades invasoras tales como la forestal” (Asociación de Municipios Cordilleranos, enero de 2020).

También, en un 16% de las respuestas, se señaló la necesidad de un nuevo marco regulatorio intermunicipal: “La Asociación de Municipalidades de la Región de Valparaíso y la Asociación Nacional de Ciudades Puerto y Borde Costero de Chile han expresado la necesidad de modificar la ley que regula el nacimiento y desarrollo de estas asociaciones que disponen de personalidad jurídica privada (Asociación Regional de Municipalidades Región de Valparaíso, diciembre de 2019), así como cambios en la Ley de Plantas Municipales: “La solución no ha sido la esperada y han procedido a generar problemas e inconsecuencias que deben corregirse; ejemplo claro de lo expuesto es que la Contraloría declaró ilegal que los municipios puedan disponer comisiones de servicio a las asociaciones, con lo cual se permitía dotar de staff de profesionales, dejando a la asociaciones minimizada en su capacidad de gestión” (Asociación Nacional de Ciudades Puerto y Borde Costero de Chile, marzo de 2020).

Otros dos tópicos (con un 11% de respuestas cada uno) han sido la descentralización y la necesidad de una mejor distribución de recursos. Sobre la primera, se busca “una mayor descentralización política y económica conduce a una democracia más cercana a la gente” (Asociación de Municipios Ciudad Sur, febrero de 2020) o “No hemos definido aún una propuesta en tal sentido, no obstante, hay consenso en una real descentralización del Estado” (Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, febrero de 2020); sobre la segunda, “tener una mejor distribución del Fondo Común Municipal” (Asociación de Municipalidades Turísticas de Chile, marzo de 2020), “mayor apoyo con recursos para mantener equipos profesionales en las asociaciones y criterios de priorización a la hora de evaluar proyectos a postular, es decir tener una línea de apoyo con recursos y articulados con otros servicios del Estado que tenga relación con las asociaciones temáticas, ejemplo aquellas que buscan un



desarrollo económico local con identidad desde lo local” (Asociación de Municipalidades Red Nacional de Comunas Mágicas de Chile, febrero de 2020).

### 3. Conclusiones

Este artículo presentó los resultados de una investigación que aplicó metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de analizar las fortalezas y problemáticas de las asociaciones municipales chilenas. Realizada entre septiembre de 2019 y abril de 2020, en un contexto inusual, considerando el estallido social y el inicio de la pandemia epidemiológica del coronavirus COVID-19, fue respondida por 28 de las 60 asociaciones territoriales y temáticas activas en el país.

Nuestra perspectiva inicial fue que el asociacionismo intermunicipal chileno poseía dificultades similares al de otros países latinoamericanos (Cravacuore 2016) -inexperiencia asociativa de los gobiernos; existencia de políticas nacionales poco favorables; debilidad de la inserción en las agendas; falta de apropiación por los actores territoriales; falta de sostenimiento presupuestario; problemas en la gestión cotidiana; fragilidad de la planificación; e insuficiencias de la normativa vigente, entre otras- aunque era necesario indagar en problemas más específicos. Por ejemplo, cierta fragilidad institucional, visible en la escasa dotación patrimonial de las asociaciones -una parte significativa no cuentan con sede ni vehículo propio ni bienes-, que obliga a la dependencia de la colaboración de las comunas socias; el predominio del financiamiento igualitario y la dependencia -para proyectos complejos- de las transferencias discrecionales; escasez de profesionales -tres cuartas partes tienen una dotación menor a las cuatro personas- y la falta de aportes técnicos de otras instituciones.

Nueve de cada diez asociaciones de esta muestra respondieron al modelo de gerencia autónoma (Cravacuore 2016), con un secretario ejecutivo contratado especialmente, lo que es un buen pilar para un mayor fortalecimiento. Sin embargo, su papel es esencialmente administrativo, dado que sólo participan en el proceso de toma de decisiones en un 12% de los casos.

