

Un estudio del  
**Centro de Políticas Públicas UC**  
en el marco de la  
**Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci**

## **ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL:** herramienta para la inversión local



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

PATROCINA:





# **ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL:** herramienta para la inversión local



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

PATROCINA:





## Presentación

---

El estudio “Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local” es el resultado del trabajo de un equipo de investigadores del **Centro de Políticas Públicas UC**.

Esta investigación se ha hecho en el marco de la **Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci**, iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile que cuenta con el patrocinio del Banco Bci, cuyo objetivo es fortalecer el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, metodologías y propuestas que mejoren la gestión de las municipalidades.

Esta alianza considera entregar aportes en el ámbito de la investigación, capacitación y difusión, que son lideradas y ejecutadas por el **Centro de Políticas Públicas UC** y que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las distintas comunas del país y proponer soluciones que mejoren en forma concreta la gestión municipal.

JEFE DE PROYECTO

**Macarena Cea M.**,

SUBDIRECTORA DE INVESTIGACIÓN APLICADA DEL  
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

COORDINADOR

**Juan Pablo Cortese O.**,

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

INVESTIGADORES

**Tomás Arellano S.**, CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

**Juan Pablo Cortese O.**, CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

**Ana García P.**, CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

**Macarena Muñoz D.**, CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

INVESTIGADORA ADJUNTA

**Javiera Bravo R.**,

ACADÉMICA DEL INSTITUTO DE ECONOMÍA UC E INVESTIGADORA ADJUNTA DEL  
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC



# Índice

---

<b>Introducción</b>	9
<b>ANTECEDENTES</b>	11
1. Inversión pública local	11
1.1 Definición y contexto internacional	11
1.2 Inversión pública local en Chile	12
2. Asociatividad municipal	25
2.1 Definición	25
2.2 Aportes de la asociatividad	25
2.3 Asociatividad municipal en el contexto internacional	27
2.4 Asociatividad municipal en Chile	28
<b>HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b>	33
1. Hipótesis	33
2. Objetivos	34
<b>RESULTADOS</b>	35
1. Análisis cuantitativo	35
1.1 Aspectos metodológicos	35
1.2 Resultados del análisis cuantitativo	39
2. Análisis cualitativo	42
2.1 Aspectos metodológicos	42
2.2 Resultados del análisis cualitativo	43
<b>CONCLUSIONES</b>	64
<b>Referencias bibliográficas</b>	67





## Introducción

---

El lugar de los municipios en el desarrollo de los territorios ha evolucionado hacia un rol más protagónico en el último tiempo. Más allá de la simple ejecución de políticas centralizadas, han comenzado a ser reconocidos como actores claves en la expansión del crecimiento económico, la descentralización política y la equidad social (Hammond & Tosun, 2011).

En este sentido, el papel que juega la inversión pública desarrollada a nivel local, a pesar de tener un peso relativamente menor en comparación con otras fuentes de inversión pública, es muy relevante ya que puede incrementar el bienestar general ajustando de mejor manera la asignación de recursos públicos a las prioridades y capacidades de sus comunidades.

Sin embargo, el desempeño de los municipios en Chile en cuanto al desarrollo de proyectos de inversión se ve comprometido muchas veces por la escasez de recursos que enfrentan gran parte de los municipios del país. Esto genera grandes brechas en la capacidad de las municipalidades para desarrollar una cartera de proyectos de calidad, lo que se vuelve especialmente relevante al momento de buscar financiamiento a través de fuentes externas. Por otro lado, más allá de las dificultades técnicas, la capacidad de los municipios para conseguir que sus proyectos sean aprobados y financiados va a depender en gran medida de la capacidad de lobby que puedan ejercer, en particular sobre autoridades del gobierno regional (Raczynski & Serrano, 2001).

En este contexto, la asociatividad municipal, aunque no corresponde a un fenómeno nuevo en Chile, se presenta como una alternativa innovadora que está en pleno desarrollo en nuestro país y que ha mostrado a nivel internacional ser una herramienta útil para potenciar la capacidad de los gobiernos locales en materia de inversión pública local.

