

Intermunicipalidades en Chile, los municipios como gestores de desarrollo para sus comunidades

Nicole A. Cea Escobar¹

Resumen

Este documento busca describir los resultados obtenidos a través del trabajo de las intermunicipalidades. En primer lugar, se establece el marco donde se genera el trabajo asociativo, comenzando por el desarrollo y el desarrollo local. Se aborda el caso de las intermunicipalidades en Chile, se contextualizan los orígenes y la evolución que ha tenido el asociativismo.

Se centra el análisis en la región del Biobío, que cuenta con la mayor cantidad de iniciativas de cooperación municipal en Chile, con experiencias concretas que han beneficiado a las comunidades, mejorando el acceso al agua para consumo humano en comunas rurales o apoyando a los municipios en materia de gestión de riesgos de desastres.

Conocer los resultados del trabajo de las intermunicipalidades y los desafíos a los que se enfrentan permite comprender este instrumento de gestión que se origina en el compromiso de las autoridades locales para promover el desarrollo.

Palabras clave: ntermunicipalidades, asociativismo, Chile, Biobío

Fecha de recepción: 13 de octubre de 2016. Fecha de aceptación: 5 de diciembre de 2016

1. Administradora pública, licenciada de Ciencias Políticas y Administrativas con mención en Gestión Pública de la Universidad de Concepción, Chile. Candidata a *magister* en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción. Actualmente se desempeña en la jefatura de Formación de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Municipalidades de la región del Bío-Bío y se encuentra desarrollando trabajos de investigación en materia de cooperación municipal e intermunicipalidades. Correo electrónico: nicolecea.e@gmail.com.

INTER-MUNICIPALITIES IN CHILE, MUNICIPALITIES AS DEVELOPMENT MANAGERS FOR THEIR COMMUNITIES

Abstract

This document seeks to describe the results obtained through the work of inter-municipalities. First, it sets out the framework where the associative work is generated, starting from development and local development. It addresses the case of inter-municipalities in Chile, contextualizes the origins and evolution the association has had.

The analysis focuses on the region of Biobío, which has the largest number of municipal cooperation initiatives in Chile, with concrete experiences that have benefited communities, improving access to water for human consumption in rural communes or supporting municipalities in disaster risk management.

Knowing the results of inter-municipalities work and the challenges they face, allows to understand this management instrument which is originated in the commitment of the local authorities to promote development.

Keywords: inter-municipalities, associative, Chile, Biobío

Introducción

En la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población los Estados han ejecutado políticas públicas para lograr convertirse en países desarrollados; de una u otra forma, el crecimiento económico resultó ser el mejor combustible que los gobiernos encontraron para impulsar dicho desarrollo. Sin embargo, no ha resultado ser el más eficiente.

En Chile, las políticas públicas se desarrollan observando el modelo de implementación *top-down* o de “arriba hacia abajo”, que privilegia la toma de decisiones en la cúpula ejecutiva siguiendo lineamientos en el nivel macro que se encuadren dentro de las necesidades universales del país; sin embargo, en ocasiones esta forma de ejecutar las políticas públicas, los planes o los programas carece de una visión local y en su implementación presenta graves inconvenientes, por no lograr responder con eficiencia y oportunidad a la realidad de cada comunidad.

Asimismo, la planificación de dichas políticas no logra mayores grados de regionalización, ya que primordialmente se deben establecer dentro de un marco nacional, a pesar de los intentos de concebir una planificación regional, al mantener la concepción de iniciativas en

el nivel central, la planificación se realiza sobre la base de las demandas globales y carece de los elementos necesarios para lograr incorporar a plenitud los requerimientos que tengan los diferentes territorios.

Por otro lado, para la mayoría de los habitantes de un país o región, la cara visible del Estado la representan las municipalidades, son estos organismos los que cotidianamente conviven con las demandas y los anhelos de los ciudadanos, que principalmente se centran en los aspectos más básicos que se requieren para vivir de forma digna; así, los municipios son el primer agente público frente al cual la población plantea sus necesidades. Además, el objetivo del municipio se concentra en la atención a esas necesidades, además de incluir a la comunidad en los procesos de mejoramiento del nivel económico, social o cultural que se produzcan en el país o en la región.

En este sentido, las municipalidades son los primeros interlocutores con la comunidad en la implementación de políticas públicas; por ello en los últimos años ha surgido la necesidad de fortalecer la toma de decisiones a escala local y territorial.

En los diferentes lineamientos para que los territorios logren mejorar su calidad de vida o desarrollarse se ha requerido la promoción de herramientas o elementos para facilitar el trabajo a quienes deban cumplir la función de promotores de dicho desarrollo.

De esta forma, dado que además los municipios cuentan con recursos bastante limitados, en las últimas décadas, y con la finalidad de optimizar esos recursos, se ha convertido en una necesidad para las autoridades locales abordar problemas que afectan a más de una comuna y muchas veces a un territorio completo. Por ello, desde el gobierno se han definido facultades que permitan y otorguen a las municipalidades y a las autoridades locales las herramientas para trabajar de forma conjunta temas que les sean de interés; dentro de estas posibilidades de colaboración se encuentran las intermunicipalidades o el asociativismo municipal.

En Chile, uno de los organismos competentes para el fortalecimiento de la función municipal es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la cual, a través de la División de Municipalidades, ha promovido el trabajo colaborativo a escala local; entre otros, los objetivos de esta unidad pretenden “impulsar cambios en el sistema municipal, buscando mejorar las atribuciones, competencias y

recursos de las municipalidades para cumplir a cabalidad su rol como prestadores de servicios de excelencia a la ciudadanía” (SUBDERE, 2016). De esta forma, en los últimos veinticinco años esta institución ha desempeñado una función de promotora, y ha logrado estimular la conformación y la consolidación del intermunicipalismo a través del fortalecimiento de las asociaciones de municipalidades.

