



IDEAMAULE

INFORME N° 2

“ESTUDIO DE CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA” (E13075/2020)

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL: UN ENCUADRE NECESARIO	9
1.- PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN	15
1.1.- CONFECCIÓN DE LA MUESTRA CUANTITATIVA.....	15
1.2.- LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA	16
1.3.- LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN CUALITATIVA	22
1.4.- CONSTRUCCIÓN DEL MARCO MUESTRAL CUALITATIVO.....	25
1.5.- FASE DE ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES.....	28
1.6.- FASE DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN	33
2.- ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS	34
2.1.- ANÁLISIS CUANTITATIVO DESCRIPTIVO	34
2.2.- DETERMINACIÓN DE VARIABLE CENTRAL	39
2.3.- SOBRE EL ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO	43
2.3.1.- LA TÉCNICA DEL CONTROL DE LOS DATOS.	43
2.3.2.- EL MÉTODO DE ANÁLISIS DEL FACTOR	44
2.3.3.- MÉTODO DE RETENCIÓN DE FACTORES	47
2.3.4.- MÉTODO DE ROTACIÓN DE FACTORES.....	49
2.3.5.- FACTORES DE CARGA DE CORTE	50
2.4.- APLICACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO	51
2.5.- CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ESTADÍSTICO	52
2.7.- ANÁLISIS POR DIMENSIONES RESULTANTES.....	58
2.7.1.- MADUREZ INSTITUCIONAL	58
2.7.2.- CALIDAD DE LA GOBERNANZA	61
2.7.3.- CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO	64
3.- ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS	67
3.1.- ENCUADRE CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS.	68
3.2. ORGANIZACIONES HETEROGÉNEAS EN FINES, COMPONENTES, TERRITORIOS Y FINANCIAMIENTO.	73
3.3.- ORGANIZACIONES HÍBRIDAS	75

3.4.- LAS AM COMO ORGANIZACIONES DESBUROCRATIZADAS.....	78
3.5.- LAS AM SON, A PESAR DE TODO, ORGANIZACIONES FRÁGILES.	79
3.6.- LAS AM SON ORGANIZACIONES INTERESANTES PARA LA SOCIEDAD CIVIL Y PARA EL ESTADO.....	82
3.7.- MADUREZ DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES.....	85
3.7.1.- LAS AM Y SU VALIDACIÓN ORGANIZATIVA	85
3.7.2.- LAS AM COMO GRUPO DE PRESIÓN O LOBBISTAS.....	94
3.7.3.- LA CIRCULACIÓN DE CONOCIMIENTO AL SERVICIO DEL FORTALECIMIENTO DE LA AM COMO PRESTADORA DE SERVICIOS.....	96
3.7.4.- LAS AM: USO DE LAS TI Y LA DIFUSIÓN DE SU LABOR HACIA LA COMUNIDAD LOCAL.	97
3.8.- ASOCIACIONES MUNICIPALES Y SUS APORTES A LA GOBERNANZA MULTINIVEL.	101
3.9.- CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO QUE REALIZAN LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES	112
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

In memoriam

*Dedicamos este trabajo a la memoria de Pablo Pinasco,
Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades
de Antofagasta, persistente promotor del Asociacionismo
Municipal Chileno, con quien tuvimos el honor de
compartir profundas y fructíferas conversaciones
relativas a este precioso tema, y que resultara
lamentablemente fallecido víctima del COVID*

RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento del encargo realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior, se abordó el trabajo de realizar el **“ESTUDIO DE CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA” (E13075/2020)** en el período comprendido entre el 9 de Diciembre de 2020 y el 2 de Abril de 2021 (extensión del Contrato incluido) y que consideraba las tareas de diseño de los instrumentos de recolección de información vinculada con los propósitos del estudio, tanto cualitativos como cuantitativos; de actualización de la base de datos de la Asociaciones Municipales incorporadas en el Registro de Asociaciones Municipales que mantiene SUBDERE, tarea que implicó el establecimiento de contactos personales con los/las Secretarios Ejecutivos/as, tanto mediante llamadas telefónicas a los números registrados como mediante correos electrónicos para solicitar el envío formal de la información solicitada. También incluía la selección de personas a ser entrevistadas y consultadas, según los criterios propuestos en la oferta técnica; la entrevista a las personas seleccionadas y la aplicación del cuestionario por correo; procesamiento de la información con apoyo de soporte de software apropiado; organización y redacción del informe final, que es lo que se entrega en esta oportunidad.

Debemos dejar constancia de las enormes dificultades que nos impusieron las circunstancias en la que se realizó el encargo: Fiestas de Fin de año, vacaciones, elecciones municipales y, por sobre todo, la catástrofe sanitaria que afecta al planeta la que condicionó de modo rotundo las modalidades de trabajo de campo (todo se tuvo que realizar con soporte de plataformas telemáticas) si no que nos dejó en una situación de asimetría con los protagonistas del estudio, dado que su participación estuvo mediada por su acceso a una buena señal de internet, para efectos de la reunión telemática, así como la de disponer de direcciones electrónicas alternativas que

pudieran incrementar las oportunidades de respuesta a nuestras consultas o requerimientos.

Es un dato que, para este tipo de estudios con este tipo de actores, es recomendable tener presente en futuros encargos que realice SUBDERE.

Por cierto, agradecemos el apoyo institucional y personal que nos brindó el equipo de contraparte de SUBDERE, sin ese apalancamiento hubiera sido imposible lograr la cobertura de contactos exitosos que logramos, especialmente para la actualización de datos. Importa señalar que muchas de las respuestas logradas a esta tarea se realizaron en fechas tardías que alteraron, completamente, los calendarios internos planificados.

Esa misma situación nos llevó como equipo a reordenar la planificación y comenzar el trabajo de campo con las entrevistas en profundidad que en nuestra oferta iban con posterioridad al levantamiento de información cuantitativa. Este cambio no es menor, implicó que la tarea de contactar y realizar las entrevistas, se practicaron a “ciegas” en el sentido de no contar con las pistas que nos hubieran entregado la información que los cuestionarios enviados a los actores considerados en este trabajo: Alcaldes, secretarios ejecutivos y personas de entidades públicas y privadas que – desde la perspectiva de las propias Asociaciones Municipales – poseían atributos que les conferían interés para efectos de este estudio.

En el apartado metodológico se da cuenta de los logros y obstáculos que se experimentaron y que determinaron el calado de nuestro estudio.

La caracterización de las Asociaciones Municipales desde la perspectiva de la subjetividad de los actores.

Las Asociaciones Municipales (AM, en adelante) se entienden como la respuesta, más o menos universal, que el municipalismo promueve para enfrentar las complicaciones y desafíos que presentan la gestión de dos dimensiones básicas, poblaciones y territorios, especialmente en aquellos países en los cuales los niveles de descentralización y de solidez de las instituciones son altos.

Tanto el infra municipalismo como la presencia de aglomeraciones metropolitanas, que dan cuenta de un drástico cambio de vigencia de los límites administrativos de las comunas y municipalidades, es un fenómeno global, que tiene sus factores explicativos en los cambios de la dinámica de la economía, las inevitables migraciones o concentraciones derivadas de esa dinámica de expansión del mercado y, por cierto, un agotamiento de las formas estatales de resolver los problemas de integración y bienestar social. La sociedad se ha licuado y con ello las instituciones.

El Municipalismo, históricamente, ha respondido a eventos que le tensionan, de manera cooperativa. Sin embargo, las formas de asociatividad que han empleado dependen, fuertemente, del marco institucional que tienen para su funcionamiento en cada país. Por ello el intermunicipalismo y el supramunicipalismo, son respuestas que se encuentran en los modelos de gestión asociativa y que depende, finalmente, de las grandes definiciones relativas al tipo de estado, con énfasis mayormente unitarios o descentralizados; y con los diseños institucionales que tienden a superar el sectorialismo.

En el caso de nuestras AM, podemos destacar que prácticamente al cabo de una década de vigencia del marco legal que les permitió una existencia autónoma de las entidades que las conforman, estas se han consolidado como una fórmula válida para dar cuenta de situaciones que exceden el

marco administrativo, financiero o técnico de las municipalidades. Son, a pesar de todo, entidades que podemos considerar actores relevantes y significativos para el debate acerca del nuevo pacto social que se apresta a consensuar Chile.

El marco legal les ha otorgado un carácter extraño, híbrido. Son entidades privadas, pero sin todas las facultades que la persona jurídica de tipo privado admite (hay que recordar que en nuestro derecho las personas privadas, pueden realizar todo aquello que la ley no prohíbe, a diferencia de la persona de carácter público que sólo puede realizar lo que la ley le permite).

Han logrado diversificarse funcional y territorialmente y ya no es suficiente la clasificación habitual que se utilizaba: Hoy encontramos experiencias de gestión asociativa municipal que, continuando con este carácter híbrido, son “empresas municipales asociativas sin fines de lucro”. Este nuevo actor, pensamos, nos obliga a sincerar en el marco institucional la necesidad de darle más opciones formales y de competencias al asociativismo municipal.

El momento histórico es el apropiado.

EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL: UN ENCUADRE NECESARIO

*Artículo 103. 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los **principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.** (Constitución Política del Reino de España). (Negrita, cursiva y subrayado nuestro)*

Las Asociaciones Municipales (AM, en adelante) son, para comenzar, una respuesta asentada en un conjunto de factores que configuran el universo de la gestión pública.

En efecto, en primer lugar, responden a la necesidad de superar lo que se ha dado en llamar el “infra municipalismo” (Álvarez, 2012), es decir, la existencia de instituciones que son responsables administrativas de territorios y poblaciones pero que, por diversas razones, no están en condiciones de satisfacer esas necesidades. La imagen que se nos viene a la pantalla son las comunas rurales, aisladas y con densidades demográficas muy bajas, una situación bastante extendida en sociedades en las que la urbanización se ha convertido en el modo dominante de vida. Y esa primera respuesta tiene sentido.

Sin embargo, cuando visitamos las ciudades y verificamos que al interior de ellas se suscitan otra serie interminable de situaciones que requieren una mirada y una respuesta única ¹, las entidades que administran los

¹ El primero de esos temas es el de la inevitable metropolización. El imparable crecimiento de las ciudades ha provocado que en los últimos años, en muchos lugares, no solo hayan desaparecido los

territorios involucrados también presentan insuficiencias que justifican el concordar una actuación conjunta.

Lo que tienen en común ambos extremos de este continuo son al menos tres cosas: a. Territorio b. Población y c. Entidades que se ven superadas para atender las situaciones que se les encomiendan por Ley.

Sin embargo, hay otro conjunto de factores que inciden en la necesidad de construir organizaciones que apunten a un actuar común frente a situaciones compartidas. A saber:

- El modelo de organización estatal que se auto confiere la sociedad, cuestión que radica en el marco constitucional, aspecto que ha adquirido una centralidad en las conversaciones de nuestra sociedad en estos días. Remite a la continua centralización – descentralización, en términos esenciales.
- La desigualdad en la generación/distribución de la riqueza: El componente territorial y la relación con el modelo de gestión fiscal.
- La dinámica deslocalizadora de la economía global: La economía global, que no es otra cosa que la homogeneización de la economía de mercado capitalista al conjunto del planeta ha implicado la generación de modelos de competencia entre los países, particularmente los últimos en acceder al mercado, y, por ende la necesidad de generar “mecanismos” de atracción de inversiones. Uno de esos mecanismos ha sido la reducción de obligaciones fiscales en general (tanto tributaciones como leyes que incidan en el costo operacional de la producción, por ejemplo, libertad salarial). La deslocalización ha sido un factor decisivo en el deterioro de las condiciones de vida y en la erosión del llamado

límites entre las jurisdicciones de los gobiernos municipales vecinos, sino que además han aparecido nuevos problemas, muchos de ellos comunes y que pueden ser atendidos de manera conjunta.

<https://www.la-razon.com/opinion/2021/01/25/metropolizacion-2/>

Estado de Bienestar. Probablemente, uno de los casos más emblemáticos, y que no requieren mayor justificación, sea el derrumbe de ciudades como Detroit en Estados Unidos (Rodríguez, 2013).

- Una dimensión relevante para este trabajo es el de la comprensión del fenómeno político de la “fortaleza de las instituciones” (Levitsky & Murillo, 2010) (o reglas del juego) y la pertinencia de las organizaciones (jugadores), que configuran el entramado de agentes públicos y privados, y, lógicamente, sus interacciones. Importa puntualizar en esta dimensión, nuevamente, la disonancia que se produce en el proceso de “municipalización”, que ha implicado, como lo señalábamos más arriba una creciente relevancia como entidad local cercana a la comunidad, pero que, por variados factores, que no viene al caso detallar pero que son ampliamente conocidos, el municipalismo ha devenido en un escenario de situaciones que claramente han dado cuenta de esta discrepancia entre las instituciones y las organizaciones. En efecto, el proceso descentralizador, por mencionar un aspecto, ha sido más conservador de lo esperado y ello ha incidido en que tanto municipios como regiones, terminen reforzando las prácticas centralistas y contribuyendo a dibujar y legitimar conductas no deseadas en el contexto de un régimen democrático. Una de ellas es el clientelismo, práctica que realizan toda clase de funcionarios públicos, electos o no, y que redundan en el deterioro de procedimientos que dan pie a la corrupción. Esta diada, clientelismo – corrupción, ha sido, una de las razones por las cuales en las demandas ciudadanas de 2019 esté presente el fin de las reelecciones infinitas y la necesidad de instalar controles y sanciones cada vez más eficaces y ejemplares ante el proceder de la élite política, en general (Levitsky & Murillo, 2010).

Más adelante, en el análisis pormenorizado de la caracterización resultante de nuestro trabajo desarrollaremos, con palabras de los actores, esta dinámica.

No queremos extendernos demasiado en estos aspectos, pero sin duda configuran el marco en el que se sitúa la cuestión del asociacionismo en general y el de las municipalidades en particular.

El fenómeno asociacionista municipal tiene antecedentes históricos profundos y se puede rastrear en las diversas sociedades que elijamos para analizar el fenómeno, pero va adoptando, a medida que nos acercamos a la actualidad diferencias muy evidentes que llaman la atención y que le plantean tanto a los historiadores como a los científicos sociales desafíos de investigación que exceden el marco de esta consultoría.

Sin embargo, en el contexto hispano americano, no podemos dejar de mencionar que:

“Las prácticas asociativas no son una creación reciente toda vez que, a lo largo de la historia de la institución municipal, han existido experiencias diversas que van desde Roma, pasando por las hermandades hispánicas, las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos de la época colonial, hasta llegar a las experiencias más recientes que presentan una amplia gama de opciones en cuanto a formas y finalidades.” (Hernández, 2014)

Nos parece que esta línea de continuidad institucional histórica no solo es relevante en cuanto a destacar el municipio como un actor que se ha configurado a lo largo de la historia como el más cercano nivel de funcionamiento de los aparatos de gobierno a las comunidades, sino que además nos permite afirmar que la experiencia de las entidades municipales de vincularse entre sí no es un invento contemporáneo, con el cual sólo se buscan réditos de figuración o espacio de proyección política

La institución asociativa municipal, según el autor recientemente mencionado, es de larga data y junto a las virtudes de proximidad y democracia que distinguen a las municipalidades, cuando se enfrenta a la situación actual de los municipios cubanos, cuyas autoridades locales se manifiestan disponibles para establecer vínculos cooperativos para resolver sus problemas compartidos y que las vigentes reglas de administración municipal les impiden abordar, reivindica lo siguiente:

“Para enfrentar tal empeño el legislador cubano puede tomar en consideración un principio, que, aunque cuenta con una larga data, se ha convertido en un reconocido principio de organización político-administrativa y que puede indicar el camino para una reforma 'municipalista' moderna: *la subsidiariedad*”. (Hernández, 2014)

El autor destaca que este principio tiene la fortaleza de conjugar el actuar desde abajo hacia arriba y desde la periferia hacia el centro, en un proceso de actuación multinivel, con un contenido profundamente democrático e inclusivo.

El asociacionismo municipal es, entonces, una respuesta legítima y eficaz, democrática y articuladora, para enfrentar los desafíos que presenta la gestión de territorios heterogéneos en sus características y problemática, con recursos diversos y con soluciones que requieren un foco local que excede a las capacidades de las administraciones locales pero que no logra ser lo suficientemente incidente como para que intervenga la administración pública de nivel superior. O, quizás, mejor dicho aún, para que la actuación de cada uno de los niveles de la gestión pública resulte en una respuesta atingente, oportuna y eficiente, sólo la metodología multinivel es la que lo permite. Y ello es posible disponiendo de entidades que colaboren efectivamente con dicha metodología. Esas son las asociaciones municipales.

En las secciones siguientes abordaremos cada una de estas dimensiones y desafíos a partir de la sistematización de la información que pudimos capturar tanto empleando técnicas cualitativas como técnicas cuantitativas, tal como lo ofertamos en nuestra propuesta técnica. Los hallazgos son, con creces, demasiado sugerentes como para dar cuenta de todos y cada uno de ellos, razón por la cual, en esta parte del informe abordaremos y desarrollaremos los siguientes temas:

- Las Asociaciones Municipales en el Chile de hoy: situación y perspectivas
- Madurez de las Asociaciones Municipales
- Asociaciones Municipales y sus aportes a la Gobernanza Multinivel.
- Contribuciones al Desarrollo que realizan las Asociaciones Municipales

1.- PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

1.1.- CONFECCIÓN DE LA MUESTRA CUANTITATIVA

Para la construcción de la base de datos definitiva que participaría en el estudio, se realizó una validación de los datos disponibles en el sitio oficial de SUBDERE, en donde se registraron 60 Asociaciones de Municipios con personalidad jurídica vigente, entre las cuales se comprobó que existían algunas que no estaban en funcionamiento, o que presentaban cambios en su directorio y/o números de teléfono y correos electrónicos equivocados o inexistentes.

De esta manera, se desarrolló un trabajo de levantamiento previo de información mediante la aplicación de una ficha tipo en donde se vaciaron los datos provenientes del equipo validador telefónico para posteriormente construir un consolidado en una base de datos maestra en formato Excel la cual se acompaña en el Anexo N°1.

De este trabajo de validación y construcción de la base de datos maestra, se logró determinar un total de Asociaciones de Municipios vigentes y en funcionamiento que alcanzó 51 casos de un total de 60 registradas que fue el número con el que finalmente se trabajó; si se toma a dos actores (Presidente y Secretarios Ejecutivos) la cantidad de personas a quienes se dirigió el cuestionario definido fue de 102 personas.

Por otro lado, en cuanto a la confección de la base de datos de contrapartes público/privadas, se alcanzó un total de 50 contactos a quienes se dirigió el cuestionario designado para ello.

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

1.2.- LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA

Como se planteó en el informe anterior, el proceso de levantamiento de la información cuantitativa se realizó mediante el diseño y validación de un instrumento estructurado alojado en la plataforma Google Forms la cual permite la administración de los cuestionarios y la gestión de las respuestas y envíos de consultas a los destinatarios de cada instrumento.

En principio se diseñaron tres instrumentos diferenciados en cuanto a las variables sociodemográficas (sexo, edad, nivel educacional, residencia, perfil del respondiente) y con una escala tipo Likert en común que permite medir las tres variables principales en opinión de los actores involucrados en el estudio. Posteriormente y gracias al análisis cualitativo, se optó por desarrollar un cuarto instrumento dirigido exclusivamente a los Alcaldes de las comunas que fueron seleccionados de forma aleatoria y mediante una afijación muestral representativa.

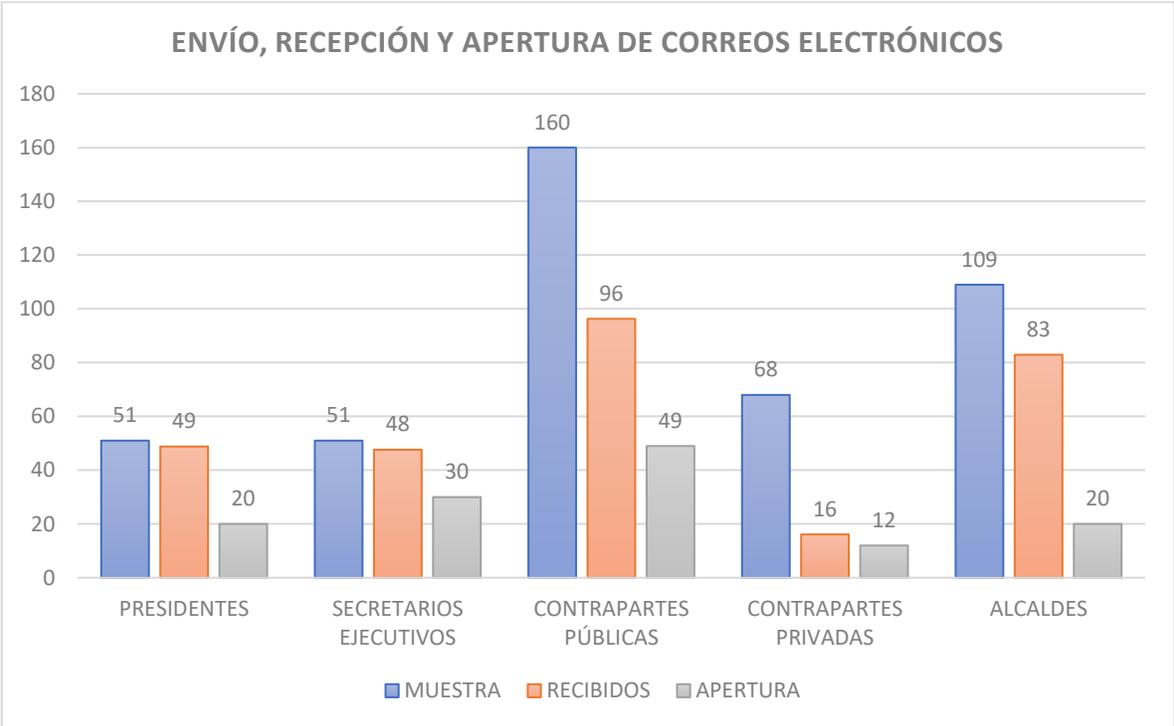
El proceso de montaje de los instrumentos se realizó durante la primera quincena de febrero, procediéndose a la configuración de campañas mediante el uso de la plataforma MailChimp para poder enviar y hacer seguimiento de los correos que componían la base de datos de contactos que se actualizó para fines del estudio.

MailChimp es una plataforma que permite realizar campañas comunicacionales evitando que los correos enviados queden en la carpeta Spam de los correos de destinatarios y pudiendo descargar estadísticas para analizar el porcentaje de envíos correctos, correos rebotados por inexistentes y además el número de accesos al vínculo en donde se situaba el formulario.

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

De esta manera, la primera campaña masiva a Directivos (Presidentes de las Asociaciones de Municipios) fue enviada el día 04 de marzo cuyas estadísticas se observan en la imagen siguiente:



En el gráfico anterior se aprecia que para el caso de los Presidentes de las Asociaciones de Municipios, se hizo un envío a un total de 51 correos, de los cuales 49 fueron recibidos correctamente y 20 fueron abiertos por parte de los receptores de la campaña; esto no implica que esa apertura corresponda efectivamente a un ingreso al cuestionario. Además, en el caso de los Secretarios Ejecutivos se aprecia un envío a un total de 51 correos electrónicos registrados, de los cuales 48 fueron recibidos de forma correcta y 30 fueron abiertos.