El presente estudio tiene como objetivo analizar el potencial que presenta la asociatividad municipal como herramienta para el desarrollo de la inversión local. A través de un trabajo en dos etapas, que incluye una fase cuantitativa de análisis de datos y una cualitativa de análisis de entrevistas, se busca identificar los efectos, observados y/o potenciales, que presente la asociatividad para mejorar el desempeño de los municipios en la formulación de iniciativas de inversión y en su capacidad para financiar estas iniciativas a través de financiamiento externo.

En una primera sección se presentan los principales antecedentes sobre inversión pública local, partiendo por una definición en el contexto internacional, para luego mostrar el estado de la inversión pública local en Chile con un especial énfasis en el rol de los municipios. Luego, dentro de la misma sección de antecedentes se introduce el concepto de asociatividad municipal, como se manifiesta en otros países y cuál puede ser su alcance en materia de inversión pública. Luego se hace una descripción del caso chileno a través de un breve repaso del estado de la asociatividad municipal en el país. En base a estos antecedentes, en una nueva sección se formulan las hipótesis de la investigación, junto con la definición de los objetivos que busca cumplir. Luego se presentan los resultados en dos secciones, análisis cuantitativo y análisis cualitativo. Para finalizar se muestra una sección con las principales conclusiones, complementando los resultados encontrados en ambas fases del estudio.



# ANTECEDENTES

---

## 1. Inversión pública local

### 1.1 Definición y contexto internacional

En los últimos años, a nivel mundial se ha reconsiderado la importancia de los gobiernos locales en el desarrollo y bienestar de las naciones (OECD, 2007). De ser tratados como meros receptáculos de las transferencias del Estado, o como simples ejecutores de sus lineamientos, han comenzado a ser reconocidos como actores claves en la expansión del crecimiento económico, la descentralización política y la equidad social (Hammond & Tosun, 2011).

Mediante la descentralización del Estado se genera un mayor acercamiento de las instituciones públicas a la gente, facilitando su participación en la toma de decisiones y permitiendo un mayor control ciudadano sobre la acción pública. A medida que los individuos consideran que las políticas locales tienen una mayor repercusión sobre sus vidas y que sus opiniones serán consideradas en la toma de decisiones, se fortalece la participación ciudadana permitiendo el desarrollo de políticas y proyectos que se adecuan mejor a las necesidades de la comunidad (Raczynski & Serrano, 2001).

Por esta razón, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, han aumentado las críticas al centralismo y se han intensificado los llamados a fortalecer el rol de los municipios en los procesos de compensación territorial, y con ello, su contribución al logro de un desarrollo territorial armónico y equitativo (Ferreiro, 2013).

Una de las principales herramientas de las que disponen los municipios para llevar a cabo esta contribución al desarrollo es la inversión pública local. Por inversión pública se entiende “el total de los recursos financieros que el Estado, a través del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades, destina a bienes de capital” (Raczynski & Serrano, 2001). Con el término “inversión pública local” se indica específicamente aquella que se decide a escala regional y/o comunal, la cual puede estar financiada por transferencias del gobierno central hacia los gobiernos regionales o por recursos propios municipales.

Como la literatura internacional ha señalado, son múltiples los beneficios que la inversión pública local entrega al desarrollo de los territorios (Raczynski & Serrano, 2001; Bardhan, 2002), de ahí que su fomento sea uno de los ejes estratégicos más relevantes de las políticas de descentralización fiscal, administrativa y política. Sus aportes pueden ir en la línea de la provisión directa de bienes y servicios (construcción y administración de centros de salud, de establecimientos educacionales, de recintos deportivos, entre otros) como en la generación de externalidades positivas para el sector privado (Pereira & Roca-Sagales, 2003). Respecto a estas, en la medida en que exista una complementariedad entre la inversión pública y la inversión privada, la primera dará lugar a incentivos que estimulen la segunda, gatillándose así un proceso sinérgico virtuoso para el crecimiento local (Torche et al., 2009).

Sin embargo, la literatura internacional también ha dado pistas sobre las condiciones que se requieren para que la inversión pública local pueda lograr los objetivos que se le asignan, las cuales, en caso de no existir, pueden desviar el rumbo de esta en direcciones contrarias a la equidad territorial.