En otras palabras, la función del municipio como actor dentro de un territorio con capacidades de generar progreso no se limita solo a una comuna, el Ejecutivo debe proveer herramientas que permitan a las municipalidades y a las autoridades comunales disponer de más y mejores recursos con la finalidad de potenciar las características y capacidades propias de cada territorio, a la vez que se abordan aquellas temáticas que se han definido como comunes.

De este modo, estas intermunicipalidades se convierten en un elemento para fortalecer la gestión de los municipios buscando propender al desarrollo local; por ello es pertinente analizar y discutir el impacto de estas instituciones sobre la gestión que realizan las autoridades municipales, particularmente consolidando la función de los municipios como gestores del desarrollo de sus territorios.

Las intermunicipalidades en Chile se desarrollan hace más de veinticinco años, pero la regulación de las instituciones como asociaciones de derecho privado se encuentra establecida solo desde el año 2011. En el país existen 51 asociaciones debidamente formalizadas; en este sentido, los municipios de la región del Biobío son los que participan en más asociaciones y, a escala regional, la mayoría está representada a través de la Asociación de Municipalidades de la Región del Biobío (AMRBB).

El presente documento definirá algunas áreas donde las intermunicipalidades generan nuevas oportunidades de desarrollo, tomando como ejemplo la región del Biobío, sobre todo entendiendo que es una herramienta en proceso de perfeccionamiento, recientemente consolidada en la ley y por sobre todo en un auge progresivo en Chile.

A continuación se contextualizarán los principales ejes de este trabajo como son: el desarrollo, el asociativismo y su evolución en Chile y en la región del Biobío.

Desarrollo

Resulta lógico pensar que, para mejorar el bienestar común de la población, es ineludible conseguir el desarrollo; sin embargo, dadas las experiencias en los últimos años, es necesario reflexionar la forma en que se logrará ese desarrollo, con el objetivo de crear bienestar desde y para las comunidades y tomando en cuenta su entorno.

Por ello, es necesario incorporar, a la gestión de los organismos encargados de propender al bienestar de la comunidad, las herramientas necesarias para lograr el desarrollo territorial, entendido como

un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio (CEPAL, 2016).

Para lograr el desarrollo local, los gobiernos han dotado de diferentes herramientas a los organismos del Estado; en esta línea, surgen las intermunicipalidades.

Es necesario establecer que el desarrollo ha tenido una evolución de enfoques en las últimas décadas, y el económico es uno de los más relevantes a escala mundial para lograr ser un país desarrollado. El Producto Interno Bruto (PIB) es uno de los principales indicadores para medir dicho desarrollo; en especial a mediados del siglo pasado, el auge del enfoque económico determinó que los países establecieran el crecimiento económico como mecanismo de desarrollo, y concentraran los esfuerzos en la acumulación de riqueza.

En los años sesenta y setenta surgen las primeras críticas al modelo, principalmente porque, en reiteradas experiencias, las economías mejoraban considerablemente y tenían índices positivos en materia de producto interno bruto; sin embargo, aun con esos indicadores no se lograba disminuir la pobreza y mejorar el bienestar de la población.

Con posterioridad, en los años noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reformula de nuevo la concepción de desarrollo al crear un nuevo indicador de desarrollo con énfasis en las capacidades y las personas, por sobre el crecimiento económico, así surge el índice de desarrollo humano (IDH). Este indicador se creó para hacer “hincapié en que la ampliación de las oportunidades de las personas debería ser el criterio más importante para evaluar

los resultados en materia de desarrollo. El crecimiento económico es un medio que contribuye a ese proceso, pero no es un objetivo en sí mismo" (PNUD, 2016).

El desarrollo local

El desarrollo local surge como una forma de contrarrestar los efectos de la globalización. El proceso de globalización, según María Alcañiz "tiene consecuencias en distintas dimensiones de la vida social, como son la económica, la política, la cultural y la ecológica" (Alcañiz, 2008: 8), lo que ha permitido expandir el sistema capitalista rompiendo las fronteras nacionales para expandir el mercado y posibilitar el acceso de economías grandes a mano de obra en otros países. Las multinacionales son las principales gestoras del proceso de globalización.

Se ha criticado duramente que las multinacionales se asienten en países en desarrollo, ya que pueden aprovechar las ventajas que otorgan dichos países por el menor nivel de restricción y fiscalización respecto de normas laborales, económicas y mercantiles, entre otras, lo que solo mejora la rentabilidad de las empresas, muchas veces sin consideración de lo que ocurre con las comunidades donde se desenvuelven. El proceso de globalización, y sobre todo las acciones que ejecutan las multinacionales, en muchas ocasiones ha generado más desigualdades y empobrecimiento en ciertas localidades o comunas, por encima de la renta que generan.

El enfoque del desarrollo local surge en la década del ochenta para responder al proceso de globalización, dadas las crisis macroeconómicas de la época y para abordar aquellos problemas que no se lograba minimizar con el enfoque del desarrollo económico, principalmente desempleo, pobreza, desigualdades y la necesidad de mejorar el bienestar de las personas.

El desarrollo desde lo local y regional representa una estrategia diferente para el desarrollo en el mundo global, ya que no se trata solo de establecer procesos económicos, sino también de entender la necesidad de incorporar lo político y lo social, para que los actores tengan mayor relevancia; el desarrollo local viene a establecer una mirada de "abajo hacia arriba". En este sentido, es importante rescatar lo que establece el economista Sergio Boisier, respecto del desarrollo territorial,

cuando es un proceso que se realiza en un territorio o en una región; él define el desarrollo regional como el consistente en

...proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio (Boisier, 2001: 7).