Por otro lado, en el caso de las Contrapartes pertenecientes a instituciones públicas, se envió una campaña dirigida a un total de 160 contactos, lo que se explica dado que en algunas Asociaciones de Municipios se señalaron dos o más contactos por cada una de ellas en este segmento; así, se logró concretar un total de 96 correos correctamente recibidos, de los cuales 49 contactos hicieron apertura del mensaje. En el caso de las Contrapartes del mundo privado, se envió una campaña destinada a un total de 68 contactos en total, de los cuales fueron recibidos correctamente 16 y se registró un total de 12 aperturas del mensaje.

Finalmente, en el caso de los Alcaldes seleccionados aleatoriamente por su significancia para las Asociaciones de Municipios, se envió una campaña dirigida a 109 personas, de las cuales 83 fueron recibidos de forma correcta, y 20 abrieron el correo.

Posterior al envío de las campañas por correo, se hizo un seguimiento por una semana de las respuestas al formulario, las cuales permanecieron bajas en ese lapso, procediéndose al envío de una segunda campaña de correos el día 10 de marzo, a los mismos destinatarios y a correos actualizados de acuerdo con aquellos que fueron marcados como rebotados por ser incorrectos.

La tasa de respuesta no varió significativamente, registrándose durante las semanas siguientes pocas respuestas de parte de los actores seleccionados, lo que provocó el desarrollo de una segunda estrategia centrada en los llamados telefónicos directos.

Posteriormente y durante tres días se desarrollaron llamados directos a los teléfonos de contacto indicados en la base de datos construida, tanto para

los presidentes, secretarios ejecutivos, contrapartes público/privadas y alcaldes seleccionados de forma aleatoria, lo que se tradujo en un compromiso en la respuesta al formulario mediante el reenvío del enlace que les permitía ingresar; no obstante, pese a los numerosos llamados a algunos de los contactos, los teléfonos marcaban ocupado, se encontraban fuera de servicio o cobertura, y otros rechazaron contestar definitivamente el cuestionario.

Al final del proceso de levantamiento de información, concluido el día 22 de marzo, se logró un total de 34 respuestas para el cuestionario de Presidentes y Secretarios Ejecutivos, y de 17 para contrapartes público/privadas, mientras que no se registraron respuestas para el cuestionario dirigido a los Alcaldes. Lo anterior se puede apreciar en las siguientes gráficas:

CUESTIONARIOS PRESIDENTE/SECRETARIO

Preguntas Respuestas 34



CUESTIONARIO CONTRAPARTE PÚBLICA/PRIVADA

Preguntas Respuestas 17



CUESTIONARIO ALCALDES

Preguntas Respuestas



La base de datos definitiva, que se puede observar en el Anexo N° 3, quedó entonces compuesta por 51 casos en total, que fue el número de datos con los cuales se construyó el análisis que se presenta en los capítulos siguientes del presente informe.

Lejos de considerar la baja tasa de respuestas al cuestionario como un fracaso en la estrategia aplicada, nuestro análisis frente a esta situación es que esto se produce no por la metodología empleada (encuestas online) las que están lo suficientemente validadas y son aceptadas como forma de levantamiento de información, sino por una conjunción de elementos que

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

agregaron complejidad al levantamiento de información, entre las cuales podemos nombrar las siguientes:

- a) Contexto de pandemia y preocupación de los Alcaldes: claramente el aumento de contagios y la situación económica generada por la pandemia provocó que las energías de los municipios a lo largo del país estuviesen puestas en desarrollar mecanismos de contención y ayuda a la comunidad en donde desempeñan su labor, lo que provocó que muchos de ellos y ellas estuviesen ocupados en este proceso y por lo tanto expresaran no poder estar en condiciones de contestar el cuestionario.

- b) Cese de funciones producto de las elecciones próximas: de acuerdo con lo que mandata la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695), en su Artículo N° 107: *“En el caso que un alcalde postulare a su reelección o a su elección como concejal en su propia comuna, se procederá a su subrogación en conformidad con el inciso primero del artículo 62, desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella”*. Por esta razón, en algunos municipios tanto que conforman las Asociaciones seleccionadas, como en las que fueron elegidas de forma aleatoria, los jefes comunales no se encontraban en sus puestos y el funcionario que estaba en su cargo como reemplazo señalaba que no estaba en condiciones de poder abordar el desarrollo del formulario.

- c) Relación con SUBDERE: uno de los elementos que se repitieron con mucha frecuencia, sobre todo en los llamados telefónicos para poder capturar las respuestas necesarias, es la relación existente entre las Asociaciones de Municipios y SUBDERE, calificando esta relación

algunos de los Secretarios Ejecutivos como muy deficitaria, o declarándose en una total desconexión, aduciendo el excesivo centralismo existente por parte de esta repartición pública que impide que las Asociaciones puedan acceder a participar en instancias promovidas por SUBDERE las cuales tienen su lugar de desarrollo en la región Metropolitana. Por otro lado, otras de las quejas en este sentido dicen relación con el abandono que sienten en tanto instituciones territoriales respecto de invitaciones a participar en seminarios, conversatorios u otras instancias, en donde en muy pocas oportunidades pueden participar dada la distancia geográfica o la disponibilidad de recursos para poder asistir. Consideramos en este punto que este factor fue uno de los que gatilló la baja respuesta a los cuestionarios presentados, producto de la desconfianza existente entre ambos actores, por lo que sería necesario establecer mecanismos de establecimiento de confianza y comunicación para desarrollar un trabajo efectivo y que de cumplimiento a los objetivos trazados por las Asociaciones de Municipios. Este elemento será explorado con mayor detención en el apartado de levantamiento cualitativo en este informe.

1.3.- LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN CUALITATIVA

Tal como se comprometió en la oferta técnica nuestra exploración relativa a las Asociaciones Municipales contaría con un abordaje cualitativo que para mayor claridad se entiende como:

“revelar el significado que informa la acción o los resultados que generalmente se miden mediante la investigación cuantitativa. Por lo tanto, los investigadores cualitativos investigan los significados, las interpretaciones, los símbolos y los procesos y las relaciones de la vida social.

Lo que este tipo de investigación produce son datos descriptivos que el investigador debe interpretar utilizando métodos rigurosos y sistemáticos de transcripción, codificación y análisis de tendencias y temas.

Debido a que su enfoque es la vida cotidiana y las experiencias de las personas, la investigación cualitativa se presta bien para crear nuevas teorías utilizando el método inductivo, que luego se puede probar con más investigaciones” (Flick, 2002)

Siguiendo la misma fuente, algunos de los principales recursos y técnicas que utiliza la investigación cualitativa, son:

- Observación e inmersión
- Entrevistas
- Encuestas abiertas
- Grupos de enfoque
- Análisis de contenido de materiales visuales y textuales.
- Historia oral

La investigación cualitativa es el tipo de aproximación que permite “comprender” (una larga tradición que se inicia con Max Weber y que tiene exponentes tan notables como Clifford Geertz, Pierre Bourdieu entre otros) los “hechos sociales”, lo que implica integrar en el análisis de los datos, elementos contextuales que son de diversa naturaleza. De un modo u otro, la idea es entender las distintas modalidades de expresión de la “vida cotidiana”.

En el caso de este estudio, dada las condiciones de pandemia, la selección de tipos de recursos como de modos de abordaje estuvieron completamente condicionadas por esta situación. Importa señalar, además, que el procesamiento de toda la información recopilada con estos diversos modos de abordaje, fueron procesados con el soporte de Atlas Ti 8, un software especialmente diseñado para este tipo de análisis.

Dicho lo anterior, se procede a describir el proceso de implementación y de selección de las fuentes y técnicas de recolección empleados en este trabajo. Algunas de las referencias, especialmente relativas a las tareas, son de carácter universal que tienen que ver con la realización del conjunto del proceso de trabajo. En otras palabras, algunas de estas tareas corresponden a la planificación estructural del proceso de levantamiento de información (tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo).

1.4.- CONSTRUCCIÓN DEL MARCO MUESTRAL CUALITATIVO

El primer paso, parte esencial del proceso de recolección de datos cualitativos y cuantitativos, es la actualización de la información contenida en el Registro de Asociaciones Municipales (AM en adelante) que mantiene SUBDERE.

Un acápite importante en relación con esta tarea fue la división del territorio nacional (toda vez que las AM están presentes en todo el país), en cuatro macrozonas:

1. Norte: Incluyó a las Regiones desde Arica y Parinacota hasta Coquimbo.
2. Centro: Incluyó a las Regiones de Valparaíso y Metropolitana de Santiago
3. Centro Sur: Incluyó a las Regiones comprendidas entre O´Higgins, Ñuble y Biobío.
4. Sur: Finalmente esta última macrozona se compone desde La Araucanía hasta Magallanes y Antártica Chilena.

Cada una de estas zonas estuvo a cargo de un/a profesional de las Ciencias Sociales, cuya tarea principal fue contactar a los/as Secretarios/as Ejecutivos/as (SE en adelante) y actualizar los datos siguiendo un modelo de ficha de registro que se diseñó para estos efectos, y que se acompañan en el Anexo N°4.

Esta tarea estuvo revestida de una cantidad de obstaculizadores que alteraron significativamente nuestra planificación concordada con el

mandante, desde el impacto de las dinámicas de fin de año (Navidad y Año Nuevo), pasando por la toma de feriados legales y culminando con las electorales, en donde en algunos casos se utilizó el período de vacaciones de los Alcaldes que postulan a la reelección para planificar su campaña electoral, lo que conllevó a que desde enero de 2021 no estuviesen disponibles para este estudio. Además de lo anterior hay que reiterar el factor pandemia que restringió al uso de la telefonía y del correo electrónico, cuyo principal inconveniente es que el receptor de los llamados o de los mensajes tiene que aceptar la comunicación y con ello poder iniciar la interacción.

Sólo para ilustrar las dificultades enfrentadas, se puede ejemplificar el caso de una AM que respondió el día 24 de Marzo un correo electrónico enviado el día 29 de Diciembre de 2020.

No obstante, cabe destacar dos elementos que contribuyeron, de un modo u otro, a dar viabilidad o dificultar este proceso: SUBDERE envía mediante correo electrónico del 15 de enero de 2021 un oficio informativo a todas las AM, un mes y días después de iniciado el proceso, en donde se debe destacar el apoyo prestado por Don Luis René Solano en el trabajo de contacto con los SE, el cual fue muy oportuno y minimizó las dilaciones provocadas por las situaciones ya enunciadas.

A continuación, se presenta en tabla resumen el total de actores que participaron de la estrategia cualitativa para el estudio desarrollado:

INVITACIONES CURSADAS Y ACEPTADAS POR SE – AM SEGÚN ZONA

MACROZONA	INVITADO	REALIZADAS
NORTE	4	4
CENTRO	5	3 ²
CENTRO SUR	5	5
SUR	5	5
ESPECIAL ³	1	1
TOTAL	20	18

INVITACIONES CURSADAS POR TIPO DE ACTOR

MACRO ZONA	SE	PÚBLICOS	PRIVADOS
NORTE	2	4	5
CENTRO	3	2	7
CENTRO SUR	1 ⁴	6	4
SUR	3	2	6
TOTAL	9	14	22

De los datos expuestos se puede apreciar que se logró un buen nivel de participación en la instancia de levantamiento de datos cualitativos, con lo cual se puede desarrollar conclusiones importantes en términos de reflexiones y valoraciones respecto del funcionamiento de las Asociaciones de Municipios.

² Uno de ellos representó a dos asociaciones municipales.

³ El Jefe de Proyecto entrevistó a un ex - secretario ejecutivo de la ACHM.

⁴ Representaba 2 AM.

1.5.- FASE DE ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES

La segunda fase del proceso de levantamiento de información cualitativa que permitió dar cuenta del propósito del estudio fue la realización de las entrevistas, en particular la técnica de la *entrevista en profundidad, de carácter estructurada* (Kvale, 2008), empleando además una plataforma audiovisual dedicada que se contrató para garantizar la compartimentación de los datos.⁵

Esta fase implicaba tres tareas de base:

- a) Revisión y perfeccionamiento del instrumento o pauta de entrevista:
Tarea que se realizó en paralelo a la actualización de datos de las AM y que devino en una selección de ítems y en la calibración de los tiempos de respuesta de modo tal que no implicara más de una hora y media del tiempo de los/as entrevistados/as.
- b) Definición de criterios de selección de entrevistados/as: También en paralelo se definieron los criterios de selección de los/as entrevistados/s los que resumidamente fueron los siguientes:
 - SE de AM que pertenecieran a algunas de las cuatro macrozonas; incluyendo territoriales; temáticas y territorial-temática.

⁵ La plataforma se compone de una integración de la plataforma Moodle y una aplicación denominada “Big Blue Button”, (<https://moodle.com/es/integraciones-certificadas/bigbluebutton/>) que permite la creación de aulas virtuales independientes.

- Contrapartes de Servicios Públicos referidos por los SE. Especialmente se buscó contactar a funcionarios relevantes de los Gobiernos Regionales de todas las regiones, gracias al apoyo de SUBDERE que facilitó los nombres y coordenadas de Administradores Regionales y Jefes de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE).
 - Contrapartes de Entidades Privadas, con o sin fines de lucro, que hayan sido referidos por los SE. Particular atención se puso en la Academia, por la importancia que esta tiene en cuanto a la producción de conocimiento y formación de profesionales en los diversos territorios.
- c) Establecimiento de contactos, Agendamiento y realización de las entrevistas.

En la planificación original la fase de entrevistas en profundidad, individuales o grupales, iba a ser posterior a la aplicación del cuestionario Online diseñado y concordado con el mandante. Es más, originalmente se pensó que todas las entrevistas serían individuales, pero dado los retrasos involuntarios que experimentó la planificación, optamos por desarrollar una parte del proceso en formato grupal, incluso siguiendo la modalidad del grupo focal. Sin embargo, el 22 de enero de 2021⁶, en reunión de equipo y ante la abrumadora evidencia de la baja tasa de respuestas de las AM⁷,

⁶ Para esa fecha ya habíamos realizado, además de las tareas de contacto y actualización de datos en ficha de registro diseñada para estos efectos, revisión de las pautas de entrevistas; y definido los criterios de selección de los entrevistados, también la capacitación interna del equipo que realizaría las entrevistas individuales en el formato videograbación y en la uniformización de los protocolos de abordaje y realización de la entrevista.

⁷ Incluso, de las AM que incluye el registro SUBDERE, hubo 12 AM que quedaron rezagadas y recién pudieron actualizarse los datos de ellas los primeros días de Marzo, por cierto, no de todas, lamentablemente.

optamos por alterar el proceso de trabajo y adelantar la fase cualitativa, lo que obligó a seleccionar, agendar y realizar las entrevistas en sólo una semana.

Originalmente el propósito era entrevistar en formato individual a todos los seleccionados representativos de algunas de las tres calidades que indicamos arriba: Directivos, Secretarios Ejecutivos, Contrapartes de Servicios Públicos y Contrapartes del Sector Privado. Sin embargo, la tardanza en la respuesta de las AM, así como el carácter de la temporada estival (y, por ende, vacacional) produjo la toma de la decisión de segmentar los entrevistados en dos tipos: Individuales, preferentemente SE de Asociaciones que por su actividad o desarrollo fueran claves para el estudio, y grupales, compuestos por un mix de SE y contrapartes que fueran representativos de todos los tipos definidos. Esta modalidad pareció apropiada, optimizadora de tiempos, pero al mismo tiempo una oportunidad para generar conversaciones que fueran mucho más sugerentes y proyectivas, es decir, que entregaran pistas respecto de la dinámica de colaboración entre estos distintos agentes.

Se llevó a cabo entonces la realización de cuatro grupos focales que abordaron por una parte el rol y visibilidad de las AM, la incidencia del conflicto político en la percepción de las AM, la valoración de los resultados de esas relaciones de colaboración (permanencia, modalidad, impacto, etc.) y, finalmente, en clave constituyente señalar los cambios al marco institucional básico de una sociedad que redunden en un fortalecimiento del Asociativismo Municipal.

Para seleccionar a los entrevistados, tanto individuales como grupales se elaboró una planilla tipo Excel en Google Docs, compartida en línea con todos los encargados de macrozonas, y se solicitó que de acuerdo a los criterios más arriba señalados, propusieran entrevistados/as tanto individuales como grupales. Esta modalidad permitió, además por la cercanía que los profesionales habían establecido con los/as SE, completar este proceso de forma veloz (un día) y con ello comenzar el Agendamiento de las entrevistas.

Para el Agendamiento de las contrapartes, que eran los referidos por los SE, o incluidos por decisión propia (gobiernos regionales) se utilizó el correo electrónico enviando una invitación a las personas seleccionadas de cada macrozona. Además, al contar con el número del fono móvil, se desarrollaron llamadas, incluso mediante la plataforma WhatsApp para tener una interacción más fluida, y junto con reiterar la invitación enviada se entregó información motivacional de refuerzo a fin de lograr que tanto las entrevistas individuales como los grupos focales contaran con la participación esperada (Barbour, 2013).

Un factor importante de señalar es que los/as SE invitados/as no serían los mismos que fueron entrevistados individualmente. Sin embargo, ese criterio no pudo respetarse en el caso de la Macrozona Norte en la que, debido a la baja densidad de AM, no por ello menos interesantes, se tuvo que alterar la regla.

Para la realización de un grupo focal, además de tener las condiciones apropiadas de tranquilidad y tiempo, una pauta de trabajo bien diseñada y,

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

en este caso, buena conexión a internet, lo esencial es contar con un mínimo de 7 participantes. Esa condición no pudo ser cumplida, pese a las confirmaciones telefónicas realizadas hasta el día anterior a las fechas agendadas, por lo que finalmente el responsable de esta tarea, jefe del proyecto, además, resolvió realizar la actividad como entrevista grupal estructurada.

A continuación, se presenta el resumen de participantes efectivos de las sesiones de entrevistas grupales:

ASISTENTES EFECTIVOS A LAS ENTREVISTAS GRUPALES

MACROZONA	SE	PÚBLICOS	PRIVADOS⁸
NORTE	1	1	1
CENTRO	2	-	4
CENTRO SUR	1 ⁹	-	1
SUR	2	-	4

Es importante señalar que tanto las entrevistas individuales como grupales se realizaron en el tiempo planificado, fecha, hora y duración. Además, todas ellas quedaron respaldadas en formato video o audio, debido a que en un número importante de casos los/as entrevistados/as tuvieron inestabilidad en la conexión lo que dificultó la realización de la video entrevista. En esos casos se respaldó en formato audio.

⁸ Con relación a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, optamos por clasificarlas como privadas dado que, en lo sustantivo, su vinculación adopta la forma de convenios de colaboración que son legalmente uniformes y, por otro lado, sus niveles de autonomía les confiere una especificidad que la diferencia de los servicios públicos (que tienen protocolos y regulaciones universales)

⁹ Corresponde a SE de AM radicada en la Región Metropolitana que no tuvo acceso en la hora agendada para esa macrozona y se le propuso participar de este grupo.

En todos los casos se les solicitó consentimiento informado para registrar la entrevista.

1.6.- FASE DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

Finalmente, la última gran tarea del levantamiento cualitativo consistía en poblar el software de procesamiento empleado, ATLAS ti 8, tarea que suponía tener en un solo directorio los distintos documentos que se recolectaron tanto en la revisión documental como en el levantamiento de datos.

Los documentos que se alojaron en el software son los siguientes:

- d) Bibliografía revisada y empleada en el trabajo cualitativo (formato pdf con apoyo de gestor bibliográfico Zotero)
- e) Entrevistas Individuales (video mp4 y audio mp3)
- f) Entrevistas grupales (audio mp3)
- g) Notas de campo transcritas de entrevistas individuales (pdf)
- h) Notas de campo transcritas de entrevistas grupales (pdf)
- i) Fichas de Actualización de datos completadas (pdf)

Luego de poblado el proyecto ASOCIACIONES MUNICIPALES CHILE 2021 en el Software elegido, se procedió a la codificación, organización, inclusión de apuntes o comentarios complementarios por cada documento, independiente del formato, que sirvió de base para la redacción del informe final.

2.- ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS

En esta parte del informe se dará cuenta de los análisis que se realizaron conforme el levantamiento de la información cuantitativa y que resultaron en la construcción del modelo que se presenta como núcleo central del estudio realizado.

2.1.- ANÁLISIS CUANTITATIVO DESCRIPTIVO

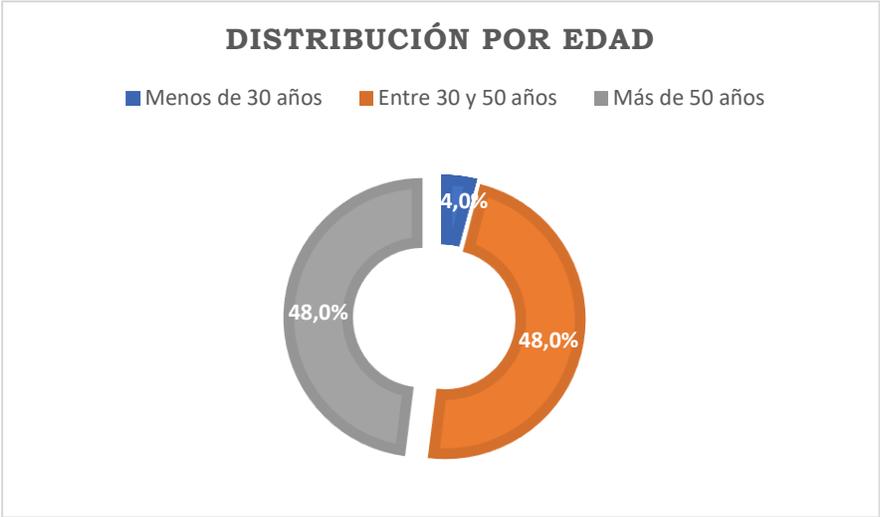
A continuación, se presenta el análisis descriptivo de los datos obtenidos mediante la aplicación de los cuestionarios. Se hará un análisis integrado de todos los cuestionarios, específicamente en cuanto a las variables sociodemográficas que permiten establecer diferenciaciones de los sujetos que participaron del estudio. Las variables que se consideraron para el análisis descriptivo son las que componen la sección sociodemográfica del cuestionario (sexo, edad, ubicación geográfica, nivel educacional, rol que desempeña).