Se ha señalado, por ejemplo, que la falta de un gobierno central que ejerza una función redistributiva, aumentaría las desigualdades en la capacidad de los municipios para generar inversión pública local de calidad y en cantidades significativas. En aquellos casos en que los gobiernos locales cuentan con mayor independencia política, administrativa y fiscal sin mayor apoyo de los gobiernos centrales, las posibilidades de los municipios de generar inversión pública se reducen a la disponibilidad de recursos propios con los que cuentan (Prud'homme, 1995). En consecuencia, los municipios grandes contarían con los recursos para realizar inversión pública de calidad y en altas cantidades, mientras que los municipios pequeños (que administran territorios pequeños, con menos recursos, con menos población, con mercados pequeños, entre otros) verían dis-

minuidas sus capacidades de desarrollar buenos proyectos. En consecuencia, el panorama resultante sería una agudización de las desigualdades entre territorios.

Por otra parte, se ha destacado la importancia de contar con una entidad central capaz de regular y fiscalizar el manejo presupuestario de los municipios. Si no se cuenta con este mecanismo, el accountability de las burocracias locales disminuye, y con ello puede darse un aumento de la corrupción y el clientelismo local (Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet, 2008). Como efecto del clientelismo en la inversión pública local se tiene una inadecuada focalización de los recursos, pues estos tienden a concentrarse en grupos específicos de la población que cuentan con vínculos directos con autoridades locales. Así, los programas elaborados se guiarían por criterios particularistas que reducen el alcance y la rentabilidad social de las iniciativas de inversión generadas. Adicionalmente, la planificación se orientaría a privilegiar proyectos efectistas y de bajo impacto y no aquellos que responden a criterios globales, estratégicos y de largo plazo para el desarrollo local (Auyero & Günes-Ayata, 1997).

Se ha afirmado también que el rol de los gobiernos centrales para propiciar y coordinar la planificación regional es insoslayable. A falta de esto, algunos autores han planteado que los municipios no contarían con las presiones y/o incentivos necesarios para colaborar y coordinarse entre sí. Por el contrario, sus incentivos estarían en captar y asegurar la aprobación de su propia población y en obviar o postergar los problemas y necesidades inter y extra comunales (Breton, 2002). Como consecuencia de esto, los problemas y desafíos intercomunales, interprovinciales y regionales no serían abordados, ya que no contarían con la planificación global, integral y de larga data necesaria para sortear sus obstáculos y explotar sus potenciales (Faust et al., 2008).

## 1.2 Inversión pública local en Chile

### Situación actual

En Chile, la inversión pública local se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, o directamente hacia los gobiernos locales. En el caso de los municipios, dadas las limitaciones presupuestarias que presentan en muchos casos, son pocos los que pueden financiar iniciativas de inversión con recursos propios.

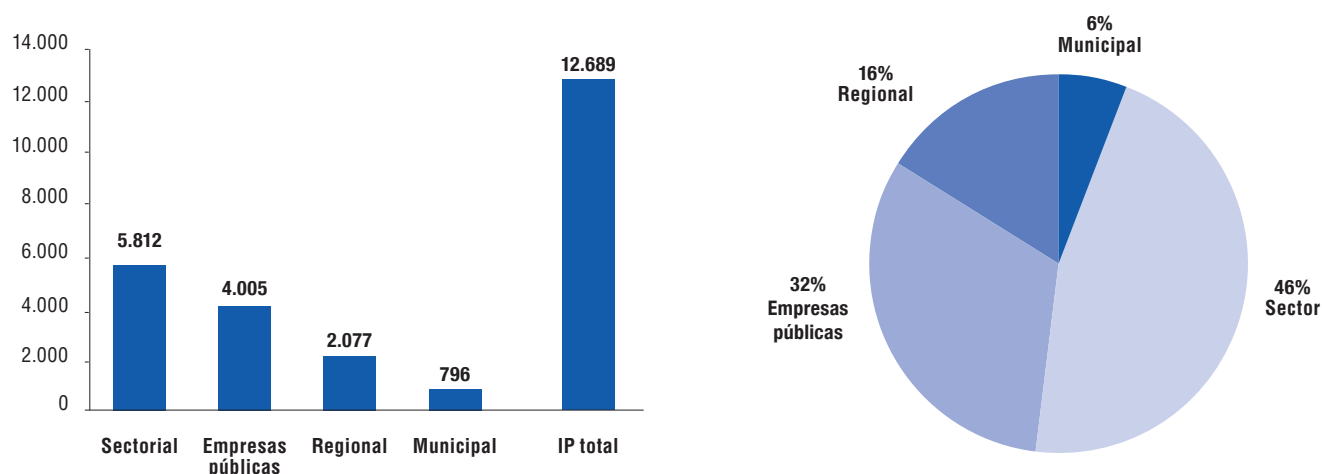
Desde principios de los noventa se ha avanzado en el desarrollo de distintos instrumentos que permiten la descentralización de recursos hacia gobiernos subnacionales<sup>1</sup>. Entre estos encontramos el Programa de Inversión Regional<sup>2</sup>, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), Convenios de Programación, Pavimentos Participativos y otros programas que en conjunto componen la Inversión de Decisión Regional (IDR). Estos instrumentos han permitido a los gobiernos subnacionales contar con más recursos, y tener una mayor autonomía en sus procesos de inversión.