El desarrollo no se logra de forma ecúánime ni simultánea en un país; por ello las políticas centralizadoras no son capaces de responder con eficiencia e igualdad a las demandas de la ciudadanía. El desarrollo local pareciera ser, entonces, el enfoque idóneo a seguir para lograr el bienestar de la población; sin embargo, el desarrollo local debe ser apoyado con lineamientos descentralizadores, y de esta forma fortalecer las competencias y capacidades de los actores territoriales, así como los recursos de que dispondrán para asumir una función activa en la definición de las estrategias de desarrollo local.

Intermunicipalidades y asociatividad

Una herramienta dentro del ámbito de desarrollo local es la que guarda relación con las intermunicipalidades. En relación con el concepto se puede establecer que es "una fórmula de colaboración entre dos o más municipios — dotada de personalidad jurídica — para la realización de una o varias tareas" (Cadaval, 2004: 10). En esta misma línea, dependiendo del país, también se puede hablar de mancomunidades municipales para lo que se considera lo que establece, por ejemplo, la legislación boliviana como la "asociación voluntaria de dos o más municipios que procura su desarrollo a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un periodo y marco jurídico determinado y que requiere de un directorio y estructura organizativa" (Gobierno de Bolivia, 2001: 1). En Chile, para referirse al proceso de colaboración entre dos o más municipios en atención a temas de interés común, se habla de asociatividad municipal.

Desde una perspectiva de desarrollo local, es importante comprender la asociatividad que se genera entre los actores locales, principalmente aquellos que la descentralización ha logrado dotar de competencias en territorios determinados, los que, para este caso, son los

municipios. Por lo general, tendrá mejores frutos en sociedades más democratizadas, con mayor participación social y empoderamiento de los actores locales. Se presenta como un instrumento válido para fortalecer las competencias de los gobiernos locales en materia de inversión y desarrollo local.

Para definir asociatividad municipal resulta interesante lo que establece el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal:

...la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público. El propósito de la asociatividad intermunicipal es lograr que las municipalidades, previo acuerdo y con base en las leyes nacionales, concreten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en poblaciones urbanas o rurales, pero pertenecientes a municipios distintos. Esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades de las poblaciones o comunidades y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región (ISDM, 2016).

De la anterior definición, se pueden identificar a lo menos tres características centrales del asociativismo municipal: el objetivo de prestar un servicio público, que la unión se encuentre dentro de los márgenes legales, y que la coordinación de las prestaciones se haga aprovechando los recursos de la región. Estos elementos se mantienen presentes en la gran mayoría de las diferentes definiciones de asociativismo, intermunicipalidades o mancomunidades municipales.

El proceso asociativo forma parte del desarrollo local que surge estableciendo una visión común, logrando que los actores se puedan entender de forma que se favorezca el desarrollo conjunto, tal como indica Roberto Garay:

...la asociatividad de municipios es una forma conjunta de hacer gobierno, una manera de obtener una posición más fuerte ante el resto de las estructuras departamentales y nacionales, con mayor capacidad de gestión, negociación, concertación y ejecución regional, sin anular ni desconocer la dinámica local... (Garay, 2005: 721).

Lo más relevante de la colaboración que se produce entre municipios es que, a pesar de que todas las experiencias en esta materia evolucionan de diferente forma y pueden adoptar diferentes caminos, el elemento más importante es el nivel de compromiso que tengan las autoridades locales, su participación es la que permite el éxito de un

proceso intermunicipal, y la comprensión de que existen necesidades comunes que se superponen a las ideologías políticas es lo que permite su estabilidad en el tiempo.

Asociativismo en Chile

En términos generales, Chile es un país cuya división político-administrativa está establecida por quince regiones a cargo de un intendente. Estas regiones se dividen en cincuenta y cuatro provincias cuya máxima autoridad es un gobernador provincial; a su vez, estas provincias se dividen en trescientas cuarenta y seis comunas, a cargo de 345 alcaldes(as),² esta última es la única autoridad que se elige de forma democrática.

Dentro de las regiones, se hará mención al caso de la región del Biobío, la que cuenta con la mayor cantidad de comunas en el país, pues tiene cincuenta y cuatro.

Estos municipios tienen la necesidad de mejorar la coordinación entre ellos para lograr optimizar la gestión en sus territorios; así, el “asociativismo municipal surge como un mecanismo de fortalecimiento de la gestión municipal y de articulación entre los niveles local y regional de la administración pública, que contribuye a la eficacia y pertinencia de las políticas públicas” (SUBDERE, 2008: 13).

Durante el periodo entre 1990 y 1993 se manifiestan las primeras motivaciones de los municipios para trabajar en conjunto y generar condiciones políticas, institucionales y de desarrollo local para que se gestaran los esfuerzos iniciales en materia de intermunicipalidades.

Hasta el año 2011, las asociaciones municipales estaban reguladas por cuatro artículos de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Carecían de una estructura jurídica, lo que no les permitía cumplir a cabalidad la función para que se creaban; además, se debe considerar que estaban sometidas a un municipio administrador, lo que derivaba en una carga de trabajo anexa para los funcionarios del municipio, ya que, además, de realizar las labores propias del municipio, debían hacerse cargo de la dirección administrativa y

2. Se genera una diferencia, ya que el municipio de Cabo de Hornos administra las comunas de Antártica y de Cabo de Hornos.

financiera de la asociación. Por lo general, esta responsabilidad recaía en el municipio perteneciente al alcalde que era electo como presidente de la asociación.