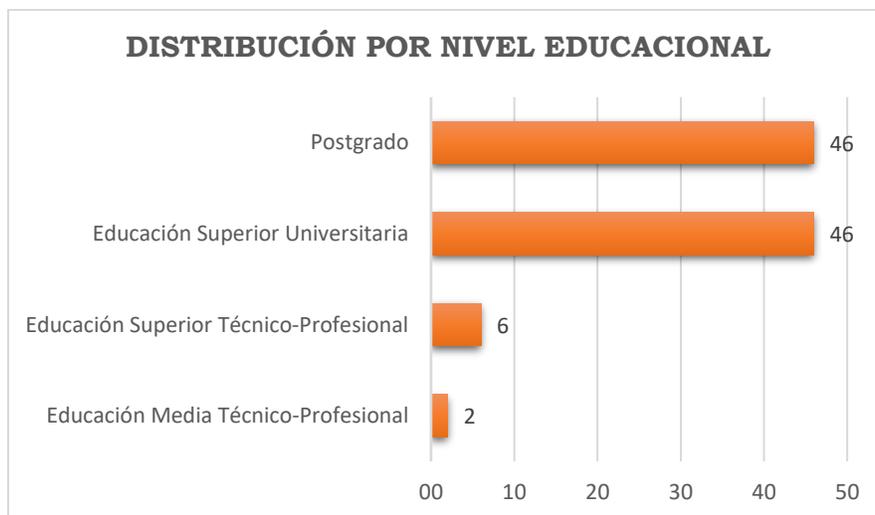
CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

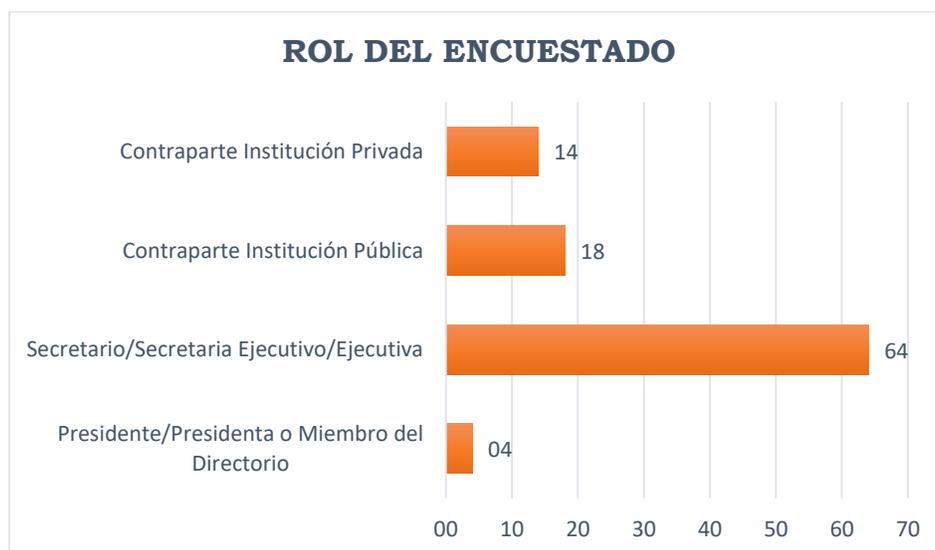
En el gráfico anterior se observa que del total de personas que respondieron el cuestionario, un 32% corresponde a mujeres, mientras que un 68% corresponde a hombres.



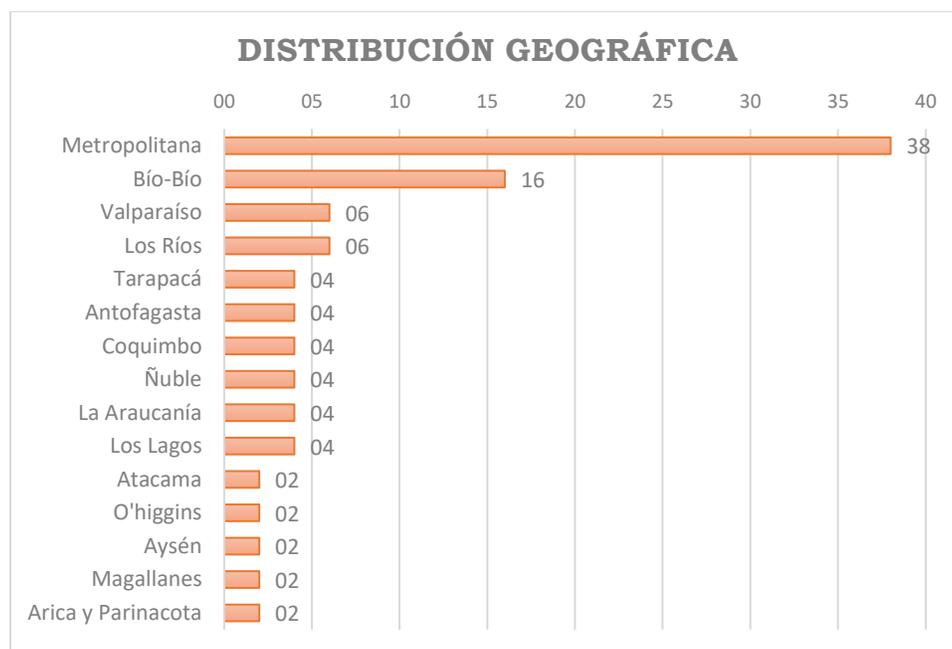
En cuanto a la distribución por edad de los encuestados, se aprecia en el gráfico que existe una misma proporción para personas entre 30 y 50 años, y mayores de 50 años, ambos con un 48% de las respuestas; por otro lado, solamente un 4% de los encuestados registra una edad menor a 30 años.



En el gráfico se puede observar el nivel educacional de los encuestados, tomando como base el nivel máximo alcanzado (terminado). En este sentido, la mayoría se ubica entre educación superior universitaria y postgrado con un 46% para cada grupo; por otro lado, se registra un 6% de respuestas de personas que alcanza la educación superior técnico-profesional, y un 2% de personas con educación media técnico-profesional.



Tal como se aprecia en el gráfico, el rol que desempeña el participante del estudio es principalmente Secretario/a Ejecutivo/a de alguna Asociación de Municipios con un 64% de los casos, seguido de un 18% que es una contraparte de institución pública, un 14% que es contraparte del sector privado, y finalmente un 4% que es Presidente de alguna Asociación de Municipios. De forma integrada se puede afirmar entonces que un 68% de los encuestados es directivo de alguna Asociación de Municipios, mientras que el 32% corresponde a contrapartes público/privadas.



En el gráfico que se presenta, se observa que el mayor porcentaje de respuestas está ubicado en la región metropolitana que concentra el 38% de personas que respondieron al cuestionario; seguido se encuentra la región de Bío-Bío con 16% de participantes y luego Valparaíso y Los Ríos con un 6% cada uno; más atrás aparece un 4% de participantes para Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Ñuble, La Araucanía y Los Lagos, y un 2% de participación para Atacama, O'higgins, Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota.

Al cruzar la variable rol del encuestado con la distribución geográfica, se obtiene la siguiente tabla que da cuenta de los datos:

ROL EN LA ASOCIACIÓN POR DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

	Presidente	Secretario Ejecutivo	Contraparte Institución Pública	Contraparte Institución Privada	Total
Arica y Parinacota				100,0%	100,0%
Tarapacá		50,0%	50,0%		100,0%
Antofagasta		50,0%		50,0%	100,0%
Atacama		100,0%			100,0%
Coquimbo	50,0%	50,0%			100,0%
Valparaíso		100,0%			100,0%
Metropolitana	5,3%	68,4%	15,8%	10,5%	100,0%
O'higgins			100,0%		100,0%
Ñuble		100,0%			100,0%
Bío-Bío		62,5%	25,0%	12,5%	100,0%
La Araucanía		50,0%		50,0%	100,0%
Los Ríos		66,7%		33,3%	100,0%
Los Lagos		50,0%	50,0%		100,0%
Aysén			100,0%		100,0%
Magallanes		100,0%			100,0%

De esta manera se observa que en la región de Arica y Parinacota el 100% de las personas encuestadas corresponden a Contrapartes de instituciones privadas, y no se registraron participantes de alguno de los otros perfiles. En el caso de Tarapacá la situación está dada por una distribución equitativa entre Secretarios ejecutivos y Contrapartes de instituciones públicas. Por su parte, en Antofagasta la distribución es igual para Secretarios ejecutivos y Contrapartes privadas. Solamente en la región Metropolitana se registran participantes de todos los perfiles que comprendía el estudio, siendo un 5,3% Presidentes de Asociaciones Municipales, un 68,4% Secretarios ejecutivos, 15,8% Contrapartes de instituciones públicas, y un 10,5% Contrapartes de instituciones privadas.

2.2.- DETERMINACIÓN DE VARIABLE CENTRAL

Tal como se planteó en el primer informe en donde se dio a conocer el tipo de instrumentos que se utilizarían para el levantamiento de información, se diseñó una escala de medición para la variable teórica que se definió como “Fortaleza Institucional”.

A este respecto, la literatura en torno a la fortaleza institucional indica que este concepto se aplica al grado de estabilidad que presentan las instituciones políticas, en donde las Asociaciones Municipales se presentan como una de ellas por su impacto a nivel territorial y la articulación que presentan con actores públicos y privados para desarrollar sus objetivos. En efecto:

“La fortaleza institucional puede ser conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. La imposición es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Por estabilidad queremos decir durabilidad. Las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones –esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes– bajo las cuales inicialmente se crearon y reprodujeron” (Levitsky & Murillo, 2010)

Bajo la perspectiva de este concepto, para poder enmarcar el estudio se utilizó un cuadro creado por los autores citados, que a continuación se reproduce para mayor profundidad en el análisis:

DIMENSIONES DE LA FORTALEZA INSTITUCIONAL
(Levitsky & Murillo, 2010)

		IMPOSICIÓN	
		ALTA	BAJA
ESTABILIDAD	ALTA	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables (pero débilmente impuestas)
	BAJA	instituciones formales inestables (pero efectivamente impuestas)	instituciones formales débiles

La tabla que se reproduce es particularmente interesante para los fines del estudio y para la aplicación del cuestionario que fue construido y aplicado dado que permite esclarecer la tipología que se pretende construir en función de las tres dimensiones solicitadas por el estudio: madurez institucional, calidad de la gobernanza y contribución al desarrollo.

Para esclarecer el concepto, es necesario señalar que por imposición se entiende como la puesta en práctica de las metas establecidas por la institución o la declaración de intenciones, que puede tomar la forma del acuerdo fundante de una Asociación de Municipalidad, por ejemplo; esto quiere decir que la declaración inicial firmada por los actores que forman una Asociación de Municipios se cumpla y los objetivos se vean expresados en acciones concretas. Por otro lado, al hablar de estabilidad, se remite a la durabilidad de una institución, en este caso una Asociación de Municipios. Tal como se ha demostrado en el estudio desarrollado, existe un número importante de instituciones de este tipo que en su momento se constituyeron y que por una u otra razón dejaron de funcionar, no pudiendo quizás sobreponerse a los cambios del entorno político, territorial o económico en donde se encuentran insertas, o quizás a decisiones políticas

a nivel micro como los cambios de autoridades edilicias que no comulgan con la declaración fundante de esta institución, y por tanto dejan de prestar atención al desarrollo de los objetivos, pese a que nominalmente al menos siguen formando parte de la Asociación¹⁰.

De esta manera, siguiendo el cuadro anterior, se podrían identificar cuatro tipos de instituciones, que en el estudio entendemos por Asociaciones de Municipios, en donde se da el cruce de características.

En nuestro modelo teórico, postulamos que la fortaleza institucional puede ser medida en tanto tres dimensiones identificadas, tal como se aprecia en el siguiente esquema:

¹⁰ Esta es una hipótesis interesante que se desprende del estudio y que puede ser asumida por una segunda parte, dirigida específicamente a las Asociaciones de Municipios que se registran con personalidad jurídica vigente, pero que han dejado de funcionar.



De esta forma se puede argumentar que la fortaleza individual es la variable latente que nace de las tres dimensiones propuestas inicialmente por SUBDERE como parte del estudio encargado, que es lo que se quiere dilucidar mediante la aplicación de un cuestionario estructurado a los actores que están involucrados en el funcionamiento de las Asociaciones de Municipios.

De manera inicial cada dimensión medida estuvo compuesta por una serie de reactivos que dieron forma al cuestionario aplicado. Para el caso de la dimensión Madurez Institucional se consideraron 45 reactivos, mientras que para la dimensión Calidad de la Gobernanza fueron considerados 25 reactivos, misma cantidad para la dimensión Contribución al Desarrollo.

El cuestionario fue contestado íntegramente por los participantes del estudio, no encontrándose errores de ingreso de datos ni cuestionarios abandonados, lo que permite poder realizar los análisis que a continuación se presentan.

2.3.- SOBRE EL ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO

Para la construcción del modelo estadístico se procedió a realizar un Análisis Factorial Exploratorio (AFE) cuyo método se describe a continuación.

La realización del Análisis Factorial Exploratorio requiere de una serie de decisiones, sin embargo, muchas veces estas decisiones no entregan la mejor elección del modelo, por lo cual es necesario seguir los siguientes pasos para realizar un AFE; 1) La técnica de control de los datos; 2) El método de análisis del factor; 3) El método de retención del factor; 4) El método de rotación de los factores y 5) el límite de carga del factor.

2.3.1.- LA TÉCNICA DEL CONTROL DE LOS DATOS.

En cuanto al primer paso, las técnicas de análisis de datos para la realización del Análisis Factorial Exploratorio son dos; la primera es la prueba de esfericidad de Barlett y la segunda el índice de Kaiser Meyer-Olkin (KMO), ambos métodos analizan si existe relaciones suficientemente grandes dentro del conjunto de datos (adecuación muestral) para realizar el Análisis Factorial Exploratorio.

La prueba de esfericidad de Barlett busca identificar si la matriz de datos tiene la forma de una matriz de identidad, ya que de ser así no existirían relaciones entre las variables y no se podría realizar el Análisis Factorial Exploratorio, de esta manera lo que se busca es no aceptar la hipótesis nula con $p < .05$, lo que daría cuenta de la no existencia de correlación entre las variables en estudio. Aunque la prueba de Barlett rara vez no es significativa es útil para detectar problemas en el conjunto de datos.

Por otra parte, la medida KMO mide si existe varianza común dentro del conjunto de datos, lo que podría indicar la existencia de variables latentes y que por ende el AFE es factible de realizar, cabe destacar que la prueba de Barlett y la medida de KMO son muy similares, sin embargo, esta última ofrece una mayor gama de variaciones y no tan solo la significancia. En el caso de la prueba KMO la medida de adecuación del muestreo debe ser superior a 0,6 para poder iniciar el trabajo del AFE, de no ser así se deben identificar y extraer aquellas variables que presentan una baja correlación entre sí.

2.3.2.- EL MÉTODO DE ANÁLISIS DEL FACTOR

El siguiente paso en la construcción del AFE es la elección del método analítico de factores que será utilizado dentro de los cuales los más comunes son: el análisis de componentes principales (ACP), eje principal de factores (EPF) y máxima verosimilitud (MV).

2.3.2.1.- *ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES*: El ACP es el método más utilizado, sin embargo, esta popularidad se basa en razones de forma más que de fondo, ya que este método es el que viene dado por defecto en el programa estadístico SPSS. Dentro de las razones esgrimidas respecto de la poca utilidad del método se mencionan las siguientes: el ACP es más un modelo matemático que uno factorial, por lo tanto los diferentes resultados surgen en base a las diferencias del modelo; adicionalmente el ACP no toma en cuenta la estructura de correlaciones entre las variables, más bien intenta explicar la mayor cantidad de varianza en las variables observadas, por lo tanto no entrega resultados acerca de las variables latentes sino más bien da información de la variación de las magnitudes de medida. Adicionalmente, los ACP representan varianza común y varianza única dentro de las variables medidas, y los factores resultantes se derivan de la varianza común; el modelo no diferencia entre ambos tipos de varianza y por lo tanto los factores reflejan varianza común y única.

2.3.2.2.- *FACTORIZACIÓN DE EJES PRINCIPALES*: El método de Factorización de ejes principales (FEP) tiene por finalidad producir un conjunto de estimaciones de factores de carga que se acercan lo más posible a la varianza común de la matriz de correlaciones. La utilización de este método debe considerar los siguientes aspectos: a) la realización de varias iteraciones estadísticas antes de llegar a la solución, b) una vez obtenida la solución final, una serie de soluciones alternativas son capaces de reproducir la varianza común igual de bien, por tal motivo se deben rotar las soluciones de manera de mejorar la interpretabilidad, y c) se asumen que los errores son normales, pero no asume que las variables son normales con interrelaciones lineales. Los tres aspectos mencionados posicionan a este método como bastante fiable en la mayoría de los casos.

2.3.2.3.- *MÉTODO DE MÁXIMA VEROSIMILITUD*: El método MV determina matemáticamente el factor de carga y las estimaciones de las varianzas únicas que tienen más probabilidad de haber producido los datos observados. Para la elección del método MV se deben considerar seis condicionantes; a) se debe proceder a varias iteraciones para llegar al resultado definitivo, b) se debe rotar la solución para la interpretación, c) asume errores normales, d) asume que las variables son normales con interrelaciones lineales (supuesto que no es considerado en FEP ni ACP), e) produce soluciones más inexactas que FEP, pero son casos considerados aislados y f) MV puede proporcionar una serie de índices de ajuste que son compartidos con CFA/SEM, lo que permite, a diferencia de los otros métodos, hacer comparaciones directas entre múltiples métodos de AFE, así como la comprobación de hipótesis. En general el método entrega más información que los otros métodos y tiene supuestos más estrictos.

En general se hacen tres recomendaciones. La primera indica que no se debe usar bajo ningún motivo el ACP. La segunda está relacionada con la utilidad de información adicional que entrega el método MV, no obstante, sus inconvenientes pueden dar pie a resultados inexactos. Por esta razón y según lo expuesto se recomienda el uso de método FEP, si es que no se está interesado en los índices de ajustes del modelo, ahora bien, si se está interesado en los índices de ajuste se deben comparar ambos modelos para analizar los resultados entregados, de manera de comprobar que no se violan los supuestos. En Tercer lugar, existen otros métodos que son poco usados y poseen supuestos estadísticos propios. Finalmente, los autores dan a conocer que independiente del método utilizado se deben tener en cuenta sus beneficios y limitaciones.

2.3.3.- MÉTODO DE RETENCIÓN DE FACTORES

La finalidad de realizar el Análisis Factorial Exploratorio radica en identificar una serie de factores (variables latentes) que den explicación a las variables observadas, con relación a su matriz de correlaciones. Dado esto la incorporación o extracción de un factor debe ser tratado con suma cautela y es allí en donde se debe considerar el criterio para la retención de factores. A considerar existen los siguientes criterios de retención:

- a) Criterio Kaiser
- b) Análisis Gráfico de sedimentación
- c) Análisis Paralelo
- d) Test de Velicer de mínimo media parcial.

La mayoría utiliza criterios de retención referidos a valores propios generados (autovalores), y que dan explicación respecto de variaciones en las magnitudes de medida correspondientes a uno de los factores comunes.

2.3.3.1.- Criterio Kaiser. Este criterio trabaja reteniendo aquellos factores que presentan autovalores mayores a 1, no obstante, este criterio ha tenido una serie de críticas ya que tiene como sustento las matemáticas del método de Análisis de Componentes Principales. A su vez se critica el tratamiento que se hace de valores muy cercanos a 1, ya que aquellos que están por sobre 1 reciben un tratamiento diferente a aquellos que están por debajo, en circunstancias que ambos explican una proporción de varianza muy parecida.

2.3.3.2.- *Criterio de Gráficos de Sedimentación.* Este criterio es altamente utilizado, ya que tiene la ventaja de trabajar, a través de un método gráfico, en donde el punto de corte está relacionado con un punto de inflexión denominado “codo”; de esta manera los valores antes del codo estarían explicando mayor cantidad de varianza que aquellos que se encuentran a la derecha del punto de corte. El gráfico de sedimentación es un método sencillo que no requiere de un mayor análisis estadístico, no obstante, su simplicidad también presenta inconvenientes, ya que muchas veces no es totalmente claro donde se debe realizar la elección de los factores.

2.3.3.3.- *Criterio de Análisis Paralelo.* Este criterio trabaja sobre la base de la generación de una serie de conjuntos de datos aleatorios con el mismo número de variables y casos como el conjunto de datos de interés; es un procedimiento bastante eficaz para indicar el número adecuado de factores significativos, así como para determinar qué ítems deben conformarlo. Los factores para extraer deben dar cuenta de más varianza que la que es esperada de manera aleatoria.

2.3.3.4.- *Criterio Mapa de Velicer.* Propone una estimación para el número de factores, y usa como criterio las correlaciones parciales entre las variables originales tras haber eliminado de ellas la información reproducida por los factores ya extraídos. Estudios respecto al tema argumentan la exactitud del criterio para la extracción de criterios, sin embargo, a veces tiene la tendencia de subestimar los factores.

Finalmente se recomienda no usar el método Kaiser, por el contrario se debe hacer uso del gráfico de saturación en combinación con el método Paralelo y el Mapa de Velicer.

2.3.4.- MÉTODO DE ROTACIÓN DE FACTORES

Una vez elegido el número de factores se hace necesario rotar la solución, de manera de poder interpretar los resultados. Existen dos métodos de rotación de factores los Ortogonales y los Oblicuos. El método de rotaciones ortogonales se aplica a factores que no están correlacionados, y, por lo tanto, conservan los ángulos rectos en la gráfica. Este método es el de más amplia aceptación y tiene varias versiones como, por ejemplo: el método Varimax, y el método Quartimax (que simplifica las variables). En el caso del método Varimax, este busca aumentar las varianzas de las cargas factoriales, lo que resulta en grandes y pequeñas cargas factoriales. En cuanto a las rotaciones oblicuas, el método Oblimín es considerado como uno de los mejores dentro de este tipo. Sin embargo, en ciertos casos no se logra obtener factores intercorrelacionados entre sí, pues las rotaciones no conservan los ángulos rectos. Por otra parte, en la rotación oblicua las ponderaciones factoriales no coinciden con las correlaciones entre el factor y la variable, puesto que los factores están intercorrelacionados entre sí. De ahí que la matriz factorial no rotada se convierta en dos matrices diferentes que son: la matriz de ponderaciones (“factor pattern”) y la matriz de correlaciones entre factores y variables (“factor structure matrix”). Con base en ello se opta por no llevar a cabo este proceso, ya que los estadísticos advierten que se debe tener cuidado con la interpretación de este tipo de rotación, pues la superposición de factores puede confundir la significación de estos. En resumen, la elección de qué método a usar debe ser guiada por

la teoría, ya que esta permite analizar a priori si existe correlación o no en los factores definidos.

2.3.5.- FACTORES DE CARGA DE CORTE

El análisis factorial además de definir los factores o dimensiones latentes también determina las cargas factoriales, es decir la varianza que el factor explica de cada variable observada. Normalmente las cargas que se retienen son aquellas denominada como carga principal. Las cargas cruzadas (el factor explica más de una variable) generalmente se eliminan del modelo final. En relación con lo anterior surgen varias reflexiones, lo primero es que no se tiene claro cuando una carga factorial es lo suficientemente alta, además no se tiene claridad respecto a cuándo una variable carga en demasiados factores y si se debe sacar del análisis.

En cuanto a lo que se considera como un buen factor de carga directa, no existe consenso respecto a su valor y se trabaja en el rango de 0,3 a 0,45 y más. Ahora bien, en el caso que una variable cargue en más de dos factores el tema es más difuso, y se manejan valores de 0,32 o 0,4 para cargas cruzadas. Otra apreciación es que se debe considerar la diferencia de los valores entre las cargas primarias y cruzadas, por ejemplo, una diferencia de 0,2 entre ambas cargas. Para efectos de la construcción del modelo el artículo define los siguientes pesos factoriales; a) carga directa el valor debe ser por sobre 0,4; b) cargas cruzadas hasta 0,3 (para no eliminar) y c) diferencias de al menos 0,2 entre cargas factoriales principales y cruzadas, siendo mayor para la carga principal (se retiene).