Casi unánimemente los entrevistados estuvieron de acuerdo que el asociativismo ha fortalecido la colaboración intermunicipal, que ha incentivado la participación en la elaboración de proyectos a fondos concursables, mientras que, en una proporción mayoritariamente, indicó avances en la gestión de programas. Esta confianza en el potencial asociativo, más allá de cierta lasitud institucional, se ratifica en el deseo de mejorar y potenciar la comunicación con los municipios asociados; contribuir al desarrollo económico; y constituirse en interlocutores válidos entre la sociedad civil y el Estado, entre otras.

Sobre las principales dificultades futuras, principalmente se destacó la sustentabilidad presupuestaria, identificando el problema de la dependencia de los aportes externos; también la dificultad de generar un sistema asociativo con proyectos de interés territorial o temáticos acordes con las demandas municipales y sociales y los objetivos asociativos; la carencia de equipos profesionales con competencias suficientes para la elaboración de proyectos y ser mediadores entre los municipios; y se destacó la falta de perseverancia en los procesos y de la permanencia.

Mayoritariamente, los encuestados consideraron que las asociaciones son interlocutores válidos entre los municipios socios y los gobiernos regionales y nacional, aunque, lamentablemente, cumplen un papel más consultivo que colaborativo. Esto pese a que tienen suficiente autonomía en su quehacer, más allá que el acceso a los recursos financieros mostró ser el problema más relevante; también las trabas que genera la Contraloría General de la República sobre los recursos financieros.

Los encuestados consideraron que, con la puesta en marcha de las reformas contempladas en las leyes N° 21.073 y N° 21.074, las asociaciones podrían tener más intervención en los asuntos competentes frente a los órganos nacionales y regionales.

Respecto de las buenas prácticas, se reconocieron dos grupos: las referidas al desarrollo territorial y las vinculadas al trabajo asociativo. En la primera, destacan la puesta en marcha de proyectos de desarrollo local, de cuidado del medio ambiente, de ejecución de servicios municipales comunes y de turismo (10%). En cuanto a las referencias vinculadas al trabajo asociativo, destacaron las reuniones periódicas entre los equipos de trabajo y los seminarios y capacitaciones.

Por último, dado que este estudio se puso en marcha casi simultáneamente con el estallido social de octubre de 2019, en el que la reivindicación por una nueva Constitución adquirió renovada vigencia, indagamos a las asociaciones sobre qué cambios deberían promoverse. Las respuestas no fueron contundentes en esa dirección, aunque sí en materia legislativa.

El asociativismo intermunicipal en Chile es un fenómeno extendido, pero requiere de políticas nacionales más contundentes de fortalecimiento institucional; una mayor inclusión en las agendas nacionales y regionales, pero no desde un papel consultivo sino como actores que pueden desarrollar proyectos en escalas territoriales más apropiadas que las comunales; una mayor articulación con otros actores territoriales, públicos y privados; una mayor autonomía presupuestaria; y una revisión de la normativa vigente en base a la experiencia acumulada desde la sanción, en 2011, de la Ley N.º 20.527.

#### **4. Referencias Bibliográficas**

- AMUCH (2015). Salud comunal. Implementación de farmacias populares. Santiago: Autor.
- CADAVAL SAMPEDRO, María (2004). "Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública". Documento - Instituto de Estudios Fiscales, 19
- CEA ESCOBAR, Nicole (2016). Intermunicipalidades en Chile: el rol de los municipios como gestores de desarrollo para sus comunidades. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago (Chile), 8 - 11 Nov.
- CEA ESCOBAR, Nicole (2017). El asociativismo municipal en las comunas pertenecientes a la Asociación de Municipalidades de la Región del Bio – Bío en el periodo 2013-2016. Concepción (Chile): Universidad de Concepción (Chile).
- CRAVACUORE, Daniel (2016). El asociativismo intermunicipal. En Daniel Cravacuore y Andrés Chacón (ed.), El asociativismo intermunicipal en América Latina (pp. 22-29). Santiago (Chile): AMUCH - UTEM.
- CRAVACUORE, Daniel (2020). La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales. En: Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (comp.), Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina (pp. 12 - 23). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

CRAVACUORE, Daniel y Chacón, Andrés (ed.) (2016). El asociativismo intermunicipal en América Latina. Santiago: AMUCH - UTEM.