Respecto de la función de los servicios públicos en este proceso, quizás el más importante para fortalecer la regionalización del país y el desarrollo equitativo, y que es además el organismo público encargado de potenciar las asociaciones en el marco de la descentralización, es la SUBDERE, institución que regula y fiscaliza a las asociaciones existentes en el país.

En el año 1993 se formó y consolidó la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM); como la primera asociación en el país, tuvo un fuerte apoyo de la SUBDERE y otros sectores nacionales, e internacionales (SUBDERE, 2008). En los años siguientes y con el apoyo de esta institución, se crearon las primeras asociaciones temáticas enfocadas en turismo, municipios fronterizos, municipios puerto y municipios rurales.

A medida que se realizaban iniciativas de asociatividad, se percibían por parte de otros actores las ventajas de trabajar en el territorio de forma coordinada, y así, comenzaron a surgir nuevas iniciativas de asociatividad.

En materia operativa, el funcionamiento de la ACHM radicaba en la representación política, vocería y personificación de un actor validado por sus miembros; sin embargo, esta representación contenía, además, la actuación a escala regional, lo que se logró a través de los capítulos regionales, que se establecían como asociaciones regionales con estructura y organización propia, cuya principal misión era representar los intereses de los municipios de cada región ante los organismos regionales y nacionales. En estos capítulos se definía la visión local y las prioridades que tenían los municipios en el desarrollo regional.

En Chile se han desarrollado tres tipos de asociaciones:

- *Políticas*, donde se clasifican la asociación nacional y las asociaciones regionales, y que cumplen una función de representación frente a otros actores u organismos regionales, nacionales o internacionales.
- *Temáticas*: que abordan temas o áreas de interés particulares, y no necesariamente los integrantes comparten un territorio o región, y
- *Territoriales*: las asociaciones territoriales se gestan a partir de un tema de interés y por lo general comparten un territorio; muchas

veces el motor de dicha asociaciones radica en la identidad territorial de los municipios que las componen.

En el año 2007 se instaura el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales, cuyo propósito es precisamente el fortalecimiento de las asociaciones, para que “integren un enfoque territorial del desarrollo y constituyan una instancia efectiva de articulación entre la oferta pública regional y la demanda local” (Ministerio del Interior, 2008: 3). Este programa ha evolucionado en los últimos años, pero aún se mantiene vigente, a cargo de la Unidad de Asociativismo Municipal, dependiente del Departamento de Fortalecimiento Municipal de SUBDERE, dentro de la División de Municipalidades.

Posteriormente, en el año 2009, el Vicepresidente de la República de ese entonces, el señor Edmundo Pérez Yoma, presenta el proyecto a la Cámara de Diputados; en aquel momento se inició un proceso de dos años que culminó el 6 de noviembre de 2011, con la publicación de la ley No. 20.527, que modifica la ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y regula las asociaciones municipales. Esta ley viene a subsanar en gran parte los tres problemas centrales del trabajo de las asociaciones: el no tener autonomía financiera, la deficiente situación del personal que trabajaba en las asociaciones y la incapacidad de autogestionar los bienes de que disponían.

Este es, normativamente, el gran paso para dotar a las asociaciones de estructuras más sólidas que permitan a sus integrantes y actores lograr el desarrollo local con mejores herramientas; sin embargo, a casi cinco años de la publicación de la ley quedan desafíos por cumplir y se han generado nuevos retos al trabajo asociativo de las autoridades locales.

Por otro lado, entendiendo que dentro de la gestión municipal no todas las funciones de las autoridades locales se pueden abordar de forma conjunta con otros municipios, la ley establece claramente cuáles podrán ser las áreas en que los municipios podrán asociarse, lo que queda consignado en el artículo 137 de la ley 18.695:

Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de

personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en el párrafo 3° del presente título.

Las asociaciones podrán tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal. (Ley 18.695, 2006)

Este artículo es, en Chile, el marco de acción para las asociaciones hasta el día de hoy.

Para lograr comprender y contextualizar el asociativismo y los efectos sobre los municipios, se considerará el caso de la región del Biobío, en la cual, según el Registro Único de Asociaciones de Municipalidades (SUBDERE, 2016), que es la lista de asociaciones formales que funcionan actualmente en el país. Existen catorce asociaciones operativas en las que participan municipalidades de la región. Esto sitúa a la región del Biobío como la región con más asociaciones conformadas.

Respecto de la participación de los municipios, en cuatro de dichas asociaciones participan comunas de otras regiones, dos de ellas tienen un carácter nacional; la Asociación Chilena de Municipalidades y Asociación de Municipalidades de Chile, diferenciadas principalmente por la ideología política que cada una ha establecido; además, existen otras dos asociaciones cuyo carácter es más bien temático: la Asociación de Ciudades Puerto y de Borde Costero de Chile y la Asociación de Municipalidades, con alcalde mapuche.

Asimismo, existen diez asociaciones que tienen asentamiento regional y se conforman solo con municipios de la región del Biobío, esto la sitúa como la región con mayor participación de municipios en asociaciones de municipalidades. De las 54 comunas que conforman la región, todas participan en a lo menos una asociación municipal.

Resultados del asociativismo. Experiencia de la región del Biobío

En términos muy generales, la región del Biobío tiene cerca de dos millones doscientos mil habitantes; de las 54 comunas que la componen, 45 corresponden a comunas rurales que presentan un alto nivel de dispersión territorial. Además, respecto de la distribución del territorio, un 25% de la superficie regional lo componen plantaciones forestales (INE, 2016).