2.4.- APLICACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO

Para determinar la validez de constructo Fortaleza Institucional, así como de los ítems Madurez Institucional, Calidad de la Gobernanza y Contribución al Desarrollo, se realizó el siguiente procedimiento: 1) PA o Parallel Factor Analysis (utilizando el programa FACTOR v.10), y 2) ESEM o Exploratory Structural Equation Modeling (mediante MPLUS v.7).

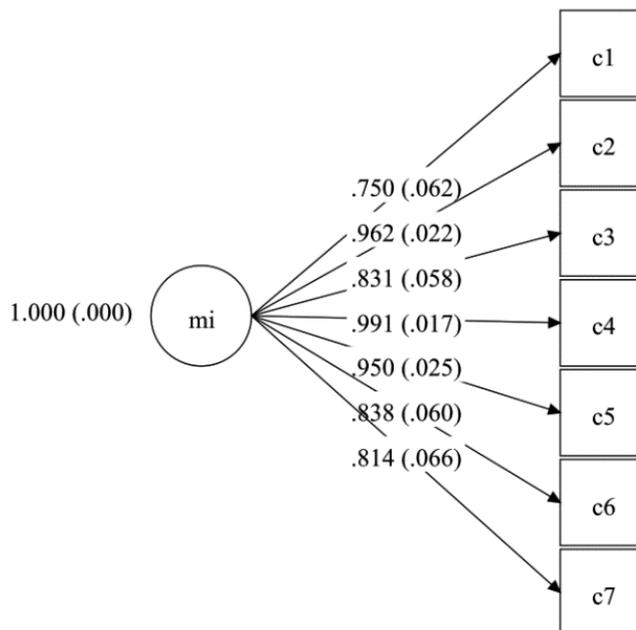
Mediante PA (rotación oblicua Promin y método mínimos cuadrados no ponderados (Lorenzo-Seva & Ferrando, 2006) se obtiene un número fiable y estable de dimensiones porque considera el promedio de autovalores aleatorios ($\lambda_{MRandom}$) y los compara con los observados ($\lambda_{Observed} - \lambda_{MRandom} = |0.02|$) (Garrido et al., 2013). Basándose en este número exacto de dimensiones en cada uno de los ítems (Madurez Institucional, Calidad de la Gobernanza y Contribución al Desarrollo) se realizó ESEM en los mismos ítems (rotación oblicua Geomin y métodos mínimos cuadrados no ponderados) para determinar cuáles de ellos cargan en cada dimensión; en base a las dimensiones se realizó el modelo final de Fortaleza Institucional. A partir de la matriz de pesos estandarizados se eliminó ítems de las dimensiones mediante el siguiente procedimiento (Howard, 2015): (1) si el ítem no tiene una carga significativa; (2) la carga del ítem en la dimensión es menor que .3 ($w < |.3|$); (3) si la diferencia de cargas de mayor tamaño en dos factores distintos es menor que .2 ($|w_j| - |w_k| < |.2|$); (4) si un ítem carga en dos dimensiones, se considera que pertenece a aquella en la cual su carga es más alta; y (5) solo las dimensiones con al menos tres ítems serán admitidas. El modelo tendrá un apropiado ajuste si los siguientes indicadores están dentro de los siguientes límites: $RMSEA < .06$ ($CI_{90}[Min_{RMSEA} - Max_{RMSEA}] = [.00 - .07]$) y/o $CFI > .9$ (Lai & Green, 2016). Estudios

empíricos y simulados indican que ESEM es más preciso que el análisis factorial confirmatorio (CFA) para agrupar ítems en torno a dimensiones (Marsh et al., 2009). Esto, porque ESEM combina las ventajas de un análisis factorial exploratorio (p.e. cargas cruzadas) con las del confirmatorio (p.e. indicadores de ajuste), sin presentar las desventajas de esos análisis. Por ejemplo, una reconocida desventaja del CFA es que no admite cargas cruzadas, lo cual es poco realista y distorsiona otros parámetros del modelo como las correlaciones (Marsh et al., 2009).

2.5.- CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ESTADÍSTICO

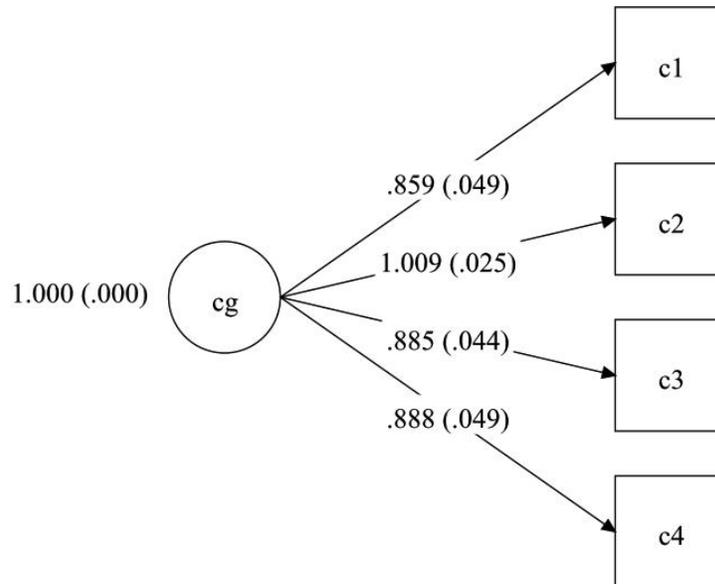
El primer modelo (MI=Madurez Institucional) puesto a prueba se construyó con base a la muestra de 50 participantes. El PA indicó la existencia de una sola dimensión con carga de los 7 primeros ítems (83,7% de la varianza explicada), con mal grado de adecuación (KMO=.854) y excelente fiabilidad (α =.9849). Con la información del PA se elaboró la ESEM, la que entregó los siguientes índices de ajustes: RMSEA=.000; CFI=.967. Estos ajustes son considerados buenos.

MODELO MADUREZ INSTITUCIONAL



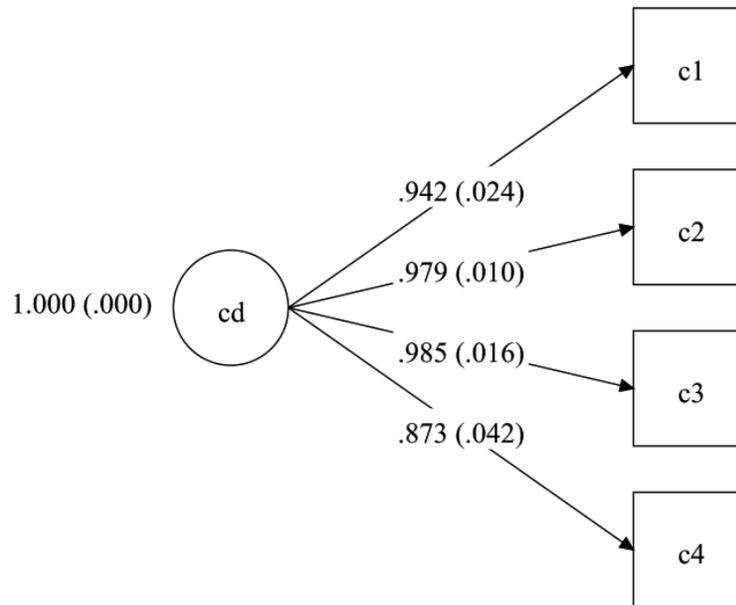
El segundo modelo (CG = Calidad de la Gobernanza) puesto a prueba se construyó con base a la muestra de 50 participantes. El PA indicó la existencia de una sola dimensión con carga de los 4 primeros ítems (82,5% de la varianza explicada), con buen grado de adecuación (KMO=.896) y excelente fiabilidad (α =.9776). Con la información del PA se elaboró la ESEM, la que entregó los siguientes índices de ajustes: RMSEA=.153; CFI=.997, para el modelo el CFI es considerado bueno.

MODELO CALIDAD DE LA GOBERNANZA



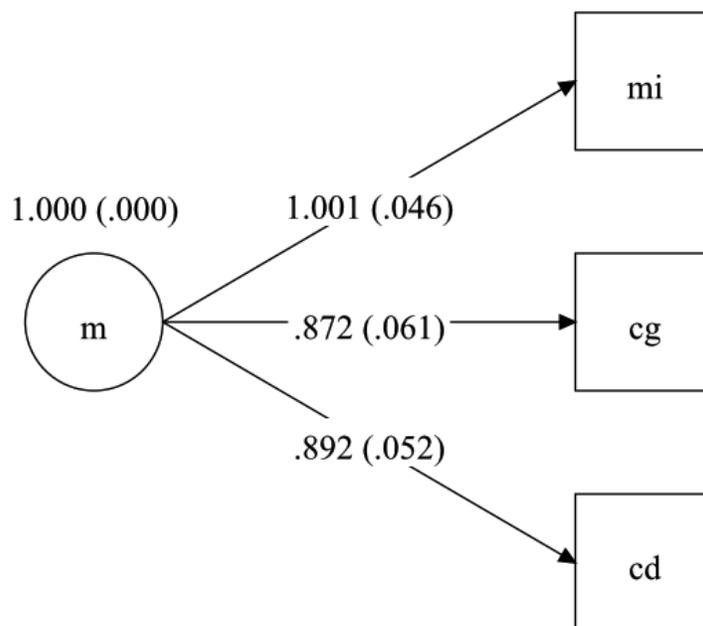
El tercer modelo (CD=Contribución al Desarrollo) puesto a prueba se construyó con base a la muestra de 50 participantes. El PA indicó la existencia de una sola dimensión con carga de los 4 primeros ítems (80,6% de la varianza explicada), con grado de adecuación bueno (KMO=.852) y excelente fiabilidad (α =.9776). Con la información del PA se elaboró la ESEM, la que entregó los siguientes índices de ajustes: RMSEA=.054; CFI=.997, para el modelo el CFI es considerado bueno.

MODELO CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO



En base a los análisis realizados en los tres modelos anteriores se trabajó con los ítems del Modelo MI, CG y CD (7, 4 y 4), el con grado de adecuación justo ($KMO=.730$) y excelente fiabilidad ($\alpha=.9921$). Con la información del PA se elaboró la ESEM, la que entregó los siguientes índices de ajustes: $RMSEA=.000$; $CFI=1.0$, los que son considerados buenos.

MODELO FINAL



A continuación, se presenta una tabla que resume los principales indicadores para cada uno de los modelos trabajados.

MODELO	MUESTRA	N° REACTIVOS	KMO	RMSEA	CFI	ALFA DE CRONBACH
Madurez Institucional (MI)	50	7	.854	.000	.967	.9849
Calidad de la Gobernanza (CG)	50	4	.782	.153	.997	.9776
Contribución al Desarrollo (CD)	50	4	.815	.054	.997	.9759
MODELO FINAL	50	3	.730	.000	1.000	.9921

Lo relevante de esta tabla es que se aprecia que los indicadores para la construcción de cada modelo son considerados en un nivel bueno, por lo que son aceptados para los fines de este estudio, destacando que posterior a la reducción de reactivos para cada dimensión que compone la variable

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

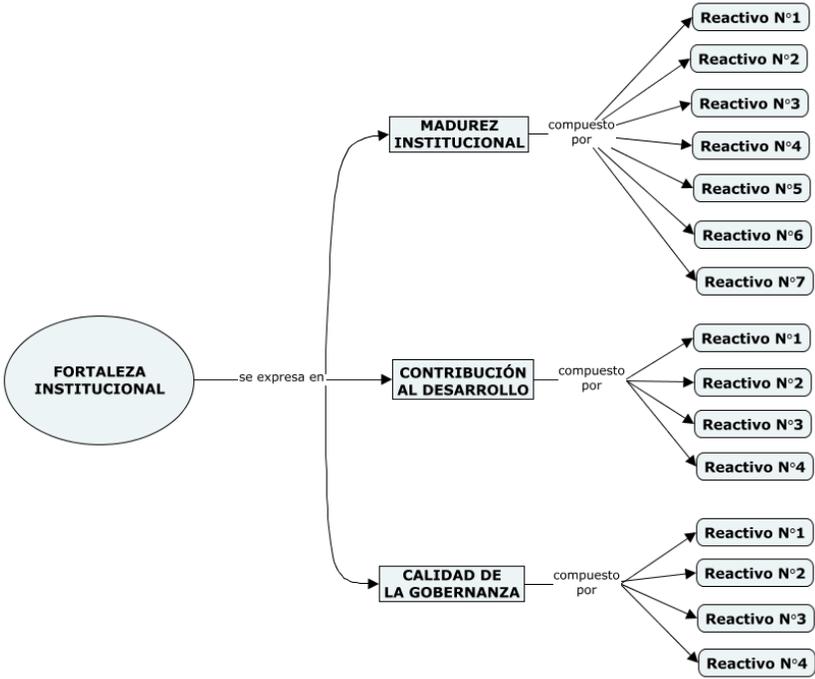
18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

Fortaleza Institucional, el instrumento definitivo presenta una excelente fiabilidad estadística medida por el coeficiente Alpha de Cronbach en cada una de las dimensiones, como también en el instrumento en su totalidad.

Es por lo anterior que el cuestionario final pasa a ser un buen instrumento de levantamiento de información que puede replicarse en futuros estudios para lograr tener una visión de los cambios o transformaciones en la fortaleza institucional de las Asociaciones de Municipios, en función de las percepciones de los actores involucrados en su desarrollo.

2.6.- DETERMINACIÓN DEL INSTRUMENTO FINAL

En definitiva, el instrumento final luego del análisis factorial realizado queda construido como se muestra a continuación¹¹:



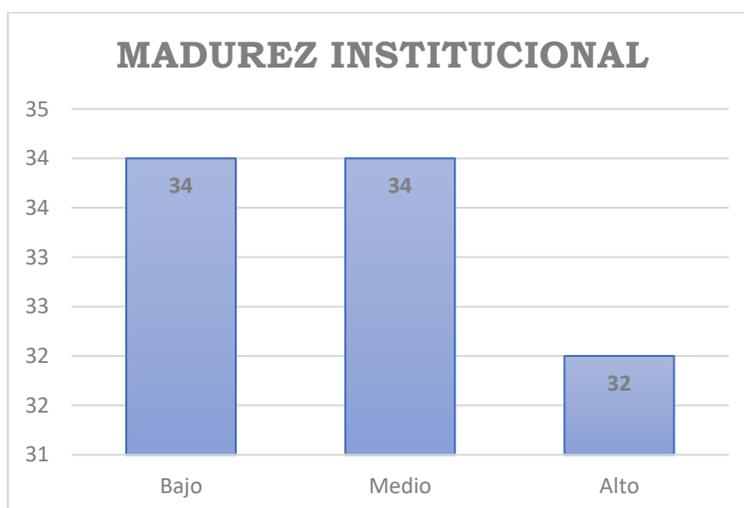
¹¹ En Anexo N°4 se puede observar la construcción del instrumento final con los reactivos seleccionados.

2.7.- ANÁLISIS POR DIMENSIONES RESULTANTES

Dada la construcción del instrumento definitivo posterior al desarrollo del Análisis Factorial en el apartado anterior, y habiendo concluido que el modelo general y por cada dimensión del estudio se ajusta bien y por lo tanto tiene potencial explicativo, se consideran a continuación los puntajes para cada una de las dimensiones y el establecimiento de una categorización respecto de la fortaleza institucional.

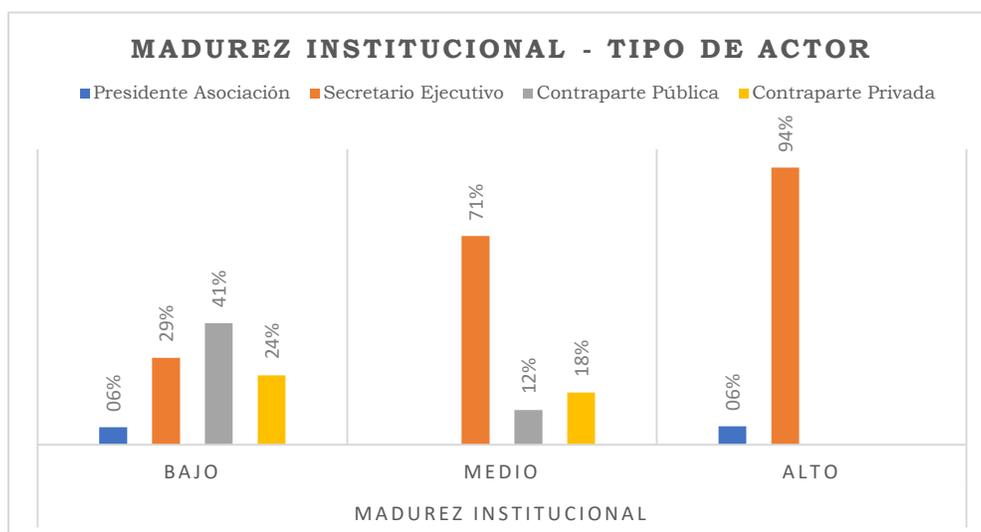
2.7.1.- MADUREZ INSTITUCIONAL

El indicador de Madurez Institucional, que se construyó en base a 7 reactivos de la escala de apreciación, según el modelo extraído del análisis factorial, arroja los siguientes resultados:



El gráfico se construye sobre la base de los 50 participantes del estudio, por lo tanto, es considerado a nivel general; se puede apreciar que las Asociaciones de Municipios obtienen un porcentaje igual para las categorías Bajo y Medio (34%), y de un 32% en un nivel alto.

Al cruzar este puntaje por tipo de informante, se obtiene el siguiente gráfico:



De donde se puede concluir que, para quienes calificaron en un nivel bajo de madurez institucional, la mayor parte corresponde a contrapartes del sector público (41,2%), seguido de los secretarios ejecutivos (29,4%) y contrapartes del sector privado (23,5%). Por otro lado, quienes calificaron en un nivel medio de madurez institucional a las Asociaciones de Municipios, están en primer lugar los secretarios ejecutivos (70,6%), seguido de las contrapartes del sector privado (17,6%) y del sector público (11,8%). Finalmente, para quienes calificaron en un nivel medio de madurez institucional, el primer lugar lo ocupan los secretarios ejecutivos (93,8%) seguido de los presidentes de la asociación con un 6,3%.

Ahora, si el nivel de madurez institucional se cruza respecto de la afijación territorial de las Asociaciones de Municipios participantes, y al tipo de informante, se aprecian las siguientes tablas resumen:

**MADUREZ INSTITUCIONAL
POR PRESIDENTES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS**

	Bajo	Medio	Alto	
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Tarapacá	100,0%		
	Antofagasta		100,0%	
	Atacama		100,0%	
	Coquimbo	50,0%		50,0%
	Valparaíso		33,3%	66,7%
	Metropolitana	7,1%	35,7%	57,1%
	Ñuble	50,0%		50,0%
	Bío-Bío	40,0%	40,0%	20,0%
	La Araucanía		100,0%	
	Los Ríos		50,0%	50,0%
	Los Lagos		100,0%	
	Magallanes			100,0%

**MADUREZ INSTITUCIONAL
POR CONTRAPARTES PÚBLICO/PRIVADAS**

	Bajo	Medio	
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Arica y Parinacota	100,0%	
	Tarapacá	100,0%	
	Antofagasta	100,0%	
	Metropolitana	40,0%	60,0%
	O'higgins	100,0%	
	Bío-Bío	66,7%	33,3%
	La Araucanía	100,0%	
	Los Ríos		100,0%
	Los Lagos	100,0%	
	Aysén	100,0%	

Estas tablas comparativas son bastante esclarecedoras dado que la primera correspondería a la auto percepción respecto del nivel de madurez institucional por parte de los presidentes o secretarios ejecutivos de cada territorio en donde se ubica la asociación de municipios, mientras que la tabla posterior vendría a ser la percepción que de ellas tienen las contrapartes público/privadas, en donde la valoración difiere en que, en la primera tabla, la mayoría de las asociaciones por territorio se ubican en un

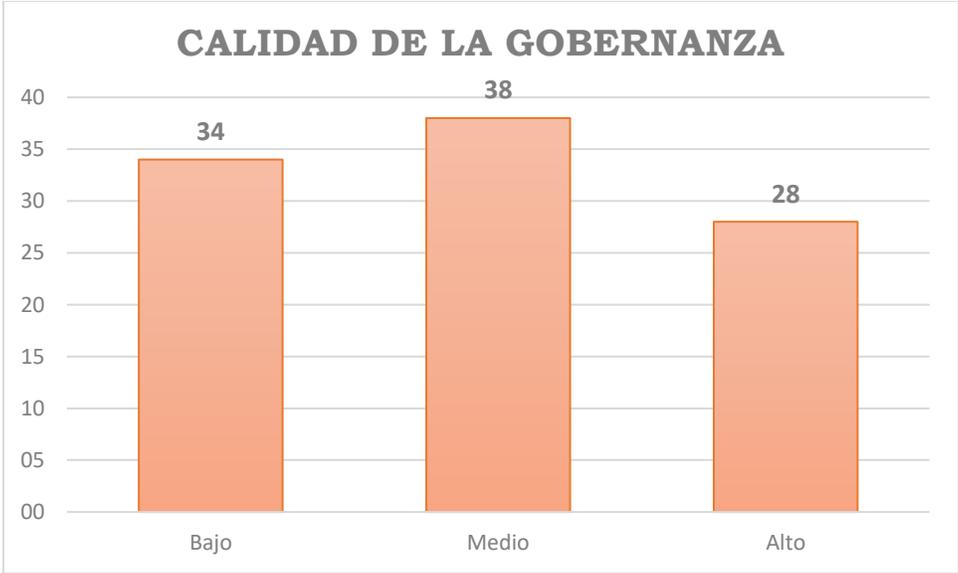
CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

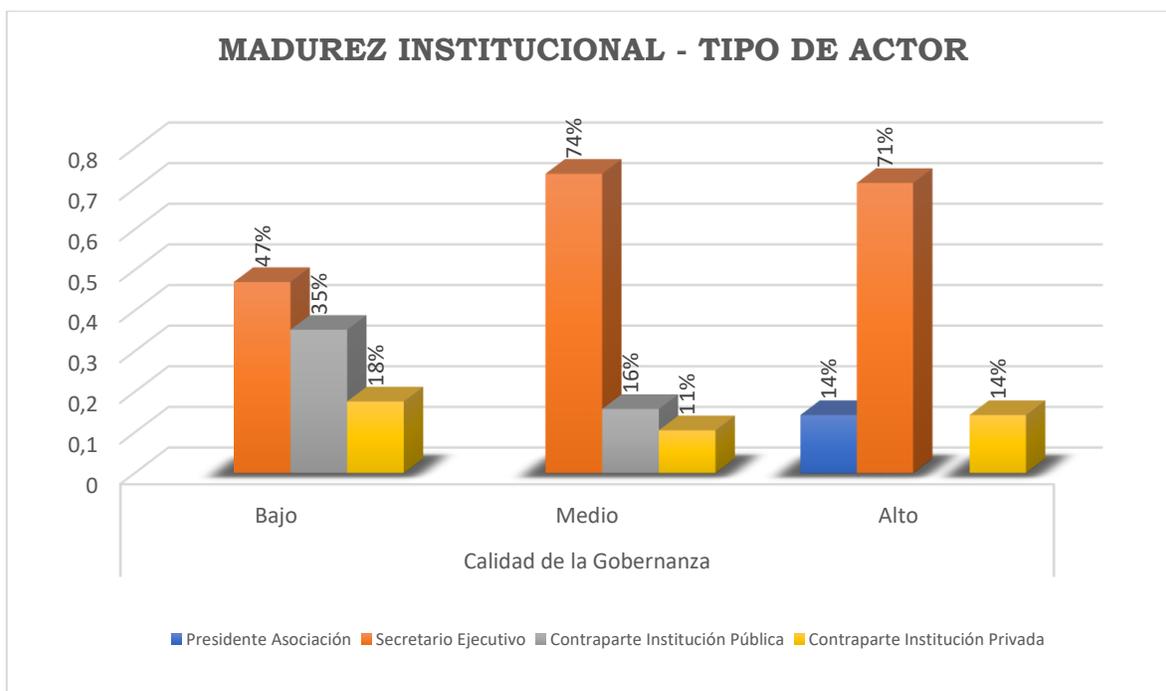
nivel medio-alto, mientras que en la segunda tabla el valor alto desaparece, quedando todas calificadas en un nivel medio o bajo, o más bien bajo si se observan los porcentajes.