Sin embargo, tal como se aprecia en la Figura 1, la inversión realizada con recursos administrados por los gobiernos regionales y por recursos propios de los municipios siguen siendo menores en comparación con otros organismos, manteniéndose por debajo de la inversión sectorial (ministerios) y aquella realizada por empresas públicas (especialmente Codelco).

1. Dentro de la categoría “gobiernos subnacionales” se incluyen los gobiernos regionales y municipalidades del país.

2. Compuesto principalmente por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

FIGURA 1. Composición de la inversión pública 2012 (millones de USD 2012)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013), Informe Anual de Inversión Pública 2012.

A pesar de representar un monto menor en comparación con otros componentes de la inversión pública total, el impacto de las inversiones locales, si responden a necesidades bien identificadas y priorizadas, puede ir más allá de los montos absolutos, aumentando los incentivos para la inversión privada a través de proyectos que actúen de forma complementaria (Contreras et al., 2011).

### Principales fuentes de financiamiento

El principal fondo utilizado por los municipios para financiar sus iniciativas de inversión actualmente es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) administrado por los respectivos gobiernos regionales. En su investigación Avendaño (2009), a través de entrevistas a actores involucrados en el proceso de inversión pública local, confirma la importancia que tiene el FNDR para los municipios ya que les permite llevar a cabo proyectos de inversión de mayor envergadura y de importancia crítica para la comunidad.

Además, se identificaron a través de la revisión de la literatura otros fondos utilizados regularmente por los municipios. Si bien estas fuentes alternativas de financiamiento permiten obtener una menor cantidad de recursos, se pueden conseguir de forma más rápida permitiendo al municipio ejecutar proyectos durante el mismo año en el que se postula al financiamiento (Avendaño, 2009). Estos fondos corresponden principalmente a

aquellos administrados por el gobierno central a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere): el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

A continuación se describen brevemente los tres principales fondos de inversión que utilizan los municipios para financiar sus iniciativas de inversión local:

- **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).** El FNDR constituye la principal fuente de financiamiento de los municipios, y permite a los gobiernos locales y regionales tomar decisiones sobre las inversiones que se llevan a cabo en sus territorios. Puede ser utilizado para financiar estudios básicos, programas y proyectos. En la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional se establece que los principales objetivos del FNDR son: (1) financiar iniciativas de inversión que permitan desarrollar las regiones en aspectos sociales, culturales y económicos, (2) lograr un desarrollo equitativo y armónico de la región y (3) hacer énfasis en la compensación territorial y en el desarrollo de la región.

El proceso completo de inversión a través del FNDR consta de diez etapas. A continuación se describen brevemente las cinco primeras, que abarcan desde la formulación hasta la asignación presupuestaria:

- 1) **Elaboración y formulación<sup>3</sup>:** esta etapa comienza con la identificación de necesidades por parte de la unidad formuladora, en este caso el municipio, quien es responsable del correcto levantamiento de información desde la comunidad.
- 2) **Preselección o admisibilidad:** en esta etapa el GORE selecciona las iniciativas, presentadas por los municipios, que respondan a las necesidades y lineamientos estratégicos definidos para la región, determinando qué proyectos son “admisibles”.
- 3) **Evaluación:** Una vez preseleccionadas, las iniciativas de inversión deben ingresar al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) para que la Seremi de Planificación y Coordinación (Serplac) respectiva realice la evaluación técnico-económica del proyecto. Una vez finalizado este proceso se define qué iniciativas son recomendadas para su financiamiento (ver Cuadro 1).
- 4) **Priorización:** Todas las iniciativas que cuenten con la recomendación favorable por parte de la unidad evaluadora están en condiciones técnicas y económicas para recibir financiamiento. Luego es responsabilidad del Intendente, a partir de este listado de iniciativas aprobadas, elaborar una cartera de proyectos, verificando nuevamente la coherencia de estos con los lineamientos estratégicos de la región. Una vez definida esta cartera, es enviada al CORE para que priorice los proyectos relevantes de ser ejecutados desde un punto de vista técnico y político.
- 5) **Asignación presupuestaria:** Una vez definida la cartera de proyectos priorizados, se solicita a la Subdere que comience la etapa de asignación presupuestaria, en la que participan la Contraloría y la Dipres, la que realiza la asignación presupuestaria respectiva.



David Bueso.

3. Esta etapa es común para todos los proyectos de inversión, independiente de la fuente de financiamiento.

## CUADRO 1. Descripción Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

El **Sistema Nacional de Inversiones (SNI)** tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando los recursos públicos a iniciativas que generan mayor bienestar a la sociedad, esto medido a través de una mayor rentabilidad social y económica.

Las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos deben contar con un informe del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que debe estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad.

El SNI cuenta con el sistema de información **Banco Integrado de Proyectos (BIP)**, destinado a apoyar la gestión de la inversión pública a través del registro de los proyectos, programas y estudios básicos que solicitan financiamiento. La solicitud de financiamiento se resume en la ficha de **Iniciativa de Inversión (IDI)**, la que contiene información básica correspondiente a la etapa y proceso presupuestario a la cual postula.

El proceso de análisis técnico-económico se inicia con la recepción de la iniciativa de inversión y culmina con la emisión del resultado de su análisis por parte del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Este consiste en revisar si la iniciativa fue correctamente formulada y evaluada, y si cumple con los antecedentes requeridos. El resultado de esta evaluación se expresa a través del **Resultado del Análisis Técnico-Económico (RATE)**. Este resultado podrá corresponder a alguna de las siguientes categorías:

**RS (Recomendado Favorablemente):** iniciativa de inversión que cumple con la condición de haber sido presentada al SNI, con todos los antecedentes y estudios que la respaldan, que aseguran la conveniencia de llevarla a cabo.

**FI (Falta Información):** los antecedentes presentados son insuficientes para respaldar una iniciativa.

**OT (Objetado Técnicamente):** los antecedentes entregados permitan concluir que no es conveniente llevar a cabo la inversión.

**RE (Reevaluación):** la iniciativa es objeto de un nuevo análisis producto de cambios en la situación originalmente recomendada.

**SP (Saldo Pendiente):** iniciativa de inversión totalmente ejecutada y generalmente en operación, que registra saldos pendientes por concepto de pagos, cumplimiento de sentencias ejecutoriadas judiciales, acuerdos extrajudiciales y dictámenes de la Contraloría General de la República.

**IN (Incumplimiento de Normativa):** iniciativa de inversión, sometida al análisis técnico-económico para determinar la conveniencia de su ejecución, sobre la cual se ha detectado que ha sido objeto de asignación de recursos, ha sido adjudicada o ha ejecutado gasto, sin contar con un informe del Ministerio de Desarrollo Social.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social – Ministerio de Hacienda (2014). Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP).

• **Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)**<sup>4</sup>. El PMU es un programa de inversión pública administrado por el Ministerio del Interior a través de la Subdere. El objetivo principal del programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país, mediante la disposición de infraestructura y equipamiento comunitario. Este permite la ejecución rápida de proyectos de inversión en infraestructura urbana menor, con la idea de colaborar en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población local.

El programa cuenta con dos componentes, tradicional y de emergencia:

**I. PMU tradicional:** corresponde al financiamiento de proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, y equivale al 75% del total de los recursos del programa.

Estos son distribuidos a cada región en proporción directa al número de desempleados y de comunas en cada una de ellas. Luego, los gobiernos regionales definen e informan a las comunas el marco presupuestario asignado mediante certificado del CORE. Es responsabilidad del GORE informar a la Subdere el marco presupuestario por comuna, indicando los recursos asignados a cada una y el período de asignación que cubre dicha asignación.