Entre los problemas de carácter regional que se han establecido en los últimos años se encuentran la escasez hídrica (que afecta a gran parte del territorio chileno), los residuos sólidos domiciliarios y la reducción de riesgo de desastres. Por otro lado, en relación con temáticas de contingencia, los municipios han establecido lineamientos particulares para áreas como educación, salud y gestión municipal (AMRBB, 2015).

Para comprender el trabajo intermunicipal que se realiza en la región, es necesario indicar cómo funcionan las asociaciones. En primer lugar, estructuralmente las asociaciones son dirigidas por un directorio cuyos cargos son provistos desde los municipios socios, por alcaldes o concejales; la máxima estructura dentro de una asociación es la asamblea, compuesta por los municipios socios. También pueden funcionar comisiones temáticas según las áreas de interés que definan los participantes. Las asociaciones, en su mayoría, se financian operativamente con los aportes de los propios municipios, sin perjuicio de las postulaciones a otros recursos que puedan realizar.

Dentro de las diez asociaciones que tienen asentamiento en alguna comuna de la región, ocho son territoriales, una es temática y una es regional; a esta última, además de las áreas técnicas y de promoción, le compete la representatividad política de los municipios. En relación con las áreas que abordan, por lo general las asociaciones territoriales se abocan a desarrollar proyectos que beneficien de forma exclusiva a los municipios socios que la componen; sin embargo, también participan de los temas transversales a través de un trabajo colaborativo entre asociaciones. Usualmente, la función de dirigir esos esfuerzos la realiza la asociación regional.

A continuación se expondrán cuatro casos en que el trabajo intermunicipal generó resultados positivos que beneficiaban el desarrollo local. Las materias que se abordan son: agua para consumo humano,

externalidades de la industria forestal, residuos sólidos domiciliarios y reducción de riesgo de desastres. La información se obtuvo a partir de entrevistas a los principales actores y recopilación de material periodístico de los medios de prensa locales.

El mayor ejemplo de resultados que logra el trabajo mancomunado en la región se remonta al año 2011, cuando los municipios, a través de sus asociaciones territoriales, representados todos en la asociación regional, establecieron como problemática principal la necesidad de posicionar en la agenda política un problema que afectaba primordialmente a las familias de comunas rurales: cerca de cien mil personas no tenían acceso a agua para consumo humano, eran abastecidas a través de camiones aljibe una o dos veces por semana; el tiempo podía ser mayor si por mal clima los caminos se cerraban, con una distribución de agua diaria por persona, muy por debajo de lo que establece la OMS.

Luego de varias reuniones con el gobierno regional, se logró realizar una validación de la cantidad de personas que efectivamente tenían el problema, y se cotejó con la información que aportaba cada municipio y la que tenía la unidad correspondiente del gobierno regional. Ello permitió validar la información entregada por los municipios y entregar antecedentes a las autoridades regionales.

Luego de establecida la necesidad de mejorar las condiciones de la población, principalmente rural, se debieron generar las relaciones necesarias para posicionar las demandas en un nivel prioritario dentro de los lineamientos regionales, y así mejorar la infraestructura y aumentar los recursos para abastecer de sistemas que proveyeran a la comunidad de soluciones definitivas para acceder a agua para consumo humano.

Luego de más de tres años de trabajo colaborativo entre los 44 municipios afectados, se logró establecer como prioridad la necesidad de recursos para las personas que sufrían la referida situación. Así en 2014, después de frecuentes reuniones con las autoridades nacionales, regionales y provinciales, entre esos años incluso un cambio de gobierno —incluido cambio de coalición— se logró, en primera instancia, la instalación de un mesa intersectorial para trabajar soluciones para la comunidad; en dicha oportunidad se encontraban representados: los municipios, el sector público a través de las reparticiones intervinientes y algunos representantes del sector privado. Junto con ello, paralelamente en el nivel nacional se establece como prioridad

tratar el problema del déficit hídrico que estaba afectando principalmente a la zona centro del país, y se incorpora a la mesa el coordinador regional de recursos hídricos, representante directo del delegado nacional de recursos hídricos, quien fue designado por la presidenta Michelle Bachelet para generar iniciativas nacionales que permitieran aminorar la situación.

El trabajo asociativo permitió poner una necesidad que afectaba a 44 municipios, en su mayoría rurales; en la mesa de trabajo regional, esta tarea iba en directo beneficio de las comunidades. Junto con el posicionamiento de la temática, el trabajo intermunicipal realizado permitió que desde el nivel regional se crearan

...programas con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional(FNDR)³ para la financiación de proyectos definitivos en la solución de acceso al agua para consumo humano, consistentes en \$1,499,837,882 –destinados a 48 proyectos con cargo a los Fondos Presidente de la República– y \$3,106,169,000–que corresponden a 66 proyectos cubiertos por el Fondo Regional de Iniciativa Local - Agua⁴ (AMRBB, 2015)

Entre ambos financiamientos se logró en ese año cerca de US\$7,500,000.

Este primer ejemplo es un proceso largo aliento que, sin embargo, tuvo buenos resultados, que individualmente no se hubieran podido lograr: la presión que un alcalde puede ejercer para satisfacer las necesidades de un grupo pequeño de su comunidad pareciera no ser suficiente en algunos casos; sin embargo, trabajar asociadamente y aunar los esfuerzos de 44 alcaldes supuso una fórmula más efectiva.

Por último, en el año 2016 se siguen manteniendo mesas de trabajo entre el sector público y las municipalidades, lo que ha permitido desarrollar nuevas iniciativas para paliar las condiciones de muchas familias que aún viven la situación de no tener agua para consumir y disminuir los efectos del déficit hídrico en las personas; entre las iniciativas, la instalación de un programa para dotar de sistemas de acumulación de aguas lluvia a comunas de la región.