2.7.2.- CALIDAD DE LA GOBERNANZA

El indicador de Calidad de la Gobernanza se construyó con base a 4 reactivos de la escala de apreciación que son los que poseen mayor explicación de la varianza, de acuerdo con el análisis factorial realizado. Al igual que en la dimensión de Madurez Institucional, los puntajes se agruparon en tres categorías: alto, medio y bajo, siendo los resultados los siguientes:



En este primer gráfico se aprecia la distribución de los puntajes a nivel general, en donde obtenemos que el indicador nos da un nivel medio en primer lugar con un 38% de respuestas, seguido del nivel bajo con un 34% de las respuestas; finalmente el nivel alto marca 28% de las respuestas.



En el gráfico se puede observar que en el segmento denominado como bajo, respecto de la calidad de la gobernanza de las Asociaciones de Municipios, las respuestas son en un 47% de los casos por parte de los Secretarios ejecutivos de las asociaciones, seguido por un 35% que corresponde a contrapartes de instituciones públicas, y un 18% representado por contrapartes privadas. En el caso del segmento de calificación medio, son los secretarios ejecutivos los que otorgan esta ubicación a las asociaciones de municipios en un 74% de los casos, seguidos por un 16% que representa a las contrapartes de instituciones públicas, y por un 11% que representa a las contrapartes de instituciones privadas. Por último, en el segmento denominado alto, aparecen los presidentes de las asociaciones calificando la calidad de la gobernanza en este nivel con un 14% de los casos, seguido por un 71% representado por los secretarios ejecutivos, y un 14% que corresponde a contrapartes del mundo privado.

Finalmente, al cruzar la variable de Calidad de la Gobernanza con la afijación territorial de las Asociaciones de municipios, se obtienen las siguientes tablas comparativas.

**CALIDAD DE LA GOBERNANZA
POR PRESIDENTES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS**

		BAJO	MEDIO	ALTO
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	TARAPACÁ	100,0%		
	ANTOFAGASTA		100,0%	
	ATACAMA	100,0%		
	COQUIMBO		50,0%	50,0%
	VALPARAÍSO		33,3%	66,7%
	METROPOLITAN A	14,3%	35,7%	50,0%
	ÑUBLE	50,0%	50,0%	
	BÍO-BÍO	60,0%	20,0%	20,0%
	LA ARAUCANÍA		100,0%	
	LOS RÍOS		50,0%	50,0%
	LOS LAGOS		100,0%	
	MAGALLANES		100,0%	

**CALIDAD DE LA GOBERNANZA
POR CONTRAPARTES PÚBLICO/PRIVADAS**

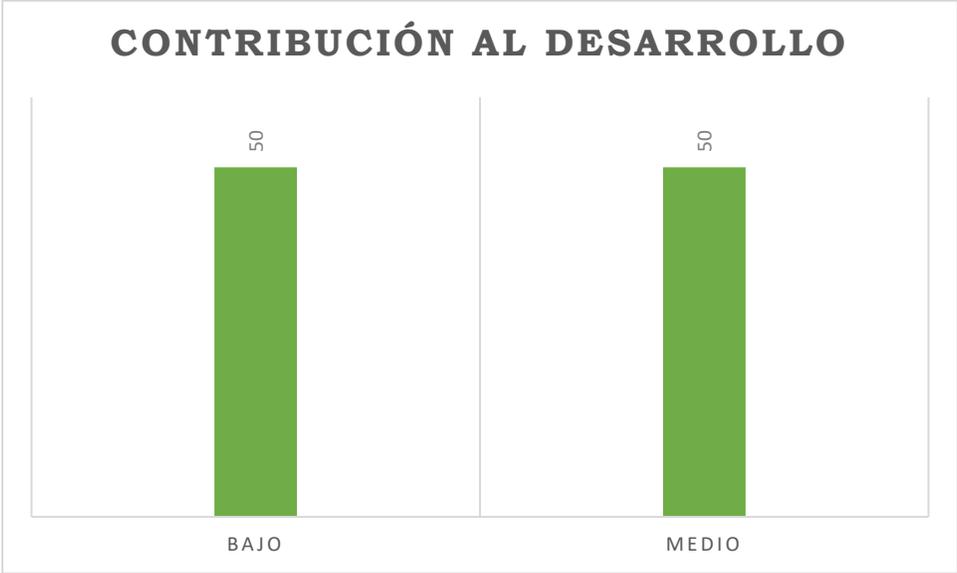
		BAJO	MEDIO	ALTO
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	ARICA Y PARINACOTA		100,0%	
	TARAPACÁ	100,0%		
	ANTOFAGASTA	100,0%		
	METROPOLITANA	40,0%	40,0%	20,0%
	O'HIGGINS	100,0%		
	BÍO-BÍO	33,3%	66,7%	
	LA ARAUCANÍA	100,0%		
	LOS RÍOS			100,0%
	LOS LAGOS	100,0%		
	AYSÉN	100,0%		

Al comparar ambas tablas diferenciadas por tipo de actor involucrado en el estudio, se aprecia nuevamente que existe una divergencia en cuanto a la percepción de la calidad de la gobernanza entre ellos; en el caso de los

Presidentes y Secretarios Ejecutivos tiende a existir una valoración medio-alta, mientras que en el caso de las contrapartes público/privadas tiende a existir una valoración baja en la mayoría de los casos.

2.7.3.- CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO

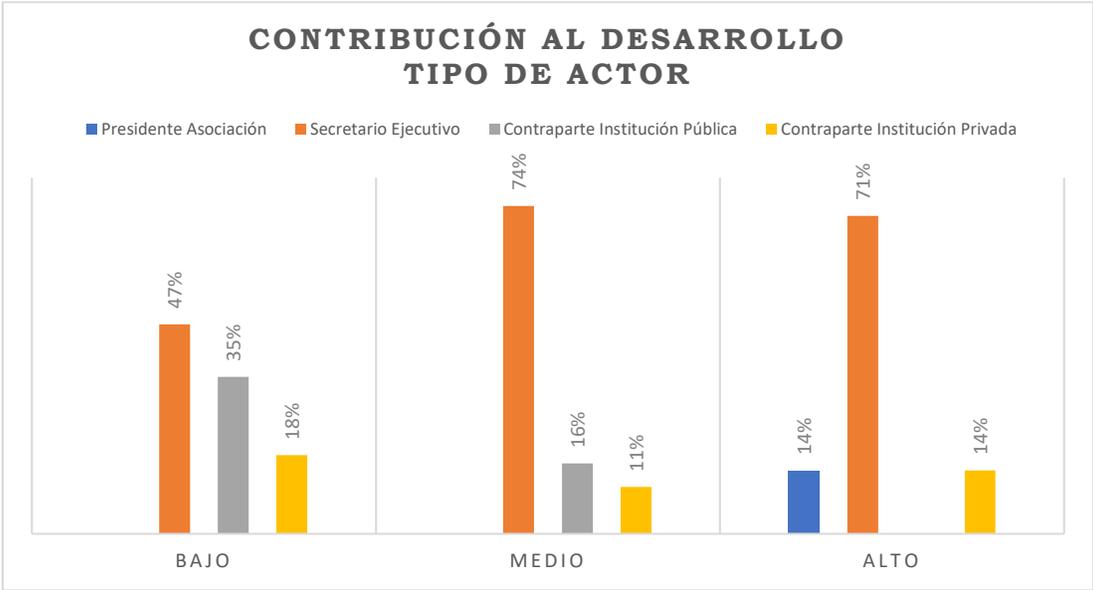
En cuanto a esta tercera dimensión del estudio, la cual se construyó con 4 reactivos de la escala, de acuerdo con el análisis factorial realizado, los puntajes a nivel general quedan reflejado en el siguiente gráfico:



En un primer análisis, se observa que la calificación general establece una igualdad de porcentajes para los segmentos bajo y medio de contribución al desarrollo de parte de las asociaciones municipales. Este punto es importante de conceptualizar por cuanto no se aprecia que la percepción sea alta en ninguno de los casos, lo que podría estar siendo motivado por elementos de índole cualitativo que se despejarán en las secciones siguientes de este informe. No obstante, es un fenómeno interesante el que la percepción en general sea que las asociaciones de municipios prestan un

bajo o medio aporte al crecimiento territorial, en términos que se trata de agrupaciones cuyo acuerdo fundante es precisamente cumplir con el desarrollo local mediante la comunión de fuerzas de gobiernos locales en un territorio en específico.

Para profundizar con lo anterior, a continuación, se muestra la percepción respecto de la contribución al desarrollo en función de los diversos actores que participaron del estudio.



En este gráfico se aprecia que existe una diferencia en la apreciación de la contribución al desarrollo en función del tipo de actor que responde al cuestionario. Si se analiza el segmento bajo de calificación, se observa que son los secretarios ejecutivos (47%) seguido de las contrapartes públicas (35%) quienes marcan la tendencia en esa categoría. Por otro lado, para el segmento de calificación media, vuelven a ser los secretarios ejecutivos, pero esta vez por un porcentaje muy alto para esa categoría (74%) quienes tienden a calificar en este nivel. Finalmente, para el segmento alto, son los secretarios ejecutivos nuevamente quienes califican en mayor medida en

este punto (71%) pero aparece los presidentes de las asociaciones en forma menor (14%) ubicando a las asociaciones de municipios en este nivel.

Finalmente, en cuanto al cruce entre la calificación de la contribución al desarrollo y la afijación territorial, se obtienen las siguientes tablas comparativas:

CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO POR PRESIDENTES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS			
	Bajo	Medio	
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Tarapacá	100.0%	
	Antofagasta		100.0%
	Atacama	100.0%	
	Coquimbo	50.0%	50.0%
	Valparaíso		100.0%
	Metropolitana	28.6%	71.4%
	Ñuble	50.0%	50.0%
	Bío-Bío	80.0%	20.0%
	La Araucanía		100.0%
	Los Ríos	50.0%	50.0%
	Los Lagos	100.0%	
	Magallanes		100.0%

CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO POR CONTRAPARTES PÚBLICO/PRIVADAS			
	Bajo	Medio	
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Arica y Parinacota	100.0%	
	Tarapacá	100.0%	
	Antofagasta	100.0%	
	Metropolitana	40.0%	60.0%
	O'higgins	100.0%	
	Bío-Bío	66.7%	33.3%
	La Araucanía	100.0%	
	Los Ríos		100.0%
	Los Lagos	100.0%	
	Aysén	100.0%	

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

En las tablas precedentes se aprecia que en general, al diferenciar la afijación territorial de las Asociaciones de Municipios estudiadas por tipo de actor involucrado en el estudio, la tendencia es a calificar en niveles medios y bajos la contribución al desarrollo de este tipo de instituciones. La tendencia en opinión de los presidentes y secretarios ejecutivos de estas organizaciones es a ubicarlas en un nivel más bien medio de contribución al desarrollo en general en la mayoría de las regiones en donde se levantó la información. En el caso de las contrapartes público/privadas la tendencia es más bien hacia un nivel bajo de contribución al desarrollo en la mayoría de las regiones.

3.- ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

A continuación, se presenta el resultado del análisis de los datos cualitativos obtenidos mediante el levantamiento de información con los actores indicados en el apartado sobre la muestra cualitativa.

Tanto los profesionales vinculados a las AM como las contrapartes que participaron en las entrevistas, individuales y grupales, coinciden en recalcar que las AM son actores (jugadores en el lenguaje de la “fortaleza institucional”) que están doblemente condicionados.

En primer lugar, por ser una entidad que es creada voluntariamente por un grupo de municipalidades, con territorios contiguos o no, que depende de las definiciones que este conglomerado fundacional adopte, de los estilos de liderazgos que desempeñen sus directorios y, en particular, las personas que desempeñan el rol de presidentes, así como del financiamiento que estas le pueden otorgar, tanto en cantidad como frecuencia.

En segundo lugar, la otra condicionante que se verifica en los discursos de los entrevistados tiene que ver con la naturaleza del marco legal y de la estructura institucional (reglas de juego) que regula tanto a las AM como al resto de las entidades que conforman el aparato público en nuestro país (en sus diversos componentes y actuaciones).

A partir de estas constataciones las AM presentan las siguientes singularidades que describiremos con el apoyo de citas y reflexiones que nos entregaron, tanto los entrevistados, como la literatura de apoyo que revisamos.

3.1.- ENCUADRE CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS.

Las AM son entidades que en la historia municipal mundial tienen un largo historial. Sin embargo, en Chile las AM nacen con el retorno a la democracia, por iniciativa del entonces Alcalde por Santiago, Jaime Ravinet, el 10 de Mayo del año 1993.

Los municipios, hasta antes de la Reforma Administrativa que tuvo lugar en el contexto de la implantación de un nuevo modelo de estado que fue refrendado , finalmente por la Constitución de 1980, transforma a las municipalidades en agencias públicas desconcentradas sumamente relevantes, a tal punto que en el esquema gubernamental que emerge de esta Reforma, las gobernaciones provinciales pierden protagonismo y a las municipalidades se les encomiendan un conjunto de nuevas funciones privativas y compartidas, la gran mayoría de ellas con un financiamiento insuficiente, lo que motivó, con la restauración de la práctica democrática de elección de las autoridades locales, la necesidad de contar con una herramienta gremial que diera cuenta de dos roles que ser perfilaban como necesarios: En primer lugar, la de representar y hacer lobby como Sistema

Municipal, para que en las posteriores reformas que se continuaron haciendo, se fortaleciera la estructura fiscal de estas entidades y, en segundo lugar, un rol de puente o vaso comunicante, que permitiera la transferencia de tecnologías de gestión local. La AM de ese entonces, que es una organización de facto, comienza a operar como un actor de cabildeo y como un espacio de capacitación de autoridades y funcionarios municipales que debían acometer el cumplimiento de todas las funciones que se le atribuyeron a los municipios tanto en la reforma impulsada por el Régimen Militar como las posteriores reformas impulsadas en los gobiernos de la transición.

La modalidad de operación, en ese contexto de facto, consistía en que la municipalidad que hacía de cabeza, o sea ocupaba la presidencia, era, al mismo tiempo, la caja receptora de los aportes del resto de las asociadas, en una modalidad de “fondos de administración de terceros”, y con ello le daba continuidad operativa a los aparatos administrativos – técnicos como de equipamientos que requería el funcionamiento de la Asociación.

La iniciativa de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM, en adelante), pionera en este campo en Chile, rápidamente fue replicada por municipios que entendieron que el AM era una herramienta que les permitía dar cuenta de aquellas situaciones o demandas que excedían las capacidades de una municipalidad pero que sin embargo eran abordables como entidad asociada, replicando también el modelo.

Surgen de ese modo, las AM territoriales, una parte de ellas como Capítulos Regionales de la ACHM y también AM de menor escala, que fusionaron escalas territoriales menores, la provincia, o la contigüidad que daba cuenta de algunas falencias y debilidades que les afectaban en el cumplimiento de su misión, por ser parte de un territorio que tenía condiciones particulares. Son las AM funcionales que comienzan a operar, usando similar modelo de

administración que el de la ACHM y que lograron posicionarse, en algunos casos, como eficaces herramientas de trabajo cooperativo frente a temas cruciales. Por ejemplo, el abordaje de proyectos de infraestructura que servían a un territorio mayor, que las incluía, o el apalancamiento de recursos en pos de programas sociales de situaciones o eventos (catástrofes naturales, habitualmente) que excedían las competencias de una sola municipalidad. En el primer caso, la lógica de los capítulos regionales, era replicar el rol de la AM nacional, asumiendo que las entidades regionales que administraban recursos de fuentes de financiamiento importantes, como el FNDR u otros, les reconocerían como interlocutores válidos. Por cierto, la tarea de formación de cuadros político técnicos para los nuevos desafíos que cumplían las municipalidades era una de las tareas que se continuó haciendo, esta vez teniendo un enfoque regional que, sin duda, han sido acciones que fortalecieron la conciencia municipal de la necesidad de profundizar la descentralización, toda vez que la desconcentración – de la cual eran exponentes privilegiados – creaba entidades débiles a las que la comunidad acudía cotidiana y masivamente, puesto que así lo estableció el nuevo diseño institucional generado por las reformas administrativas y políticas en el contexto del Régimen Militar. Las AM funcionales, que comenzaron a operar al amparo del modelo operacional que instaló la ACHM, fueron diversificando y presionando a las municipalidades a tener que optar entre las multiplicaciones de obligaciones que surgían con la estructura escalonada de representación y lobby que se fue densificando.

“Así, como entidad administrativa nueva, dispersa, dedicada a veces a temas específicos que constituyen un subconjunto de temas administrativos que deben atender los municipios, no ocupan un lugar en el imaginario de la ciudadanía”¹²

¹²INFORME FINAL TALLER AUTOCONVOCADO ASOCIACIONES, Octubre de 2019. Cursiva y subrayado nuestros.

Lógicamente la fuente de financiamiento de cada uno de estos escalones: temático funcionales; regionales y nacional, implicaban para las municipalidades la obligación de sostener cada una de ellas con recursos propios, dado que el sistema ideado, era el autofinanciamiento. La razón última de ello tenía que ver con la naturaleza legal de dichas entidades: No eran reconocidas por la Ley Orgánica Municipal, por ende carecían de existencia legal por lo que no podían ser sujetos de financiamiento especial.

Sin duda, eso no fue un óbice para que el ingenio gremial no encontrara forma de sortear esos impedimentos, y, nuevamente, la municipalidad cabecera hacía las veces de gestora y administradora de recursos financieros que se les asignaban contra proyectos. No abundaremos en esta faceta de la historia del AM en nuestro país, que por lo demás, resultó ser un mecanismo que funcionó con bastante éxito pues sostuvo por más de una década a estas nacientes AM. De hecho, más de una opinión nostálgica se encontró en las entrevistas.

“La asociación que represento funcionó desde 1992 y con bastante éxito”. (Entrevista grupal AM Macrozona Norte).

Hilando fino se puede desprender de esa “nostalgia” el que la legalidad de las AM, actualmente vigente sólo desde 2011, no ha traído mejoras sustantivas en las competencias de gestión de recursos externos para estas entidades. Y que, además, la Contraloría General de la República (CGR, en adelante) tiene la potestad de fiscalizar el uso de los aportes realizados por las Municipalidades, mismo régimen que afecta a las Corporaciones Municipales, por lo que el funcionamiento administrativo se dificulta.

“la asociación se percibe como un anexo de los municipios, no logra una autonomía de gestión ni conceptual. Esta autonomía es relativa

en términos administrativos, pero financieramente no se logra, tampoco desde un punto de conceptual. Los municipios son el elemento aglutinador” (Entrevista individual a SE).

“La idea de agencia de desarrollo autónoma es resistida. No parece haber voluntad para que se despliegue.” (Entrevista individual a SE).

La interpretación adecuada de estas afirmaciones no puede ser pesimista, al contrario, como veremos más adelante, la valoración final de las AM, tanto por los SE, como por las contrapartes que participaron del proceso de entrevistas es altamente positivo. Sin embargo, con una dosis de realidad es preciso procesar el alcance técnico – político de estas afirmaciones.

En primer lugar, las AM son entendidas como un “instrumento” en el cual el municipio asociado imagina que le resolverá su petición con la misma lógica con la que se opera en la Municipalidad. Es, de un modo u otro, para muchas autoridades locales, una caja de derivación de demandas que ellos no pueden satisfacer. Esta práctica ofrece luces sobre dos malos entendidos que terminan siendo sólo un gran malentendido: 1. Que es el alcalde el que resuelve y 2. Que la AM es una suerte de repositorio o “despensa” lo que da cuenta, finalmente, de una incomprensión del asociacionismo como recurso cooperativo. Y el recurso de presión que tiene a mano la autoridad local que se mueve dentro de ese paradigma es el de la cuota social.

“Darle institucionalidad a las AM, que las municipalidades sean las que se asocian no sólo los alcaldes. Es preciso instalar una cultura descentralizadora. Unir a partir de los temas comunes la gestión municipal” (Entrevista Grupal Zona Sur).

“Hoy los municipios son los primeros actores locales que tiene un territorio, tienen esa cercanía con la comunidad, especialmente en la persona del alcalde”. (Entrevista Grupal Zona Norte).

“..ya que (según sus palabras) existe una especie de “feudalismo”, asociado además al clientelismo y cuoteo político, esto sumado a la falta de entrega de recursos y dificultades a la hora de cobrar las cuotas asignadas, dificultan la gestión...” (Entrevista Individual a SE)

La alcaldización (presidencialismo local, inherente al modelo de organización del estado vigente) es un factor que en perspectiva dificulta el fortalecimiento de las AM. Subyace, en una capa extendida de autoridades locales, temor a perder protagonismo y se configura más bien una relación “instrumental”, sirve mientras resuelve un problema que aqueja a la municipalidad, pero en una mirada de corto plazo, clientelar, más que estratégica.

Ya volveremos sobre ello.

3.2. ORGANIZACIONES HETEROGÉNEAS EN FINES, COMPONENTES, TERRITORIOS Y FINANCIAMIENTO.

Otro rasgo destacable en esta caracterización¹³ es la diversidad entre las AM.

En efecto, podemos encontrar diferencias entre sus finalidades (u objeto social), en su composición (Desde la ACHM y la AMUCH, como entes gremiales hasta AM compuesta por dos municipalidades, pasando por las cada vez más importantes AM temáticas que se han convertido en la última ola de la “moda”¹⁴; en los territorios que involucra (la máxima expresión de esa peculiaridad lo son las asociaciones temáticas que han sobrepasado la

¹³ Para efectos de este trabajo nos remitimos a la definición de la RAE. <https://dle.rae.es/caracterizar>

¹⁴ Denominación que le dio un SE en entrevista grupal

barrera de la contigüidad territorial) y, por cierto, en recursos financieros y humanos disponibles para desarrollar los “emprendimientos”¹⁵

Prácticamente la totalidad de los/as entrevistados/as, en formato individual como grupal, pertenecientes o no al mundo de las AM (es preciso reiterar que en las entrevistas grupales se intencionó la presencia de contrapartes, externos a las AM), coincidieron que el movimiento asociacionista atraviesa un momento de redefinición debido a la emergencia exitosa de las denominadas AM temáticas.