Una vez asignado el presupuesto, las municipalidades deben elaborar sus iniciativas de inversión y presentarlas al GORE, los que comunican a la Unidad Regional de Subdere (URS) el listado de proyectos sancionados y priorizados por la comuna para su visación y comunicación a la Subdere (nivel central). Es responsabilidad de estos últimos la revisión técnico-económica y velar por la pertinencia de los proyectos. Una vez aprobados, estos quedan a la espera de ser financiados.

**II. PMU de emergencia:** corresponde al financiamiento de proyectos que los municipios requieran enfrentar de manera urgente, o que estén contenidos dentro del Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco). Se establece que el 25% de los recursos asignados al programa PMU estarán destinados a este subprograma de emergencia.

El proceso comienza con la elaboración de proyectos por parte de los municipios, los que deben cumplir con la tipología de los proyectos PMU. Los proyectos deben ser presentados al gobierno regional donde el intendente debe visar la solicitud de financiamiento y enviar a Subdere el listado de proyectos para su evaluación y aprobación. Es responsabilidad de estos últimos la revisión técnico-económica, y velar por la pertinencia de los proyectos. Una vez aprobados, estos quedan a la espera de ser financiados de acuerdo a la disponibilidad de recursos del programa.

Es importante destacar que los proyectos PMU de menos de 50 millones de pesos no requieren de la recomendación favorable de parte del Ministerio de Desarrollo Social (o su respectiva Serplac), por lo que no es necesario que sean ingresados al Sistema Nacional de Inversiones.

• **Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)**<sup>5</sup>. El PMB es un programa radicado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de vida de la población de más escasos recursos que habita en condiciones de marginalidad sanitaria, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit de servicios básicos. El programa, sin embargo, ha ampliado su ámbito de acción, llegando en 2012 a permitir todo tipo de proyectos de “interés comunal”.

El proceso asociado al PMB comienza con la elaboración de iniciativas de inversión por parte del municipio, quienes son responsables de ingresar los proyectos al sistema online del PMB y enviarlos a la Unidad Regional de Subdere (URS) para su revisión de elegibilidad. Estos últimos evalúan la admisibilidad legal y técnica de los proyectos. Aquellos que resulten admisibles son agregados a una lista de proyectos que se envía al Subsecretario de Desarrollo Regional para su firma y aprobación. Una vez aprobados se informa a cada municipio y se abre una carpeta de proyecto.

Un aspecto importante del programa, expuesto en la Ley de Presupuestos 2012, es que los proyectos ingresados al PMB que superen las 5.000 UTM deberán contar con re-

4. Dipres (2011). Evaluación Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).

5. Dipres (2012). Evaluación Programa Mejoramiento de Barrios (PMB).



comendación favorable por parte de la respectiva Serplac. Cualquier proyecto bajo ese monto podrá recibir financiamiento sin necesidad de ser ingresado al Sistema Nacional de Inversiones para su evaluación técnico-económica.

### Principales problemas en el proceso de inversión pública local

La revisión de literatura nacional da cuenta de una constante preocupación por parte del gobierno central por evaluar y monitorear la efectividad de la inversión que se realiza a nivel local, especialmente a través del FNDR. Esta información se complementa con otras tres investigaciones que abordan directamente el desempeño de los municipios en el proceso de inversión pública local y constituyen la fuente de información más reciente en la materia. Estas son: “Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel municipal” (Avendaño, 2009), “Propuesta de mejoras al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional” (Acuña, 2009) y “Gestión del conocimiento y transparencia: Desafíos para la inversión pública local” (Contreras et al., 2011).

Los resultados obtenidos por estos estudios son consistentes entre sí, indicando ciertas tendencias que, junto al análisis de fuentes de información secundaria, permitieron realizar un diagnóstico sobre el desempeño de los municipios en la elaboración de sus iniciativas de inversión. Así, se pudo deducir que los proyectos elaborados por los municipios presentarían problemas principalmente en dos dimensiones: capacidad para obtener RS y adecuación de las iniciativas formuladas.