3. FNDR: su objetivo es fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional.

4. Ambos fondos se destinan a financiar proyectos de infraestructura comunal que logren mejorar la calidad de vida de la población más pobre de las comunas.

El segundo caso que se identificó tiene relación con la industria forestal en la región, la que concentra “casi el 38% de las plantaciones forestales del país y el 24.48% de sus 3,706,002 ha de suelo son plantaciones forestales. (...) en la región del Biobío se concentra el 80.2% de la carga forestal exportada por Chile” (CORMA, 2016). Dada la importante presencia de esta industria, entre algunos alcaldes, surgió la idea de establecer negociaciones con las empresas existentes en la región, principalmente, por los problemas que afectaban a la comunidad como consecuencia de las externalidades producidas por la industria; para las autoridades, estas externalidades se centraban en: alta probabilidad de incendios forestales que afectaba a villorrios y villas, percepción de que las plantaciones forestales contribuían a la escasez hídrica, alto impacto en los caminos rurales (sin pavimentación), dado el tránsito de grandes camiones madereros y, por último, que la región asumía los costos naturales de la industria, pero la carga impositiva que pagan las empresas queda generalmente en sus casas matrices, ubicadas en otra región. Lo anterior se definió en un encuentro realizado entre las autoridades comunales para analizar dicha situación durante el mes de marzo del año 2015 (Declaración Pública, 2015).

Respecto de las gestiones realizadas, se acudió a las autoridades regionales y nuevamente se posicionó el tema a escala regional, lo que motivó la instalación de mesas de trabajo donde participaron los municipios a través de sus asociaciones territoriales y la asociación regional y el Ejecutivo, a través de la sectorialidad pública implicada; en este caso se logró convocar al sector privado a través de la Corporación de la Madera, agrupación gremial cuyos representantes cubren el 85% de las exportaciones (CORMA, 2016).

Este trabajo aún se encuentra en desarrollo; sin embargo, representa un hito en materia de diálogo intersectorial, ya que permitió exponer posiciones de todos los involucrados en busca de un consenso que beneficie a las comunidades, de forma que se pueda generar un desarrollo económico local sustentable en los territorios más afectados. Lo rescatable es que, además, se logró que por primera vez las autoridades comunales fueran escuchadas a escala regional, y se posicionara un tema que afectaba a las comunas en mayor o menor medida, y que no se había logrado instaurar de manera individualmente por los municipios.

En tercer lugar, en el área de residuos sólidos domiciliarios (RSD), durante el periodo 2011-2012 se realizó un trabajo asociativo que permitió la postulación a fondos públicos para financiar un estudio que permitiera establecer un plan de RSD regional, con miras a 2030. Ahora bien, el trabajo mancomunado de los municipios mostró la importancia de tener una contraparte técnica encargada de representar a los municipios en la elaboración de dicho plan, lo que se logró con apoyo de los alcaldes que participaron en dicho proceso; esta fue una iniciativa pionera en el país en materia de gestión de residuos, ya que hasta el año 2011 no existían estrategias ni planes para el manejo de residuos sólidos domiciliarios, y menos aún se habían generado iniciativas que contaran con la participación activa de los municipios en su discusión y elaboración (AMRBB, 2015).

Nuevamente, el trabajo entre municipios permitió abordar un tema que afecta a todas las personas, y desarrollar estrategias de acción que beneficien a las comunidades y se ejecuten en forma armoniosa con el entorno, sin atender contra la calidad de vida de las personas que conviven con vertederos o rellenos sanitarios.

Por último, un área que también han abordado de forma asociada los municipios es la gestión de riesgos de desastre. Con posterioridad al terremoto que afectó al país en el año 2010 se generaron diferentes iniciativas para desarrollar planes de contingencia ante situaciones de catástrofe: En la región se establecieron diferentes lineamientos que permitieran abordar de mejor forma las situaciones de emergencia que se produjeran. En esta materia se han desarrollado variadas iniciativas cuyo financiamiento se ha generado a partir de postulaciones a fondos públicos y privados.

La necesidad de establecer como área de trabajo asociativo la gestión de riesgos de desastre radica, en primer lugar, en que los riesgos naturales y siconaturales no se limitan a una comuna, muchos de ellos producen efectos en territorios completos, de ahí que los municipios afectados requirieran un trabajo intermunicipal para abordar estos planes. En segundo lugar, dado que los municipios cuentan con recursos muy limitados, en su mayoría destinados a obras de infraestructura o a resolver las demandas inmediatas de la comunidad, resultaba inviable que los municipios destinaran recursos financieros o humanos a generar planes de acción frente a situaciones de emergencia; lamentablemente, en la priorización de áreas de trabajo e inversión de

cada municipio frecuentemente no se encontraba la actualización de un plan comunal de emergencia, en algunos casos ni siquiera se consideraba la realización de dicho plan.

Frente al inminente riesgo que vivían algunas comunas, en el año 2013 se genera la primera iniciativa intermunicipal de este tipo, cuando cerca de catorce municipios representados en sus autoridades comunales decidieron establecer un plan de acción frente a un riesgo que afectaba a sus comunas. De esta forma surge la Comisión de Municipios Ribereños del río Biobío; esta comisión debía desarrollar iniciativas que permitieran enfrentar situaciones de emergencia frente a las crecidas del río Biobío, cuyo cauce atravesaba las catorce municipalidades que se asociaron.