CRUZ, María do Carmo (2005). Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago (Chile), 18 - 21 Oct.

EATON, Kent (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37 (2).

ERAZO M., VILLALTA M., MORALES M. (2012). "Representaciones sociales del asociativismo Municipal: un marco conceptual para la educación chilena". *Polis*, 11 (31).

FLACMA (2005). El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Quito: Autor.

GRIN, Eduardo y Abrucio, Fernando (2017). "La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos". *Revista Políticas Públicas*, 10 (2).

KUBAL, Mary (2004). Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. The 2004 Southern Political Science Association Conference. New Orleans, Jan 8 - 11.

LEY Nº 21.073. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de febrero de 2018.

LEY Nº 21.074. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 15 de febrero de 2018.

LEY Nº 20.527. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de septiembre de 2011.

MARTELLI, Giorgio. (1998). Asociación Chilena de Municipalidades. Historia, hechos, desafíos y reflexiones. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.

MONTECINOS, Egon (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (31).

NAVARRETE YAÑEZ, Bernardo. (2011). El asociacionismo municipal en Chile. ¿Más debilidades que fortalezas? En José Joaquín Fernández Alles y María Gloria Trocello (coord.), *Intermunicipalidad y desarrollo local hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad* (pp. 123 – 178). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

NICOD, Chantal. 1999. El Asociativismo Municipal: Un instrumento para el fortalecimiento institucional. Santiago: ILPES/CEPAL.

OCDE. (2017). Revisión de gobernabilidad multinivel en Chile: modernización del sistema municipal. Santiago: Autor.

OIT (2017). Análisis sobre las oportunidades y limitaciones que impone la actual institucionalidad a las asociaciones municipales en Chile. Santiago: Autor.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (PUC) (2015). Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local. Santiago: Centro de Políticas Públicas.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar; Grin, Eduardo; Sanabria-Pulido, Pablo; Cravacuore, Daniel y Orellana, Arturo (2020). The Transaction Costs of the Governments' Response to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, <https://doi.org/10.1111/puar.13259>.

SANTÍN, Leticia (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. México D. F: Indesol - Sedesol.

SANTONI, Alejandro y Morales, José Luis (2018). Los límites de la "comprensión": la embajada chilena en Bonn y el gobierno de Helmut Kohl (1983-88). *Historia* 396, 8 (2).

SUBDERE (2005) “Nudos críticos del asociativismo municipal: propuesta de mejoramiento para la gestión local”. Santiago (Chile): Autor.

SUBDERE (2008). “Asociaciones municipales: lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento”. Santiago: SUBDERE - GTZ.

SUBDERE (2012). Registro Único de Asociaciones Municipales. Recuperado de:  
<http://subdere.gov.cl/documentacion/catastro-de-asociaciones-municipales-2012>.

SUBDERE (2020). Registro Único de Asociaciones Municipales. Recuperado de:  
<http://registroasociaciones.subdere.gov.cl>.

UNZUETA ROJAS, Estelí (2015). Análisis Prospectivo del Asociativismo Municipal en Chile. Santiago (Chile): Universidad de Chile (tesis).

VALENZUELA, Juan Pablo (1999). “La experiencia chilena en el área del asociativismo municipal”. En Asociativismo Municipal: presente y futuro. Santiago (Chile): SUBDERE.

VIAL, Camilo (2016). El asociativismo intermunicipal en Chile. En Daniel Cravacuore y Andrés Chacón (ed.), El asociativismo intermunicipal en América Latina (pp. 105 - 134). Santiago: AMUCH – UTEM.

VIAL, Camilo y Haydn, Sebastián (2017). “El Asociativismo Municipal En Chile: ¿Un Mecanismo Para Fortalecer La Estancada Descentralización A Nivel Local?”. Revista Políticas Públicas, 10(2).

VON BAER, Heinrich (2009). “No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando”. En Heinrich Von Baer (Editor) Pensando Chile desde sus Regiones. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.