En efecto, dada la naturaleza del marco legal que les terminó confirmando legalidad, las AM han experimentado un proceso de afinamiento de su rol. Esto implica que en la actualidad tenemos una constelación de AM que podemos resumir en la siguiente caracterización:

- Gremiales nacionales: Su existencia se funda en la necesidad de cumplir con el rol de cabildeo en el debate sobre la descentralización y, en particular, sobre el municipalismo y sus diversas herramientas, incluidas lógicamente las AM.
- Territoriales: Su existencia se funda en el hecho que comparten un territorio que les presenta desafíos relevantes para la resolución de problemas. En este cubículo podemos incluir a las Regionales (una reminiscencia de los Capítulos Regionales de la ACHM), las provinciales, o las propiamente territoriales, que no se definen por límites administrativos si no que por coordenadas geográficas y climáticas.
- Funcionales o temáticas: Son aquellas que han surgido más o menos recientemente y que se caracterizan porque su objeto social es la prestación de un servicio, todo ellos amparados en

¹⁵ Expresión con la que califica el mismo SE a iniciativas que implican prestación de servicios concretos que implican, en muchos casos, inversiones cuantiosas.

la legislación general vigente o en nuevas legislaciones que han entrado en vigor (Ley REP, por ejemplo). Se caracterizan por no exigir la contigüidad territorial (como condición) y por prestar servicios concretos y que representan, en casos importantes, una fuente de ingresos propios adicionales a la cuota social.

Por supuesto este intento de caracterización admite todas las combinaciones posibles y muchas de las AM están redefiniendo sus propósitos o finalidades para centrarse en servicios a la comunidad que sean altamente necesarios. Incluso ello ha derivado en un proceso de legitimación de las AM ante las comunidades sociales, cuestión que es vista todavía como un problema, especialmente en las AM territoriales, en las que el municipio es el eslabón final de la prestación del servicio. Lo verdaderamente interesante de esta heterogeneidad es que las AM que son temáticas han alcanzado, e incursionado con crecientes grados de éxito, en el rol de lobbistas y centros de opinión en la generación e implementación de leyes nuevas o en la construcción de nuevos modos de relacionarse con los proveedores de servicios que requieren las comunas (es el caso de la emergente AM Municipios Libres).

“Se perfilan, a partir de estas experiencias, en un actor nuevo de gestión pública, un actor con rol de “bisagra” entre los municipios y los niveles superiores del Estado.” (Entrevista individual a Ex SE)

3.3.- ORGANIZACIONES HÍBRIDAS

Las AM chilenas, son un caso notable de solución sui géneris, a la chilena podría decirse, sin el ánimo de menoscabo.

En efecto, el marco legal que le confiere la existencia como persona jurídica, la define como una organización privada, sin fines de lucro, pero que es originada por entidades públicas, las administraciones municipales.

En palabras de los entrevistados son:

“Los ´dueños´ son entidades públicas pero la forma legal de la AM es privada. Esto genera una duda legítima cuán privada o cuán públicas son, en cuanto al actuar de estas entidades. Esto es, a su juicio, es un tema para perfeccionar en el marco legal” (Entrevista grupal Zona Centro Sur).

“(Las AM)... mezcla entre actor de política pública y centro de formación...” (Entrevista individual SE).

“Los Municipios tienen que gastarse toda la plata en el año, y al mismo tiempo, no son entidades que tengan que justificar inversiones, por lo que las Asociaciones tienen que sobrevivir bajo la misma lógica también...entonces lo que hace una Asociación es tener una X cantidad de proyectos al año, los ejecuta, cierra y listo, no los tiene que rendir salvo a los mismos socios”. (Entrevista Individual SE).

“El plan estratégico es el eslabón más débil sin un financiamiento autónomo, ya que no es posible tener una mirada a largo plazo, sin tener que depender tanto de los alcaldes de turno”. (Entrevista individual a SE)

Sin embargo, la evaluación del marco legal siendo feroz, reconoce que esto ha permitido que se incursione en temas que antes no tenían espacio. Es el caso de las AM temáticas que, tal como lo destacábamos más arriba, en palabras de un SE, admiten la realización de “emprendimientos” que tienen que ser resueltos con mucho ingenio.

En efecto, el marco legal que otorga personalidad jurídica a las AM, no les permite el endeudamiento, por tanto, no son sujetos de crédito (aunque su giro sea altamente exitoso) y prohíbe a las municipalidades concurrir como garantes en operaciones de esa naturaleza.

Otra expresión de ese carácter híbrido lo presenta el acceso a fondos del sector público.

“(El acceso al financiamiento externo es difícil) ... ya que el Gobierno Regional, no permite postular proyectos de las asociaciones al FNDR”. (Entrevista individual a SE).

“...cuando postulamos a fondos concursables del sector público nos tratan de modo similar a una organización comunitaria” (Entrevista Grupal Zona Centro).

“Un dato interesante que entrega es que se les dificulta el acceso a Fondos PMU/PMB para la realización de proyectos de la AM debido a que no son contiguos, presentan dispersión territorial desde Norte (Ollagüe) hasta Sur (Calbuco). Presentar un proyecto con los objetivos de la AM podría afectar las prioridades de las comunas de acceder a los mismos fondos, lo que les obliga a inhibirse”. (Entrevista grupal Zona Sur)

Dada esas limitaciones las AM han ideado estrategias innovadoras en materias de consecución de recursos, algunas de ellas ponen la responsabilidad en uno de los municipios que conforman la AM y que presenta el Proyecto para lo cual la AM proporciona la Asistencia Técnica, gestiona la admisibilidad y luego hace el lobby, en general se define esa tarea como propia del Presidente del Directorio, o del directorio en su conjunto. Eso depende, naturalmente, de la magnitud del proyecto. Otras, han modificado sus estatutos de manera que cumpla con las exigencias que

establece la Ley de Donaciones y han definido una estrategia de acercamiento a grandes empresas privadas que, cumpliendo con los cánones legales exigidos, representan una alianza interesante para la AM y un canal de salida de programas de Responsabilidad Social Empresarial

“El acercamiento con los privados es mutuamente conveniente pues les conviene a ambas partes, en muchas empresas las medidas de acercamiento y colaboración con la comunidad tienen que ver con sus políticas de RSE y gobernanza corporativa. Con esta apertura de la AM a los financiamientos privados no sólo se amplía la cartera de proyectos si no que se vincula a la comunidad social también”. (Entrevista grupal Zona Sur).

En el análisis de discurso que realizamos en relación con otras dimensiones, volveremos sobre alguno de estos tópicos.

3.4.- LAS AM COMO ORGANIZACIONES DESBUROCRATIZADAS

Sus protocolos y procedimientos son propios de una entidad privada, sin embargo, la rendición de cuentas de los aportes de sus asociados es auscultada por la Contraloría General de la República. No obstante, la ejecución de su presupuesto no tiene la tramitación de una entidad pública, salvo – en teoría – los que establezca la propia organización.

“Por otro lado mira la asociación como una estructura liviana, sin burocracia, que gestiona y coordina a partir de la acción de su secretario técnico”. (Entrevista individual a SE)

“... una debilidad de las asociaciones en general es tener como única fuente de ingresos los aportes de los municipios socios, pues someten

su desarrollo a los vaivenes propios de cada administración comunal. Es por lo que, desde un principio, se propuso encontrar nuevas formas de financiamiento a través de la prestación de servicios a la comunidad y que tienen relación con los fines de la asociación, tales como la progresiva apertura de parques, su manejo y la educación ambiental a través de éstos.” (Entrevista individual a SE).

3.5.- LAS AM SON, A PESAR DE TODO, ORGANIZACIONES FRÁGILES.

Los recursos disponibles, financieros y humanos, en una abrumadora mayoría son escasos. No era parte de este estudio realizar una descripción cuantitativa de las condiciones actuales de las AM, pero si hemos de seguir lo que concluyó el estudio realizado por la UC el año 2016, la situación no ha variado sustantivamente.

“Los ciclos políticos inciden en la fortaleza de las AM. Cuando hay un cambio drástico en la composición de los cuadros directivos de las municipalidades que la integran, se expone a una situación de tensión que prueba su solidez institucional (se debilita o se fortalece)”, Notas de campo,

“...dice que no tienen recurso para actualizar su página Web y que tampoco tienen tiempo de responder las RRSS de la asociación, y que en todo eso están muy al debe” (Entrevista individual de SE)

“Reconoce que en algunas ocasiones los alcaldes priorizan sus propios intereses y sus comunidades, por lo que la AM se resiente (puede incluso llevar a la disolución), pero que es inevitable y hay que saber moverse en ese terreno inestable. Ello, por defecto,

implica que los proyectos que impulse la AM deben ser plurales y de impacto parejo...” (Entrevista Grupal Zona Norte)

“Hay una cierta desconfianza desde el punto de vista jurídico hacia el derecho privado en el cual está enmarcado el ámbito de las Asociaciones, dado que está vinculado al ámbito municipal. “¿Por qué se le ponen tantas trabas a las asociaciones si todas sus acciones fueron tomadas por un acuerdo entre varios actores legalmente constituidos y por un tema en común que les involucra a todos?””. (Entrevista individual a SE)

“Observó la conformación de un staff más profesional entre 2017 y 2019, en que había una serie de profesionales apoyando a la Asociación, fundamentalmente ingenieros y abogados. En ese tiempo, en la Asociación Regional estaba Jaime Varas, concejal por Viña del Mar, abogado y secretario técnico de la Asociación, además de Pablo Hernández que era ingeniero civil industrial y gente ligada al tema medioambiental. Ese fue la composición de equipo más fuerte que vio en ese momento, y se empezó a degradar en el tiempo ya que esos proyectos finalizaron y esos profesionales no siguieron conformando los equipos de trabajo, y luego nos enfocamos principalmente en el tema de las capacitaciones” (Entrevista Individual SE).

Las citas anteriores ilustran la variabilidad y la fragilidad de la existencia de las AM. Muchas de las que han logrado sortear con relativo éxito estas limitantes también conviven con la precariedad financiera o el aislamiento político, por lo que son organizaciones que están lejos de ser consideradas consolidadas en términos operacionales. Una cosa es constatar que se han ganado un espacio, especialmente en el ámbito de la gobernanza multinivel,

tema que veremos en el apartado respectivo, otra es que tengan las capacidades para sostener la existencia permanente de cada una de ellas.

Ello nos remite a poner en vitrina dos cuestiones que hoy están en la base de la decisión de favorecer el AM.

En primer lugar, es necesario enfatizar en la necesidad de un cambio cultural en los actores de base del AM. Quienes tienen la facultad de decidir si participan en la creación de AM tienen que disponer de una mirada amplia y generosa, con un enfoque territorial macro, que visualice más allá del territorio de su competencia administrativa. Esa condición de una cultura pro-asociativismo en el liderazgo político es clave.

En segundo lugar, es indispensable evaluar el perfeccionamiento del marco legal.

En efecto, para la totalidad de los entrevistados este es el quid del problema, y ello, por cierto, está íntimamente vinculado con el proceso constituyente que se inició el año 2020.

“(El actual asociacionismo municipal tiene relación directa con) ...La permanencia del modelo básico de municipalidad que generó la Constitución del 80 es, fundamentalmente, un factor causal relevante. La municipalidad es depositaria de la subsidiaridad pasiva, focalizada, del Estado.”

“Por tanto la tarea prioritaria en el marco del debate constitucional que se iniciará en los meses siguientes es “desmontar” el modelo institucional – municipal vigente. *No da el ancho.*” (Cursiva y subrayado nuestro)

“En la constitución actual está la distinción entre órgano de gobierno y órgano de administración. Eso, mientras subsista, seguirá impidiendo una gobernanza local diferente. Y, obviamente, en las AM.”

“Para el Estado la Municipalidad es una especie de categoría residual que tiene como misión administrar políticas, planes y programas definidos en el nivel central, desfinanciados y que no reconocen las especificidades socio – territoriales.”

“... Municipalidades con estructuras organizacionales que favorecen el autoritarismo, el clientelismo, la opacidad. Con débiles estructuras de control interno y social. En parte es resultado de una herencia cultural hispanoamericana” (Entrevista individual a Ex SE)

Las citas anteriores resumen de manera bastante fiel la persistente constatación en las entrevistas individuales y grupales, que el tema legal tiene un calado más profundo que sólo la propia ley de Asociaciones Municipales.

3.6.- LAS AM SON ORGANIZACIONES INTERESANTES PARA LA SOCIEDAD CIVIL Y PARA EL ESTADO.

Las actuales AM han acumulado expertise, han configurado un rol y aunque su sobrevivencia todavía está en juego se perfilan como “jugadores” capaces de participar en un proyecto de país más democrático, moderno, inclusivo e igualitario.

“Destaca las exigencias de las metodologías de evaluación de proyectos de inversión pública, que usa parámetros que no se cumplen en todas las situaciones. Es una falla del Sistema Nacional de Inversiones Públicas tener una visión homogeneizante de

territorios desiguales y que debe ser una tarea de las AM explicitar y presionar para que se cambien.” (Entrevista grupal Zona Centro Sur)

“...las contribuciones que las AM pueden hacer al desarrollo territorial y local; a la formulación de políticas públicas, especialmente cuando la escala del tema es mayor que el ámbito municipal. Territorio y medio ambiente son ámbitos de colaboración muy potentes para la acción colaborativa que le dan sentido estratégico a las AM” (Entrevista grupal Zona Norte)

“La AM representa una oportunidad para darle perspectiva estratégica a la gestión local, en tanto se logre que los proyectos que trabajen sean tan potentes que, si cambia un alcalde en un municipio socio, éste se vea en la obligación de darle continuidad e integrarlo como parte de su discurso y su propuesta. Es un área de mejoramiento de nuestra legislación electoral.” (Entrevista grupal Zona Norte)

“Las AM deben ser un motor de descentralización política no solo desde la capital si no que también a nivel regional” (Entrevista grupal Zona Norte).

“Piensa que es vital fomentar el AM, pues esto es densificar el tejido socio-institucional para la descentralización. Se tiene que fortalecer la convicción de los alcaldes de la necesidad de las AM” (Entrevista grupal Zona Centro)

“En ese escenario el rol de las AM es fundamental: Centralismo nacional y regional es una rémora” (Entrevista Grupal Zona Centro Sur).

“Darle institucionalidad a las AM, que las municipalidades sean las que se asocian no sólo los alcaldes. Es preciso instalar una cultura

descentralizadora. Unir a partir de los temas comunes la gestión municipal” (Entrevista grupal Zona Sur).

“El asociacionismo municipal se ve impulsado, de otra parte, por las necesidades propias y singulares de las grandes conurbaciones urbanas características de nuestros días. Aunque son muchos los criterios que vienen utilizándose para la definición de estos espacios, criterios entre los que figuran el índice de crecimiento de la población de la zona o el carácter no agrícola de sus funciones económicas básicas, parece existir consenso en la idea de que estamos ante espacios en los que los límites de los diferentes Municipios o entidades locales básicas no son perceptibles en la realidad del terreno y en los que se produce además un importante desplazamiento de la población entre los lugares de residencia, trabajo y ocio” (Barrero, 2008)

“En este contexto ve a las AM como intermediadora o como entes que tienen la capacidad de abordar los temas con una lente mayor.” (Entrevista grupal Zona Centro)

El conjunto de citas que rescatamos, tanto del trabajo de entrevistas como de la revisión bibliográfica coinciden en resaltar que las AM llegaron para quedarse, en primer lugar. Luego, que su rol no es solo ejecutar proyectos si no que incidir en el debate sobre el perfeccionamiento institucional, no sólo en términos de su propio marco legal si no que en el más trascendente para conjugar el binomio que mejor refleja el trabajo de las AM: “temas y geografía”.

3.7.- MADUREZ DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

Para comenzar este apartado queremos reponer nuestra definición de Madurez Institucional, con el fin de encuadrar el análisis de discurso que realizamos a partir de las entrevistas realizadas. Vamos a definir conceptualmente esta dimensión como la “Capacidad que tiene una organización para aprender y utilizar los conocimientos adquiridos en el tiempo, para convertirse en una institución exitosa” (Montaño, 2014).

La definición enfatiza una cuestión clave en el desarrollo institucional: la gestión del conocimiento propio, de la experiencia adquirida, su puesta en perspectiva y, con ello, la evaluación del grado de consolidación, dinámica porque se concibe como proceso, que la estructura organizacional y sus actores, internos y externos, van configurando su posición en el espacio socio – institucional y evidenciando, sus mejoras o sus retrocesos.

Entendida de ese modo la percepción de la madurez institucional nos proponemos abordar esta dimensión y exponer los signos y pistas que logramos capturar. Naturalmente, como el resto del trabajo, las afirmaciones que se realizarán no son en absoluto concluyentes, más bien, eso es lo que esperamos, son fecundas hipótesis que justifican mediciones más finas como las que nos propusimos con nuestro abordaje cuantitativo y nuestro modelo estadístico que se expondrá en su debido apartado.

3.7.1.- LAS AM Y SU VALIDACIÓN ORGANIZATIVA

El primer aspecto que nos ocupará la atención es cómo se percibe, por parte de la comunidad asociacionista como de sus contrapartes, el desarrollo organizacional de las AM.

Consistentemente con los hallazgos de la sección anterior es preciso señalar que la heterogeneidad es un rasgo característico en el ámbito organizacional de las AM.

Sin embargo, pese a las diferencias encontradas, aún existe un rasgo base común:

“(La omnipresencia de los alcaldes) ...impide ver a la asociación como un agente de desarrollo local, se plantea más bien como complemento de los municipios. En este sentido existe un respeto a la gestión municipal territorial. Nada puede hacerse si los municipios no autorizan la entrada en los territorios”

Esta mediación que es inevitable y necesaria - la literatura especializada apunta que esta situación es una forma de conciliar la especialización funcional que tendría el ente asociativo con la legitimidad democrática de origen de sus autoridades (Ortiz, 2013) que emanan, lógicamente, de las propias municipalidades asociadas - indica, de un modo u otro que subsiste un tema de fondo en el asociacionismo municipal chileno y que el debate aún se mantiene periférico en torno al modelo de fortalecimiento de la institución descentralizada junto con la racionalización de su operación. En otras palabras, si el modelo a elegir es el funcional empresarial (el municipio como unidad prestadora de servicios) o el institucional (comunitarista - territorial).

“Mientras el enfoque institucional ha garantizado la existencia de los municipios, favorecido la estabilidad de sus límites y la uniformidad del régimen municipal, el enfoque funcional-empresarial impulsa un nuevo régimen de legitimación, requiere la flexibilidad y constante revisión de materiales, perímetros municipales y la diferenciación territorial de sus atribuciones. Sin embargo, ningún Estado - sea

unitario o federal - puede eximirse de la institucionalidad de los poderes territoriales ni tampoco negar la realidad socio demográfica del país. Por lo tanto, permanece una co-dependencia de los dos modelos de legitimidad” (Ortiz, 2013).

Esta digresión teórica no es injustificada puesto que el debate acerca de la descentralización está influido por ambas visiones o modelos y, por ende, la institucionalización de las AM, es una cuestión que va más allá de un simple tema de atribución de competencias.

“La competencia puede definirse como la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el Ordenamiento Jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar” (*Concepto de competencia en la Administración Pública*, 2019).

En palabras corrientes son las atribuciones que se le confieren a las entidades públicas, y en el ámbito privado a los niveles de gestión de la organización, y que tienen que ver con temas tan complejos y áridos como el de la responsabilidad, la probidad, la financiación y el control que se debe ejercer y quién y cómo debe hacerlo.

Para nuestro caso de trabajo el debate está en el centro de las reflexiones y juicios que hacen respecto del nivel de madurez que han alcanzado las AM, y aunque su elaboración es heterogénea, los sentimientos y razones que afloran son una clara manifestación de la misma incertidumbre que se percibe en el ambiente institucional.

Para ilustrar mejor la cuestión competencial que subyace en el fortalecimiento de la institución AM, conviene tener en mente que, en el ámbito europeo, específicamente en el español y en el francés, existen varias

formas de asociación y que cada una de ellas implica competencias diferentes.

En el caso francés¹⁶, al alero del paraguas denominado “Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal” (EPCI), conviven una frondosa malla de entidades de cooperación municipal, todas ellas con personalidad jurídica de derecho público y especialización funcional. De antigua data se reconocen los denominados “sindicatos intercomunales”, ya sea con “vocación única” (es decir, con un fin específico y único) y que tienen poder fiscal (o sea capacidad de recaudar erario) y los con “vocación múltiple”, que no tienen esa facultad fiscal. Estos últimos más parecidos aún a nuestras AM.

En tiempos recientes, a fines del siglo XX, surgieron otras formas de cooperación intercomunal, todas reguladas por ley, con facultad fiscal y que operan según los niveles de integración territorial que implican: Son las denominadas “comunidades”¹⁷ que también son entidades públicas con atribuciones obligatorias y facultad fiscal y que han sido revisadas y actualizadas por la ley que regula la Administración Territorial de la República Francesa, en el año 1992 y que continúa vigente. Estas tres últimas formas de cooperación “comunitaria” son todas de carácter supramunicipal, es decir, que gozan de atribuciones que les transfieren las entidades asociadas menores y que son ejercidas por un cuerpo colegiado de autoridades provenientes de las asociadas y que gestionan cuerpos especializados de cuadros técnicos de alto nivel profesional.

En el caso español la frondosidad es aún mayor, aunque el año 2014, se publicó una reforma a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, que

¹⁶ Nuevamente nos basamos en la ponencia que citamos más arriba (penúltima y antepenúltima) y que rescatamos de la Web.

¹⁷ Las hay de tres tipos: las comunidades urbanas (1964); las comunidades de aglomeración y comunidades de comunas, todas reguladas por la mencionada ley de Administración Territorial.

introdujo criterios y procedimientos encaminados a una “racionalización” del gasto de estas entidades, en palabras corrientes, modificaciones a la ley que incorporaban el concepto de responsabilidad fiscal, la densidad institucional no fue afectada y, por tanto, podemos encontrar variadas formas de entidades locales.