En esta línea, se presentó a través de la asociación regional un proyecto que permitiera establecer un plan de emergencia enfocado en una respuesta rápida frente a una situación crítica, en mejorar la comunicación entre los propios municipios y en establecer lineamientos que se pudieran trabajar de forma intersectorial. En el año 2014 se desarrolla un proyecto orientado a generar mejores mecanismos de comunicación y acción frente al riesgo de crecidas del río Biobío, proyecto que involucraba, además, un alto contenido social, al incorporar a la comunidad afectada en la elaboración de cartografías sociales que permitieran reconocer la memoria histórica de las comunidades y personas que a lo largo de los años se han visto afectadas por este riesgo. Junto con ello se establecieron convenios con los organismos públicos y mesas de diálogos, para plantear las preocupaciones y definir lineamientos de acción frente a ese riesgo.

En esta misma línea, a comienzos del año 2016 se desarrolló por iniciativa de los alcaldes un nuevo programa en materia de gestión de riesgos de desastre, esta vez el riesgo de incendios forestales. Veinticuatro comunas se encuentran participando en este proyecto, y se ha contado con la participación activa del sector público a través de la Corporación Nacional Forestal, y del sector privado a través de empresas forestales. Este proyecto se encuentra aún en ejecución.

En ambos casos, se ha apoyado a los municipios en la actualización de los planes comunales de emergencia, y se ha logrado otorgar apoyo en aquellas áreas de la gestión municipal que son relegadas por falta de recursos.

Además, en esta misma materia se ha logrado establecer cursos en la región para mejorar las aptitudes de los funcionarios a cargo de dichas áreas; entre otros, se han desarrollado cursos internacionales en: planificación estratégica territorial y reducción del riesgo de desastres para el desarrollo local sustentable, talleres formativos para las organizaciones comunitarias y ciudadanas y talleres de alfabetización digital, todos ellos tendientes al traspaso de competencias a funcionarios municipales y comunidad para la identificación y la gestión de riesgos en caso de emergencia.

En resumen, estos cuatro ejemplos solo abarcan un periodo entre los años 2011 y 2016; para su ejecución se ha requerido una alta inversión de recursos por parte de los municipios, no solo económicos, sino también tiempo y compromiso por parte de las autoridades para lograr con éxito los procesos asociativos que se han propuesto, manteniendo y dotando de cierta estabilidad a las asociaciones existentes para que puedan apoyar la consecución de los objetivos comunes planteados.

Además, a escala territorial se han desarrollado otros proyectos en áreas como turismo sustentable, programas de desarrollo económico local, fortalecimiento en materia de gestión del medio ambiente y desarrollo sostenible, estudios geográficos y geodésicos, entre otros.

Es de suma importancia establecer que los proyectos e iniciativas que desarrollan los municipios asociados se financian en su mayoría con recursos externos provenientes de fondos concursables, dadas las características de las asociaciones en la región y, en general en el país; dichos financiamientos son la base para que los municipios mantengan las iniciativas en el tiempo y puedan acceder a mejoras en la gestión del desarrollo local.

De acuerdo con lo anterior, surge uno de los desafíos que deben enfrentar las asociaciones para desarrollar sus funciones, y es que están sujetas a la oferta de programas y fondos públicos; en su mayoría, las asociaciones sustentan los gastos operativos y de personal con las cuotas pagadas por los municipios, pero para producir proyectos y lograr acceder a recursos para ejecutar los mandatos de los alcaldes participantes necesitan financiamiento externo. Si bien el cambio normativo que se realizó en el año 2011, benefició a las asociaciones respecto de la autonomía financiera, también generó una nueva demanda de fondos para satisfacer las áreas de trabajo que se definieran. Si no

logra una adjudicación de recursos, una asociación podría ver perjudicada su estabilidad y su capacidad de gestión.

Junto con lo indicado, un segundo desafío que deben sortear los procesos asociativos es el cambio en las autoridades comunales, tanto regionales como nacionales, las que podrían incidir en los ejes estratégicos y temas de interés que se aborden; por ello los temas que se trabajen de forma intermunicipal deben tener su fundamento en la necesidad de mejorar la calidad de vida de la comunidad, lo que dotará de mayor estabilidad y fortaleza a las iniciativas.

Además, a pesar de que la finalidad de trabajar en conjunto tiene por objetivo resolver aquellos temas o problemas que son comunes a dos o más municipios, muchas veces las ideologías partidistas limitan dicho trabajo intermunicipal; por ello es importante la participación de la propia comunidad para exigir que se aborden los temas de interés, como el compromiso de las autoridades comunales de atender las necesidades de la población y mejorar su bienestar y calidad de vida.

Conclusiones

Como se ha indicado, el desarrollo local surge como una estrategia para hacer frente a las externalidades que se produjeron por un desarrollo con énfasis en la acumulación de riqueza y la globalización. Poder generar bienestar a partir de los territorios, y que sean las propias comunidades las que definan los temas que necesitan trabajar para mejorar su calidad de vida, es una realidad que se refleja en el trabajo intermunicipal.

Existen muchos problemas o demandas que sobrepasan los límites administrativos de los territorios; tener una herramienta para abordarlos de forma conjunta, trabajar mancomunadamente aunando esfuerzos, recursos y, sobre todo, con el compromiso y la convicción de que ese trabajo dará frutos, es lo que ofrecen las intermunicipalidades.

A medida que han aumentado las experiencias de las intermunicipalidades y se visibilizan los logros y resultados que se obtienen, las iniciativas de esta naturaleza han prosperado, en el caso chileno, amparadas en un marco legal que las fortaleció.

Pareciera ser que las deficiencias en infraestructura básica, comunicación o interconectividad, la intervención de industrias, los riesgos

naturales o sacionaturales, entre otros, son un catalizador para el asociativismo, que se presenta a los actores locales como un instrumento alcanzable para mejorar las condiciones de vida de la población, para atender sus necesidades y para promover el desarrollo en la región.