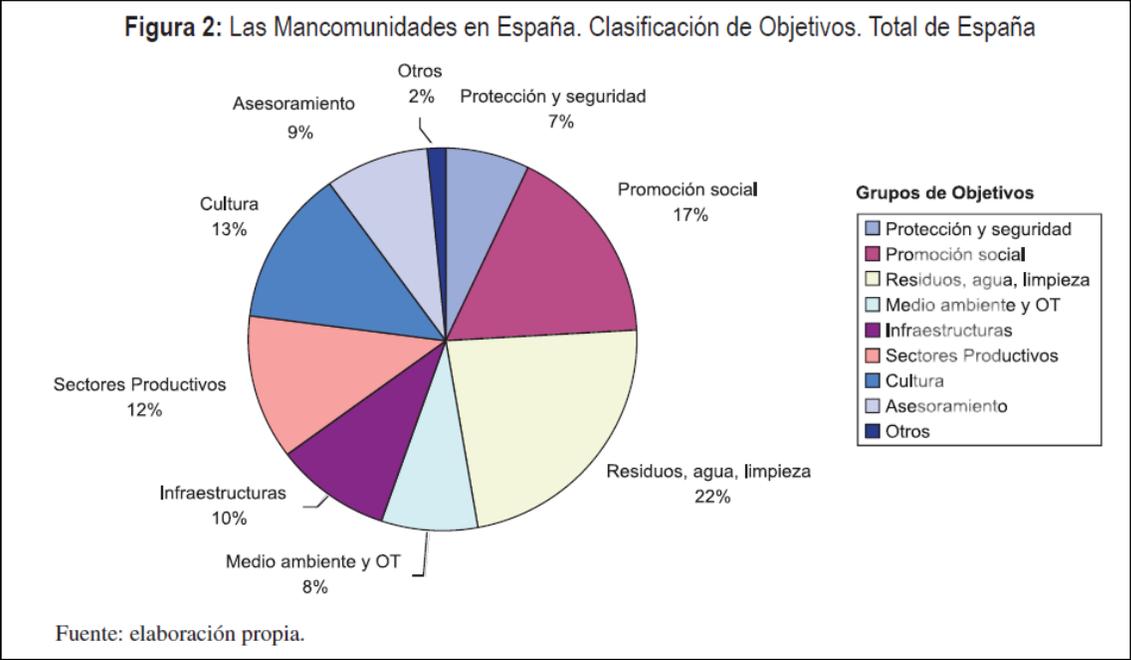
Los tipos más conocidos de entidades locales, que implican a los municipios, son:

- Mancomunidad (equivalente a nuestras AM, aunque con estatuto de entidad pública, es decir, con personalidad jurídica de derecho público)
- Los Consorcios, que son entes públicos también, que dan cuenta de un asociacionismo de tipo vertical, al integrar a servicios públicos de modo obligatorio, y que permite la inclusión de entidades privadas sin fines de lucro.
- Las empresas municipales
- Redes de Municipios
- Otros entes, entre los cuales se pueden clasificar los Grupos de Acción Local (GAL) que también pueden integrar a entidades privadas, puesto que son entidades funcionales sin fines de lucro.¹⁸

Al igual que en el caso francés, en el caso español encontramos entidades cooperativas que pueden promover los municipios y que pueden adoptar la forma intermunicipal o la supramunicipal (las empresas municipales o las propias mancomunidades).

¹⁸ Para mayores referencias a los GAL ver: <https://redex.org/que-son-los-grupos-de-accion-local>

Al respecto cabe mencionar que una caracterización realizada por un especialista español identificó las siguientes áreas o focos temáticos en torno a los que se constituyen las mancomunidades, las que por razones de espacio resumiremos con el gráfico que confeccionó (Haas et al., 2005)



Teniendo como marco de referencia que existen en el desarrollo de formas asociativas para la gestión municipal en nuestro país, al menos, un tema de fondo (el modelo con el cual se fundará la legalidad de estas formas asociativas) y un tema de formas, es decir, si será un ente intermunicipal o un ente supramunicipal, queremos adentrarnos en lo que los actores refieren respecto a su visión del grado de madurez que han logrado las instituciones AM, tras casi 10 años de vigencia de la Ley que le dio existencia legal.

“La naturaleza intrínseca de las mancomunidades está estrechamente relacionada con la prestación de servicios de competencia municipal, el motivo básico de esta cesión de competencias es como marca la ley

de Bases aumentar la calidad de la prestación a los ciudadanos y mejorar la gestión de los servicios” (Haas et al., 2005)

“Todas las AM tienen un ciclo de desarrollo en que en su primera fase realizan un rol más bien instrumental, pero en la medida que van adquiriendo solidez e impacto en sus acciones se van convirtiendo en referentes” (Entrevista grupal Zona Centro).

“El PNUD entiende a las AM como actores claves para procesos de gobernanza climática multinivel y ha intentado adentrarse un poco más en el mundo de estas entidades con algunos pequeños estudios, bastante simples y directos. Sin embargo, la respuesta de las AM ha sido muy baja y en general pareciera ser que las que muestran más receptividad a estas convocatorias son las que tienen mayor madurez. ACHM (cuida el equilibrio en la composición de su directorio), la AMUCH es otro ejemplo de estabilidad y, por supuesto AMUSA” (Entrevista grupal Zona Centro) (Cursiva y subrayado nuestro)

“(En las actuales circunstancias) ... respaldo el modelo de AM que presta servicios concretos, la experiencia de MSUR es que ofrece un servicio concreto a sus asociados, reciclaje; camiones; instalación y administración de puntos verdes; capacitación a funcionarios municipales y líderes comunitarios. Mayor respaldo tiene ahora con la pronta entrada en vigor de la Ley Responsabilidad Extendida del Productor (REP). Implementando un política pública que está en la base de este Ley REP. Por ello la tasa de morosidad que tiene no supera el 18%, no tiene problemas desde el punto de vista del personal que requiere, de la gobernanza política de la AM y tampoco de la administración de la AM. Él enfatiza que a su vez es gerente de EMERES (desde hace 10 años) y SE desde hace 3, lo que refleja la

continuidad de la administración y fuerza del interés asociativo de los municipios” (Entrevista grupal Zona Centro Sur)

“(Frente a la decisión de constituir una AM, en el presente, se debe tener claro)...¿Para qué la creo?, ¿qué competencias debe tener?, ¿qué recursos humanos, con que calificación y la cantidad de recursos financieros? (Entrevista Grupal Zona Centro Sur.

“En opinión de este Informante se percibe más proactividad desde el mundo de las AM que han logrado madurez que desde los servicios públicos, el Estado en general. Valora altamente el trabajo realizado por Ciudad Sur” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Puede darse igualmente que el proyecto que desarrolle la Asociación le genera valor agregado al alcalde, un adicional a sus proyectos municipales y hace que se tome interés y su aporte no se discute. La labor de las Asociaciones recae principalmente en orientar a sus municipios, en el sentido de que por aquí te puedo ordenar el naipe, coordinando su trabajo propio de la municipalidad con otros proyectos de otras municipalidades puestos en común” (Entrevista individual SE).

“Objeto social amplio, bien trabajado, puede ser una fortaleza basada en capacidad flexible de las AM para enfrentar contingencias”. (Entrevista grupal Zona Centro)

“En relación con la heterogeneidad política de las autoridades que conforman la Asociación señala enfáticamente que no han tenido ningún conflicto con ello”. (Entrevista individual SE)

“Las AM, como objetivo principal, deberían ser los que entregan solución a los requerimientos de largo plazo de las municipalidades y

sus comunidades, independiente de los alcaldes de turno” (Entrevista individual a SE)

“Cuenta con planificación estratégica desde 2013 -proceso promovido por SUBDERE-, lo que contribuyó al encuadre necesario para poder funcionar, pero necesitaría de una actualización para el periodo actual. De hecho, señala que el 80% de su gestión corresponde a responder a la contingencia y un 20% responde a la planificación estratégica, lo cual -argumenta- no es problemático, ya que es propio de las características del negocio de administración de parques, contemplando situaciones de riesgo, tales como incendios, extravío de visitantes, accidentes, entre otras. No obstante, para tales contingencias ya cuentan con la experiencia y saberes suficientes para saber cómo reaccionar y resolver las problemáticas que surgen rápidamente, además de capacitar adecuadamente a su personal y visitantes en la protección de los ecosistemas cordilleranos y las responsabilidades que implica la apertura de éstos al público” (Entrevista individual SE) (Cursiva y subrayado nuestro)

“En relación lo heterogéneo de las posturas políticas de los alcaldes, señala que estos ya entendieron que en la asociación se realiza una gestión técnica, de ahí que él y el otro funcionario de la asociación estén desde el año 2005 y 2006.” (Entrevista individual a SE).

“Como elemento obstaculizador el entrevistado señala que los cambios de dirección de la asociación podrían considerarse como obstáculos. Sin embargo, él plantea que no se han presentado estos problemas en su asociación.”

No obstante, lo anterior, todas apreciaciones que indican un alto grado de valoración del rol de las AM y de su grado de fortaleza, es dable encontrar, todavía, situaciones como la descrita a continuación:

“Las AM en muchos casos son “hueseras” de funcionarios municipales castigados, que son enviados por alcaldes para librarse de ellos. La pertinencia y la reglamentación de las llamadas “comisiones de servicio” es un tema que es necesario revisar y resolver. No se puede ser eufemístico en torno a este mecanismo que bien empleado sería una manera de generar equipos potentes en las AM” (Entrevista a Ex SE).

3.7.2.- LAS AM COMO GRUPO DE PRESIÓN O LOBBISTAS

“Enfatiza que es importante que las AM, no solo la ACHM, si no que todas, tengan en consideración el rol político que pueden desempeñar ante autoridades representativas como ejecutivas en las decisiones relacionadas con múltiples aspectos de la de las AM, la vida local y regional: Financiamiento de las Municipalidades y de las AM; Inversión Pública, descentralización. Pone como ejemplo el tema tributario y su tratamiento centralista”. (Entrevista grupal Zona Norte) (Cursiva y subrayado nuestro)

“(Refiriéndose)... al carácter regional esta AM tiene una lógica gremial que es muy apropiada para efectos de lobby en temas relacionados con planes, programas y proyectos a ejecutar en la región de O’Higgins. A veces se discrimina el resultado de ese trabajo gremial en municipios que compartan una orientación política, lo que es criticado y resiente la fortaleza de la AM”. (Entrevista Grupal Zona Centro Sur).

“Valora el rol de las AM, a pesar de que por diversas razones no han podido exponer toda su potencialidad (remite al tema del acceso a los recursos financieros), sin embargo las AM son fundamentales sobre todo en el despliegue de los procesos descentralizadores. Reitera que las AM pequeñas, tienen grandes problemas para lograr sus objetivos debido a los pocos recursos financieros con los que cuentan”. (Entrevista grupal Zona Centro)

“Una muestra de la debilidad o fortaleza de una AM puede tener que ver con la incidencia de su opinión en cuestiones tan relevantes como la gestión de la pandemia. Por ejemplo, la AM de Borde Costero no tuvo ninguna opinión en relación con los permisos vacacionales veraniegos” (Entrevista grupal Zona Centro)

“También es importante que las AM pongan en vitrina temas que afectan, debilitan o discriminan a las municipalidades. Sistemas de financiamiento, plantas de personal, etc.” (Entrevista grupal Zona Norte)

“El entrevistado plantea a las asociaciones municipales como un complemento de la gestión municipal, desde esta perspectiva estas organizaciones se instalan en el sistema político, es decir su campo de acción es principalmente el aparato público. No visualiza posibilidades de gestión autónoma, su forma de financiamiento solo se acota a las posibilidades que entregan los municipios con mayor o menores cuotas”

Respecto de la solidez financiera de las AM, podemos encontrar situaciones completamente opuestas, sin embargo, la resiliencia de todas ellas demuestra que la existencia de las AM es un punto de inflexión en la densificación del tejido institucional funcional y territorial

“(La AM a la que gestiona no tiene dificultades financieras) ...ya que la cuota de los cuatro municipios esta cancelada en el mes de marzo de cada año. Con 64 millones de pesos”. (Entrevista individual SE)

3.7.3.- LA CIRCULACIÓN DE CONOCIMIENTO AL SERVICIO DEL FORTALECIMIENTO DE LA AM COMO PRESTADORA DE SERVICIOS

“ (Cuando la AM comprendió que)...necesitaban capacitación para activar su programa de reciclaje acudieron a IDMA porque necesitaban una formación concreta, “muy al callo, muy de aprender a hacer”. (Entrevista grupal Zona Centro)

“Calidad de los equipos, es un desafío permanente. UTEM ha establecido la decisión de desarrollar capacitación (gracias a la vinculación con las AM) a funcionarios municipales. Potenciar capacidades propias. Por ejemplo: Gestión Documental para funcionarios responsables de Archivo Municipal” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Se diseñó desde la AM, un Plan de Capacitación para funcionarios municipales que aborden en tema turístico pero que debido a la pandemia no ha sido posible implementar completamente. Tema Pendiente en la agenda de la AM” (Entrevista grupal Zona Sur)

“Esta oportunidad le ha permitido a la Universidad y al Depto. de Economía perfilar un interesante espacio para realizar capacitación pues le permitió ver distintas realidades y valorar el rol de las AM, especialmente de AMUSA, a la que atienden desde sus requerimientos y necesidades. La Universidad valora mucho la vinculación con el medio, instituciones públicas, privadas, academia y las AM”

“(Destaca)...una iniciativa orientada a los funcionarios de las municipalidades asociadas (ambas regiones), que es implementar actividades deportivas para favorecer la sociabilidad y el sentido de pertenencia a la AM” (Entrevista individual SE).

3.7.4.- LAS AM: USO DE LAS TI Y LA DIFUSIÓN DE SU LABOR HACIA LA COMUNIDAD LOCAL.

“Es importante destacar el papel que desempeñan las TICs en el intercambio de experiencias exitosas, en la elaboración y difusión de conocimiento y en formación e información. A ellas se han añadido recientemente las redes sociales que se están revelando como un poderosísimo multiplicador y facilitador de la intervención masiva de los ciudadanos corrientes en la agenda política y una herramienta clave en las movilizaciones de masas en defensa o rechazo de decisiones que afectan a los intereses generales.

Pero éstas van aún más lejos ya que, hoy en día, las redes sociales y la transparencia de las redes compartidas no sólo cuestionan todo tipo de jerarquías establecidas, sino que tratan de imponer una democracia deliberativa” (Díaz & Pérez, 2011)

Esto nos señala la literatura especializada respecto del uso de las Tecnologías de la Información en el ámbito de la gestión pública europea, particularmente la relacionada con las entidades locales públicas, en su doble dimensión: Uno, por una parte como recurso de transferencia de información y conocimiento para aquellas entidades y personas que tienen interés particular en el objeto o fin institucional y su acceso o implementación y, por la otra, como un medio de generar las condiciones de visibilidad acerca de cómo (y todas sus implicancias) se realiza la gestión, es decir, se favorece la transparencia activa.

En nuestro esfuerzo sistematizador de las subjetividades de los actores haremos una revisión de cómo se integran las TI (sitios web y Redes Sociales) en las actuaciones de nuestras AM.

“Cuentan con un despliegue comunicacional que les permite mantener una comunidad de seguidores por redes sociales. Sin embargo, perciben que el público les reconoce más por los parques que por el concepto de Asociación de Municipalidades, lo cual es hasta cierto punto beneficioso al cumplimiento de sus fines, básicamente, porque no gastan energía y tiempo en responder demasiadas consultas de sus visitantes: “El enredo de la imagen pública y la ignorancia casi que nos beneficia. Lo que importa es el producto, el resultado percibido por el público y los beneficiarios”. (Entrevista individual SE)

“En cuanto a la difusión de la ejecución de las obras de desarrollo social poseen canales formales los que quedan de manifiesto en las páginas web las cuales cuentan con variada información de la gestión realizada”. (Entrevista individual a SE)

Cabe señalar que el 80% de las AM vigentes y activas, que lograron ser contactadas y sus datos actualizados, cuentan con sitio web, algunos de ellos de muy buena factura y otros cumpliendo estándares básicos de visibilidad, aunque su calidad y actualización, es deficiente¹⁹.

No obstante, aun cuando los sitios no estén actualizados al día, es importante destacar que casi el 95% de ellos cumple con el enlazamiento del sitio con el servidor de Transparencia Activa, lo que se valora como una manifestación de cumplimiento de la exigencia legal, pero al mismo tiempo,

¹⁹ Observación nuestro resultado de revisar todos los sitios webs activos de las AM vigentes.

una voluntad de minimizar el riesgo que opacidad y sospecha que pesa sobre las AM debido a su reciente presencia en el ámbito de la gestión pública y a que la omnipresencia de los alcaldes, que se mencionó al comienzo de esta sección, establece habitualmente una limitante respecto de la difusión de acciones que no incluyan la imagen de aquellos.

“En relación a la difusión y utilización de redes sociales existe una gran utilización de estos medios comunicacionales, información completa de las alianzas estratégicas y noticias contingentes de la región”. (Entrevista individual SE Zona Norte)

Un caso particularmente interesante lo constituye el sitio web de ACHIFARP:

“Sitio Web: <http://www.achifarpchile.cl> - Sitio web activo, actualizado. Entrega información de municipios asociados. En términos estrictos es una herramienta de comercialización digital, por ende está habilitado para e-commerce”²⁰

La situación descrita en la sección previa da cuenta que la percepción subjetiva de los actores integrantes o cooperantes con las AM es disímil, que la heterogeneidad y fragilidad de las AM, son, sin duda, rasgos que no se puede desconocer. Pero esa heterogeneidad no es un impedimento para que las AM logren posicionarse, pese a sus debilidades, su mensaje en la web.

Ella da cuenta que la conciencia de los SE respecto de la relevancia de estos recursos para “fidelizar clientela” (las autoridades de las municipalidades integrantes) así como la búsqueda de legitimación ante las comunidades. Puede que todavía la solidez institucional no sea la suficiente para que el modelo de uso de las TICs sea el que realiza ACHIFARP, primero porque no todas las AM son, en la práctica, una comercializadora de productos de consumo masivo, pero segundo porque no todas lo requieren de ese modo y

²⁰ Ídem anterior.

no tienen los recursos financieros y técnicos para que se materialice tal despliegue. Sin embargo, y con esto cerramos, la masiva extensión del uso de TICs y RSS, es un signo de consolidación institucional interesante al que habrá que ponerle más atención.

En resumen, las AM son recientes en nuestra historia institucional, son heterogéneas y son frágiles todavía; dependen en forma estructural de la voluntad de las municipalidades y aunque pueden ser útiles como centros de difusión de conocimiento y de acceso a resultados de intervenciones que superan la escala administrativa municipal, siguen siendo un híbrido que no se logra perfilar completamente como una entidad que pueda ser sujeto de financiamiento crediticio.

Sin embargo, esta heterogeneidad es también una expresión de las posibilidades que le otorgó a las AM el actual marco legal, que en nuestra opinión cumplió un ciclo y que merece atención y perfeccionamiento.

La diversificación de las AM actualmente no tiene sólo que ver con su objeto social y su amplitud o focalización, sino que, más bien, con su operación. En efecto, como una nueva expresión de la diversificación de los giros de estas entidades podemos afirmar que una nueva categoría de ente municipal asociativo ha emergido: la empresa asociativa municipal, que se ejemplifican en las AM que hoy se gestionan como “negocio” o entidad prestadora de servicios que está facultada a cobrar por este. Los casos más emblemáticos de este nuevo espécimen de AM son ACHIFARP, Parque Cordillera y Municipios Sur.

3.8.- ASOCIACIONES MUNICIPALES Y SUS APORTES A LA GOBERNANZA MULTINIVEL.

Para resituarnos en el proceso sistematizador de las subjetividades de los actores, conviene recordar la definición que empleamos para entender y operacionalizar la dimensión Calidad de la Gobernanza “Conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes e instituciones que afectan a cómo se dirige, administra o controla una corporación” (Aguirre et al., 2019).

Nos referiremos, entonces, a dos aspectos o facetas de este fenómeno: La gobernanza interior y la gobernanza exterior, o hacia el resto de la sociedad y en este último aspecto enfatizaremos razones o procederes relativos a estrategias y modalidades de implementación.

Nuestro análisis lo iniciamos con una referencia a las implicancias de la debilidad o fortaleza de las instituciones, entendidas estas, nuevamente, como conjunto de reglas de juego, y por ende, su legitimidad, su nivel de desarrollo y su cumplimiento. Para ello nos apoyaremos en el texto ya citado de Levitsky y Murillo que destaca que:

“La debilidad institucional crea un conjunto diferente de expectativas. Donde las instituciones están débilmente impuestas, por ejemplo, los actores no pueden asumir que otros cumplirán con las reglas. En ese contexto, los actores gozan de mayor discreción: ellos pueden seleccionar estrategias que están prescritas por las reglas, pero pueden también elegir entre varias opciones extrainstitucionales. A medida que el número de opciones estratégicas aumenta, también lo hace la incertidumbre. Los actores son menos capaces de formar expectativas estables acerca del comportamiento de otros, lo que estrecha sus horizontes de tiempo y erosiona su confianza. De esta forma, la baja imposición limita la cooperación y la acción colectiva,

lo que puede socavar la calidad –y en algunos casos, la estabilidad– de las nuevas democracias (Nino, 1992; O’Donnell, 1993, 1994; Stein et al., 2006)” (Levitsky & Murillo, 2010)

Teniendo esa consideración teórica como telón de fondo abordaremos e modo en cómo se materializa el “fortalecimiento institucional” tanto en lo interno como en su relación con el entorno de las AM, a partir del registro de las reflexiones que realizaron nuestras y nuestros entrevistados durante la fase de trabajo cualitativo.

En relación con la conformación del gobierno interior es dable destacar las siguientes situaciones que dan cuenta de una comprensión abierta, inclusiva, participativa y, particularmente, democrática de la articulación de liderazgos y autoridad.

“(Respecto del directorio) ...también cuentan con un representante de las y los concejales y esta concejala, tiene derecho a voz y a voto de las decisiones que adopta la asociación” (Entrevista individual SE)

“Es relevante para la subsistencia de una asociación el modelo de gobernanza que establezca. Todo ello teniendo presente que cada cuatro años las AM enfrentan cambios de autoridades y con ello de énfasis temáticos. Sin embargo, a la luz de la experiencia de MSur se desprende que la clave es tener un servicio concreto, verificable, de bajo costo, masivo, lo que lo transforma en altamente visible para las comunidades. Y, desde el ámbito de la política, ser capaces de mantener integrados a todas las diversidades en los órganos de dirección de la AM.

AM MSur tiene como política el que todos sus acuerdos de directorio sean refrendados por los concejos municipales de las asociadas, eso transparentiza e involucra a las autoridades locales, en los diálogos.

Los concejales de las comisiones medioambientales de los municipios fueron invitados a participar en comisiones de trabajo dentro de la AM y eso los ha implicado y fidelizado de manera permanente”. (Entrevista grupal Zona Centro Sur)

“Respecto a la estabilidad institucional de una AM recomienda que lo apropiado en asegurar que en los directorios exista una diversidad/transversalidad de representaciones políticas, toda vez que las municipalidades están comandadas por políticos.” (Entrevista individual SE)

“En caso de una AM en situación de conflicto ella plantea que eso debe manejarse con “buen liderazgo de la presidencia”, por tanto, tiene que ser un alcalde para tener la legitimidad y el respeto de todo el resto de la directiva. Debe tener claridad sobre el proyecto estratégico.” (Entrevista individual SE)

Estas citas dan cuenta de la extendida práctica en las AM actuales, de involucrar en los directorios y en las comisiones de trabajo que se organizan para efectos de planificar y hacerle seguimiento al trabajo que realiza la AM, además de los Alcaldes, también a los concejales y concejalas, no sólo por una razón de buenas relaciones humanas, si no para que los procesos de ratificación de acuerdos que deben realizar los distintos concejos municipales sean lo más fluidos y transparentes y porque la participación de los/las concejales/as es mucho más frecuente y constante dado que los Alcaldes tienen agendas mucho más intensas. En ese sentido, generar una dinámica de planeación y evaluación considerando a todos los estamentos de gobierno colegiado de la administración local es una condición de estabilidad y mayor fortaleza.