Sin embargo, aún hay desafíos, hay debilidades que se deben superar si se quiere robustecer una estrategia como esta. Las propias autoridades locales son quienes deben trabajar por sobre las diferencias partidistas y fijar como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, aumentar el bienestar y promover el desarrollo local.

Bibliografía

- Alcañiz, M. (2008), "El desarrollo local en el contexto de la globalización", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 15(47), pp. 285-315.
- AMRBB (2015), *Informe de gestión general de Asociación de Municipalidades de la Región del Bio-Bío*, periodo 2012-2015.
- BCN (2011), *Historia de la ley 20.527*, Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <http://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4597/>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- Boisier, S. (2001), "Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?", en O. Ma-doery, y A. Vásquez-Barquero, *Trasformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, pp. 48-74.
- Cadaval, M. (2004), Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública. (I. d. Fiscales, Ed.) *Instituto de Estudios Fiscales*(19).
- CEPAL (2016), *Desarrollo territorial*. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- Garay, R. (2005), "La asociatividad municipal y la formación de microrregiones: el caso salvadoreño", en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 705-723.
- Gobierno de Bolivia (2001), *Decreto supremo No. 26.142*, Mancomunidades. Disponible en: <http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/mancomunidades.pdf>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- INE (2015), *Actualización de población 2002-2012 y proyecciones de población 2015-2020*. Disponible en: <http://www.inebiobio.cl/archivos/files/pdf/poblacion/Proyecciones/PRESENTACION%20PROYECCIONES%20DE%20POBLACION%202002-2020.pdf>. Consultado: 4 de julio de 2016.

- ISDM (2016), *Glosario de la institucion: Asociatividad municipal*. Disponible en: http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&letter=A&id=16&Itemid=112. Consultado: 4 de julio de 2016.
- Ley N° 18.695, *Organica Constitucional de Municipalidades* (2006), Gobierno de Chile, 26 de julio.
- Ministerio del Interior (2008), *Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales. Balance 2007*, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Departamento de Desarrollo Municipal, Santiago.
- PNUD (2016), *United Nations Development Programme*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/faq-page/human-development-index-hdi#t292n2493>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- SUBDERE (2008), *Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Division de Políticas y Estudios, Santiago.
- — — (2016), *Asociativismo municipal. Departamento de Fortalecimiento*. Disponible en: <http://asociativismo.subdere.gov.cl/registro-unico-asociaciones-municipales>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- — — (2016), *División de Municipalidades*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/divisi%C3%B3n-municipalidades>. Consultado: 4 de julio de 2016.

Páginas web consultadas

- <http://tv7.cl/municipios-riberenos-del-rio-biobio-se-reuniran-en-santa-barbara/>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- <http://resumen.cl/2015/05/alcaldes-del-bio-bio-se-reunen-con-corma-para-dar-a-conocer-el-impacto-negativo-de-las-operaciones-forestales/>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- <http://diarioconcepcion.cl/?q=content/vecinos-temen-una-nueva-crecida-del-r%C3%ADo-b%C3%ADo-b%C3%ADo-por-lluvias>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- <http://www.corma.cl/corma-al-dia/bef/constituyen-mesa-para-desarrollo-armonico-del-mundo-forestal-y-comunas-del-biobio>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- <http://www.portalchilenodelagua.cl/deficit-hidrico-la/>. Consultado: 4 de julio de 2016.
- <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/08/25/elaboran-plan-para-reducir-desastres-en-comunas-aledanas-al-rio-bio-bio.shtml>. Consultado: 4 de julio de 2016.

Tabla 1
Distribución según asentamiento regional de asociaciones
de municipios (año 2016)

Región	Numero de Asociaciones
Arica y Parinacota	0
Tarapacá	0
Antofagasta	1
Atacama	2
Coquimbo	1
Valparaíso	2
O'Higgins	1
Maule	1
Biobío	10
Araucanía	3
Los Ríos	3
Los Lagos	4
Aysén	1
Magallanes	1
Metropolitana	9
Nacionales*	12
Totales	51

* Entre asociaciones nacionales se consideran todas aquellas que no tengan asentamiento único en una región, incluidas aquellas temáticas con participación municipios de regiones diferentes.

Tabla 2
Asociaciones activas en la Región del Biobío. (2016)

Nº	Nombre	Asiento Regional	Año constitución*
1	Asociación Chilena de Municipalidades	No	2012
2	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, AMDEL	Si	2012
3	Asociación de Municipalidades Territorio de Riego Canal Laja-Diguillín	Si	2012
4	Asociación de Municipalidades de la Provincia de Arauco	Si	2013
5	Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH	No	2013
6	Asociación de Municipalidades del Punilla	Si	2014
7	Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche	No	2014
8	Asociación de Municipalidades de Ciudades Puerto y de Borde Costero de Chile	No	2014
9	Asociación de Municipalidades de la Región del Bío Bío, AMRBB	Si	2014
10	Asociación de Municipios Cordilleranos del Bío Bío, AMCORDI	Si	2015
11	Asociación de Municipalidades Bío Bío Centro	Si	2015
12	Asociación de Municipalidades del Valle del Itata	Si	2015
13	Asociación de Municipalidades para La Preservación de la Biodiversidad en el Territorio Nonguén y otros Ecosistemas	Si	2015
14	Asociación de Municipalidades de Arauco y Curanilahue	Si	2015

* El año de constitución está determinado según la conformación de la asociación de acuerdo a las normas legales incorporadas el año 2011, no indica la fecha de creación con anterioridad al cambio legal.