En segundo lugar, que la presidencia de una AM está, siempre, reservada a un alcalde, por jerarquía y legitimidad, sino que, además, se ha llegado a la convicción que este líder formal debe ser una persona hábil en la gestión de conflictos y que esté convencido de las bondades de los proyectos asociacionistas.

Por ende, podemos afirmar que los criterios de inclusión, transversalidad, participación, habilidades blandas y convicción en el proyecto AM son, a estas alturas, reglas de base que se han convenido en señalar como las que aseguran el fortalecimiento institucional de las AM, especialmente en su dimensión Gobernanza.

No obstante, la percepción de déficits y pendientes en relación a la fortaleza institucional y la gobernanza siguen presente y es necesario atenderlos para eventuales perfeccionamientos del marco institucional.

“Por un lado no son agencia de desarrollo público, pues tienen un carácter de derecho privado, pero tampoco se vinculan con el sector privado orientado al desarrollo del territorio”

“Las AM son actualmente una “coordinación de municipios”, no tiene competencias, no tiene interlocución real, vinculante con el Estado”
(Entrevista grupal Centro Sur)

“El Asociativismo es un movimiento que tiene que ir más allá de establecer la existencia de actores aglutinadores gremiales poderosos a nivel central (ACHM o AMUCH) si no que debe tender a favorecer la descentralización, la diversificación de actores regionales y subnacionales que en distintas temáticas incidan en el debate de Política Pública”. (Entrevista Grupal Zona Centro)

“Estamos frente a un desafío para las AM, sea territorial o temática, de contribuir a la gobernanza de la región. Eso es aún muy débil. Y,

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

reitera, tiene que ver con cuántas competencias son de los municipios y cuántas de las AM.” (Entrevista grupal Zona Centro Sur)

“Rol político de las AM desde la política social, ese es el camino. Cómo vincular la realidad de los territorios y de las comunidades con los mecanismos de la ejecución de políticas públicas.” (Entrevista grupal zona Norte)

“En Desarrollo Económico Local funciona una mesa de trabajo intersectorial a fin de colocar proyectos en ese ámbito, pero la pandemia ha afectado el funcionamiento de dicha instancia” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Se perfila, a partir de estas experiencias, en un actor nuevo de gestión pública, un actor con rol de “bisagra” entre los municipios y los niveles superiores del Estado” (Entrevista individual a ex SE)

“Se trabaja con la Fundación Altiplano (<https://www.fundacionaltiplano.cl/>), con el apoyo de esta entidad han logrado proyectos para reparar las iglesias patrimoniales de la comuna. La pandemia ha parado estos proyectos y se está tratando de reactivar” (Entrevista individual SE).

“...la AM participa en el Consejo de Desarrollo Costero, con una serie de proyectos que buscan resolver los requerimientos de desarrollo de este sector: (desde) acuerdos con Universidades Locales hasta recursos SENCE. Abordaje de un modo global de las diversas situaciones que afectan a la Zona”. (Entrevista grupal Zona Sur)

“Pero si trabajan bastante con los organismos públicos y con la I.M. de Penco donde les facilitaron el comodato para un hogar universitario para 200 alumnos de las comunas que conforman la asociación y que estudian en Concepción e hicieron lo mismo, pero en Chillan con el

SERVIU. Además, dice que han trabajado bastante con la DOH el tema de APR y el tema de caminos con Vialidad” (Entrevista individual SE)

“La asociatividad y la articulación de actores locales, públicos y privados, es la forma de bajar la inversión pública a los territorios.” (Entrevista grupal Zona Norte)

“...alianzas estratégicas con las diferentes instituciones privadas han sido capaces de facilitar la solución de problemas comunes y el aprovechamiento de los recursos disponibles, han atendido a programas vinculados con el medio ambiente, así como también capacitaciones y perfeccionamiento para los trabajadores locales” (Entrevista Individual a SE)

Al respecto es necesario destacar que prácticamente el 50% de las AM contactadas manifiestan tener contactos y acuerdos de colaboración con entidades privadas y públicas, nacionales e internacionales, lo que es un indicador bastante decidor de la potencia del discurso asociacionista.

“...nosotros también tenemos, hemos trabajado con las Naciones Unidas, somos parte de la campaña “Ciudad Resiliente” porque firmamos “Respira La Vida”, que es una campaña mundial. Fuimos promotores de la Cop25 aquí en la región con el equipo de la ONU, etc, etc, de hecho, teníamos un proyecto que se llamaba Cop25 y traíamos a la Greta Thunberg. O sea, tenemos redes” (Entrevista individual con SE)

“En resumen, las AM tienen que buscar estas oportunidades, tienen que participar en procesos de trabajo intersectorial, buscando generar sinergias con otras entidades público – privadas” (Entrevista grupal Zona Centro).

“...las contribuciones que las AM pueden hacer al desarrollo territorial y local; a la formulación de políticas públicas, especialmente cuando la escala del tema es mayor que el ámbito municipal. Territorio y medio ambiente son ámbitos de colaboración muy potentes para la acción colaborativa que le dan sentido estratégico a las AM” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Las asociaciones tienen hartos espacios para trabajar todavía; son entes fundamentales en el territorio; queda espacio para trabajar, sobre todo en los lugares más alejados de los grandes núcleos urbanos; los municipios más pequeños, más alejados, especialmente en el tema ambiental es importante que la gente se sienta empoderada frente a los proyectos grandes, mineros o de otro tipo que impacte la vida local. Que sepan que tienen leyes que les permiten la Participación Ciudadana en la EIA. Como la ley de Pueblos Indígenas” (Entrevista grupal Zona Norte)

“Afirma que existe un gran desorden en cómo se ejecuta la inversión sectorial. INDAP no se coordina con SERCOTEC... Falta de empatía territorial” le llama.

Constata la existencia de cientos de estudios sobre la realidad local, pero al bajar las políticas públicas, especialmente los fondos concursables, se adjudican del mismo modo, lo ejecuta con los mismos y se malgastan los recursos....

No hay evaluación de impacto de la inversión, no hay seguimiento, no hay acompañamiento para que las comunidades beneficiadas puedan hacer uso apropiado de la inversión. Piensa que cambiar las metodologías de evaluación económica y social de proyectos de inversión pública, incorporando variables territoriales y

socioculturales, es un desafío para la academia, a la que responsabiliza de la vigencia no cuestionada de estas metodologías e instrumentos en uso”. (Entrevista grupal Zona Norte).

“La experiencia de PRO – RURAL CHILOE: INDAP, SERNAPESCA, FOSIS, SERCOTEC, obligados a coordinarse porque la evaluación del impacto de las inversiones en superación de la pobreza era muy mala. El piloto que le tocó dirigir (al participante de la entrevista) fue considerado un éxito, sin embargo, NO SE REPLICÓ”. (Entrevista grupal Zona Sur) (Mayúsculas que enfatizan fueron puestas debido al modo que dio cuenta y concluyó la experiencia el entrevistado)

“Una evidencia de lo diagnosticado, la (relativa) invisibilidad de las AM, es que el Gobierno Central y los gobiernos regionales no ven a las AM, no las consideran.

Esto pone de relieve la necesidad de un marco legal que regule de mejor modo, en clave descentralizadora, el traspaso de competencias. Y esta es una tarea inminente” (Entrevista grupal Zona Centro Sur)

“Las AM tienen que mejorar la gobernanza, generar alianzas entre sí para fortalecer la voz de las comunidades implicadas. Destaca el Convenio AM MSur, AMUSA Y AMUR” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Además, menciona que la AM MUROH, que gestiona ella, tienen un trabajo asociativo o colaborativo con Asociaciones de Biobío y Magallanes” (Entrevista individual SE)

“Es el caso de la apertura de la relación con los Países Bajos, AMUSA fue un intermediario importante.

Destaca esa dimensión de generosidad entre las AM y real compromiso con el asociativismo” (Entrevista grupal Zona Centro)

“Destaca que el valor de la asociatividad es un concepto de debe estar presente en el debate de la nueva constitución. Enfatiza que esta conversación, sobre cooperación, desarrollo y asociatividad, está dándose a nivel global”. (Entrevista grupal Zona Norte)

“cultura política compartida y unos mecanismos capaces de traducir el deseo de los habitantes a través de planes, programas y proyectos concretos (Fernández Muñoz, 2008). En eso consiste la existencia de una cultura del territorio. Pero para saber qué es lo que quieren los habitantes para el espacio donde residen, éstos tienen antes que nada que disponer de instrumentos de participación en los asuntos públicos y, de manera especial, tener alguna posibilidad de influir de forma efectiva en las decisiones que tengan impacto sobre ese mismo lugar. Es así como la ordenación participante del territorio se erige como uno de los requisitos básicos de la nueva gobernanza (Sánchez García, 2004)” (Díaz & Pérez, 2011)

De los textos anteriormente destacados podemos concluir:

- Las AM aún tienen déficits en materia de organización e institucionalización que tienen que ver, básicamente, con las competencias que le son conferidas derivadas del estatus legal de ellas. Muchas de ellas han sido resueltas imaginativamente, pero tienen el hándicap de ser producto del sello personal que le imprime tanto la presidencia como la gestión de los/as SE.
- En segundo lugar, la valoración interna de las AM tiene que experimentar un correlato con la valoración externa, particularmente de los entes públicos de nivel superior. La gobernanza multinivel así lo requiere.
- En nuestro país la experiencia de colaboración entre actores de distinto nivel y competencias evidencia un panorama en el cual

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

inciden las orientaciones generales de política pública que tiene el Gobierno de turno y las orientaciones específicas de política pública (y sus modalidades de implementación) que expresan la conducta de los distintos niveles de la Administración Pública tienen aún rasgos particularistas, de un poco deseable ensimismamiento, que tiende a subvalorar la colaboración con otros actores de la sociedad. El sectorialismo de la gestión pública es, probablemente, uno de los obstáculos más recurrentes que encuentran las AM, especialmente las que tienen objetos sociales amplios, pues en muchos casos no tienen la capacidad instalada para dar cuenta de las múltiples conversaciones y acuerdos a los que hay que llegar y hacerle seguimiento. En ese sentido las AM han comprendido, crecientemente, que darle centralidad a un solo tema es la clave que les permite impulsar procesos multidimensionales sin tanto desgaste. La idea de mesas de coordinación para territorios más amplios que los límites comunes (cuencas, por ejemplo) es una tremenda oportunidad para los servicios públicos sectoriales y, finalmente para el Estado, pues con ello avanza en procesos de racionalización y de eficiencia de la gestión pública.

- Por lo anterior es que con el proceso constituyente como escenario de los futuros debates respecto del tipo de institucionalidad que necesita nuestro país, particularmente en lo referido a la Administración Pública, los niveles de descentralización, cuestión que se encuentra directamente relacionada con la inclusión de la dimensión territorial (y todas sus especificidades) y la de escala (nivel) de gestión que permite organizar el proceso de diseño y de implementación de Políticas Públicas de una forma completamente distinta a la que la tradición centralista de Chile ha mantenido. Por ello nos animamos a sugerir que sería una notable iniciativa convocar a las AM a participar

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

en un proceso de conversación y de transmisión de propuestas relativas a la Nueva Institucionalidad, particularmente potentes dado que en la práctica han debido superar las diversidades políticas en su quehacer cotidiano y han logrado establecer espacios de diálogo y de cooperación, entre ellas, entre ellas y los servicios públicos y entre todos los anteriores con entidades privadas (con y sin fines de lucro) que resultan modelos metodológicos sólidos y validados con resultados.

CENTRO DE ESTUDIOS IDEAMAULE LTDA.

18 ½ ORIENTE #214
TALCA, REGIÓN DEL MAULE
WWW.IDEAMAULE.CL
CONTACTO@IDEAMAULE.CL

3.9.- CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO QUE REALIZAN LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES

El Desarrollo Local tiene que ver con las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad (Rivas, 2014), así reza nuestra definición conceptual que elegimos para encuadrar el análisis de los hallazgos de este encargo y la selección que a continuación relevamos, permiten visualizar, con relativa claridad el creciente papel de las AM como agencias (incipientes muchas de ellas todavía) que gestionan programas y proyectos que repercuten con nitidez en el territorio en el cual emplazan sus prioridades y focos.

“...el territorio es la pieza clave de la gobernanza del siglo XXI puesto que es en esta dimensión en donde se superponen relaciones esenciales de diferentes problemas e intereses contrapuestos entre actores y sectores que se confrontan.

Es ahí en donde se configura un espacio prioritario de valorización de bienes y servicios que se multiplican e intercambian; que se comparten, se acaparan o escasean. Pero es también en el territorio en donde surgen los conflictos sociales y en donde se organizan las relaciones básicas entre diferentes niveles de gobernanza” (Díaz & Pérez, 2011)

La cita bibliográfica seleccionada enlaza, perfectamente, los razonamientos y sentimientos que expresan los/as entrevistados/as cuando se refieren al cómo perciben el rol de las AM, por ende, el de ellas/os y de las/os contrapartes, en incidir en los cambios de las condiciones materiales y simbólicas de la vida en los territorios que ellos/as intervienen. Y, por supuesto, enlaza con el apartado anterior referido a Gobernanza y AM.

“Desarrollo Local es desde el territorio, que son diversos, y por ende necesitan de una coordinación que asegure una mirada sistémica. La AM es una palanca que favorece las sinergias y las convierte, eso es lo que se espera, en interlocutores de políticas públicas.” (Entrevista grupal Zona Sur)

“Actualmente están trabajando un proyecto con la Embajada de los Países Bajos, para reciclar el agua servida con tecnología no orgánica (electricidad), a fin de recuperar y utilizar en regadío de áreas verdes.” (Entrevista grupal Zona Sur)

“El fomento productivo para este informante también es susceptible de ser gestionado asociativamente. Es un espacio de generación de redes de articulación que es atractivo para llamar la atención de los que asignan fondos... (Sin embargo) ... menciona fondos CORFO y su tratamiento centralista, focalizados según criterios definidos en el nivel central por profesionales que no conocen los territorios y por tanto serán asignados a los mismos de siempre o no tendrán impacto, especialmente en los pueblos rurales. En eso reivindica el rol de Agencia de Desarrollo que puede cumplir la AM.”

“El valor que le asigna su gestión a la transformación cultural de las comunidades respecto de su relación con el río San Pedro es significativo. La educación comunitaria, la transformación cultural, y la relación del humano (a) en el ecosistema son temas que declara desarrollar” (Entrevista individual a SE)

“En el tema de la migración campo ciudad, se ha favorecido la revitalización y repoblamiento de los centros rurales gracias a los recursos patrimoniales (en amplio sentido). La idea es potenciar el turismo” (Entrevista grupal Zona Norte).

“Esto tiene implicancias, incluso en el diseño arquitectónico o urbano, pues no puede olvidar esta condición de base, la cultura y la identidad local y sus pueblos.

Ello da pie para considerar la “participación de los actores locales” en la toma de decisiones de inversión” (Entrevista grupal Zona Norte)

“El actuar de la AM evidencia el interés en mantener el patrimonio, las costumbres y por ende tener en cuenta los impactos medio ambientales, esto se explica por la necesidad de mantener en las zonas rurales la identidad y la protección a los propios recursos a través de la economía circular antes mencionada, en su plataforma web queda de manifiesto lo antes expuesto”. (Entrevista individual a SE)

“Revalorizar lo identitario de los pueblos originarios es un gran tema que desde las municipalidades con alcaldes indígenas se puede desarrollar y amplificar con la AM” (Entrevista grupal Zona Norte)²¹

“(entre los aportes al desarrollo local de la AM) ...mencionando el tema del agua potable, caminos y la cantidad de vecinos que pueden asistir a la educación superior” (Entrevista individual de SE)

“La AM preparó el proyecto, obtuvo la admisibilidad y luego hizo el lobby que le permitió que el GORE le entregaran estos 20 camiones. Actualmente están adquiriendo 14 camiones más vía Leasing. El municipio que quiere que la AM le preste el servicio firma un convenio y paga una cantidad determinada por ello, según la cantidad de camiones que involucre, a un costo muy menor de lo que le ofrecería cualquier empresa privada y con un nivel de calidad elevado. Por

²¹ Al respecto lamentamos la no participación de la AMCAM. Su Secretario Ejecutivo se negó a responder.

ahora no se contempla la necesidad de tercerizar la prestación del servicio. Pero en algún momento se piensa que alrededor del 30% podría ser subcontratado.” (Entrevista grupal Zona Centro Sur).

“(Ellos como AM) ...están al debe en ésta materia, ya que por ejemplo la comuna de San Carlos, que es parte de la asociación tiene un tema cultural muy fuerte con Violeta Parra, Los Ángeles Negros, Nicanor Parra (en San Fabián) y la asociación quizás no ha hecho todo lo que se podría hacer en esta materia” (Entrevista individual SE) Visión autocrítica también.

La selección de citas nos permite concluir, a modo de hipótesis, lo siguiente:

- Las AM han logrado, a pesar de sus fragilidades y de su ambigüedad existencial, incidir de modo claro en la explicitación de una agenda de temas de desarrollo local en los que la escala territorial y comunitaria confluyen, y que les permite consolidarse como “articuladores”.
- Los ámbitos de intervención son variados, pero de a poco van concentrándose en torno a temas y escalas territoriales que exceden las capacidades de las municipalidades, razón por la cual se ratifican como “promotores”. Medio ambiente (gestión de residuos; economía circular; protección de paisajes y entornos frágiles que son hábitats de altísimo valor ambiental); el desarrollo económico local entrelazado con elementos de protección cultural patrimonial (material e inmaterial); repoblamiento y fortalecimiento de zonas rurales; servicios y bienes sociales altamente demandados y que en el mercado tienen costos prohibitivos para la comunidad social de menores ingresos; revalorización de elementos identitarios y su integración a la comunidad nacional en condiciones de respeto mutuo, son, por señalar algunos, de los fines u objetos sociales de las AM que

repercuten en las condiciones de vida de las comunidades. Por esa vía se consolidan también como “actores”

- No obstante, subyace una duda respecto de las capacidades de movilizar a las comunidades, de ser “animadores”. En efecto, en las citas que a continuación destacamos dan una evidencia de las contradicciones que experimentan las AM, toda vez que su dependencia estrecha con las municipalidades que la conforman, y particularmente con los alcaldes, así como la comprensión sesgada todavía respecto que el Estado es el único proveedor de recursos a los que hay que atender, lo que evidencia la presencia de una “cultura burocratizada” en algunas AM, probablemente integradas por funcionarios municipales en ejercicio o ex funcionarios municipales que fueron reclutados para darle vida al proyecto AM.

“Esta asociación ha realizado algunos trabajos con las JJ.VV., pero tiene la dificultad de hacer pensar a la gente en un territorio más amplio y no tan solo en su sector o territorio local” (Entrevista individual a SE)

“(La participación de la comunidad) ... se encuentra integrada en los diseños de intervención de los proyectos asignados, es parte de las exigencias que establecen las bases del fondo al que postula el proyecto” (Entrevista individual a SE)

“La comunidad como tal tampoco es el foco de la asociación; como se ha planteado ésta solo participa en las iniciativas adjudicadas, sólo porque ellas contemplan esta variable en su diseño, pero no por iniciativa de la asociación” (Entrevista individual a SE)

“La comunidad parece ser vista como pasiva, receptora de adelantos y no impulsora de ellos” (Observación de campo ante el

relato de la modalidad de integración de la comunidad social que practica su AM).

“Por ello no se ven como “partícipes” de estos proyectos asociativos a las comunidades locales y a la sociedad civil, al mundo privado. El caso más paradigmático de la pugna entre visión de corto plazo (localismo instrumental) y de largo plazo o estratégica fue el debate previo a la consulta ciudadana organizada por el municipalismo” (Entrevista individual a Ex SE)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, J., Infante, J. M., & de Ita, L. (2019). Medir la gobernanza: Un acto a favor de la calidad de la democracia. *Gobernanza*, 45.
- Álvarez, X. (2012). El inframunicipalismo y la «auctoritas» [Periodístico]. *La voz de Galicia*.
https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2012/11/16/inframunicipalismo-auctoritas/0003_201211G16P18993.htm
- Barbour, R. (2013). *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Barrero, C. (2008). El Asociacionismo municipal de los Gobiernos locales. En *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas* (Universidad de Sevilla. Departamento de Derecho Administrativo, pp. 241-297).
- Concepto de competencia en la Administración Pública*. (2019). DerechoUNED.
<https://derechouned.com/administrativo/organizacion/8098-concepto-de-competencia-en-la-administracion-publica>
- Díaz, R., & Pérez, T. (2011). *Reflexiones sobre gobernanza; confianza en las instituciones públicas, densidad asociativa y participación electoral en Europa*. Regional Geographic Conference: United and Integrated with the world, Santiago de Chile.
- Flick, U. (2002). *Introducción a la Investigación Cualitativa* (Segunda). Ediciones Morata.
- Garrido, L. E., Abad, F. J., & Ponsoda, V. (2013). A new look at Horn's parallel analysis with ordinal variables. *Psychological Methods*, 18(4), 454-474.

- Haas, C., Capdevila, C., Vilaplana, V., & Figueras, P. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, ISSN 0212-9426, Nº. 39, 2005, pags. 151-176.
- Hernández, O. (2014). Historia del asociacionismo municipal en Cuba. Perspectivas futuras. *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, derecho e instituciones*, 4, 253-282.
- Howard, M. (2015). A Review of Exploratory Factor Analysis (EFA) Decisions and Overview of Current Practices: What We Are Doing and How Can We Improve? *International Journal of Human-Computer Interaction*, 32, 150914142834000. <https://doi.org/10.1080/10447318.2015.1087664>
- Kvale, S. (2008). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (2008.^a ed.). Ediciones Morata.
- Lai, K., & Green, S. B. (2016). The Problem with Having Two Watches: Assessment of Fit When RMSEA and CFI Disagree. *Multivariate Behavioral Research*, 51(2-3), 220-239. <https://doi.org/10.1080/00273171.2015.1134306>
- Levitsky, steven, & Murillo, M. victoria. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31-56.
- Lorenzo-Seva, U., & Ferrando, P. J. (2006). FACTOR: A computer program to fit the exploratory factor analysis model. *Behavior research methods*, 38(1), 88-91.
- Marsh, H. W., Muthén, B., Asparouhov, T., Lüdtke, O., Robitzsch, A., Morin, A. J. S., & Trautwein, U. (2009). Exploratory structural equation modeling, integrating CFA and EFA: Application to students' evaluations of university teaching. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 16(3), 439-476.
- Montaño, Ó. (2014). *Metodología para identificar la madurez de una organización*. XIV Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas, Monterrey, México.

Ortiz, L. (2013). *El intermunicipalismo francés o la busca de un nuevo modelo de gobernanza territorial*. Congreso Internacional de Derecho Municipal, Jalisco, México.

Rivas, T. de J. (2014). *Propuesta de microrregionalización turística de localidades del Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero*. México.

Universidad Autónoma de Guerrero.

Rodríguez, E. J. (2013). Detroit: Así se hundió el Titanic del capitalismo estadounidense. *JotDown. Contemporary Culture Magazine*.

<https://www.jotdown.es/2013/02/detroit-asi-se-hundio-el-titanic-del-capitalismo-estadounidense/>