• **Capacidad para obtener RS en las iniciativas presentadas al SNI.** Los problemas que presentan los municipios en cuanto a su capacidad de formular proyectos que obtengan una recomendación favorable repercuten directamente en el número de proyectos que pueden optar a financiamiento externo, lo que finalmente deteriora las opciones de un municipio para ejecutar sus proyectos de inversión.

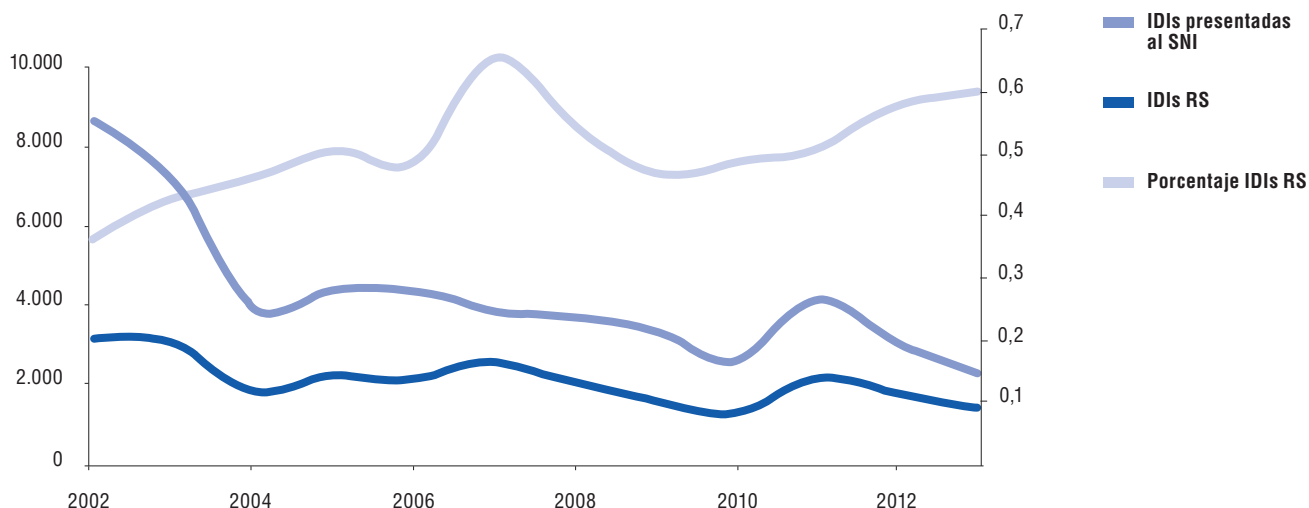
Si bien el RATE RS no es un indicador que abarque toda la complejidad del proceso de formulación de proyectos, sí permite tener una idea general sobre la calidad técnica de las iniciativas formuladas (Avendaño, 2009).

Por otro lado, dentro del proceso de inversión pública existen criterios políticos que influyen en que un determinado proyecto obtenga finalmente el financiamiento necesario para su ejecución. Si bien el criterio técnico corresponde a un primer filtro en el proceso, los criterios políticos aplicados con posterioridad son los que determinan el número de proyectos que finalmente obtiene recursos para su ejecución. A pesar de esto, la relación entre la cantidad de proyectos con recomendación favorable y la cantidad de proyectos efectivamente realizados sigue siendo alta. Al calcular la correlación entre ambas variables a nivel municipal para todos los proyectos ingresados al SNI en el período 2009-2012 encontramos una correlación superior a 0.78 entre los proyectos con recomendación favorable y los proyectos que obtuvieron finalmente financiamiento.

A continuación se muestra un análisis realizado en base a la información contenida en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) que da cuenta del desempeño de los municipios en la formulación de iniciativas de inversión.

Como se muestra en la Figura 2, al analizar el número de iniciativas presentadas por municipios al SNI podemos apreciar una clara tendencia a la baja desde el año 2002 hasta 2013. Junto con esto se puede ver que el número de iniciativas con recomendación favorable (RS) sigue la misma tendencia. De acuerdo al análisis realizado por Avendaño (2009) esta disminución se podría explicar por una preselección más exhaustiva por parte de los GORE en una primera etapa, como también por un aumento de las condiciones mínimas que debe presentar una iniciativa para ser ingresada al SNI. A pesar de esta disminución en ambas series, el porcentaje de iniciativas que obtienen RS aumenta en el período analizado, lo que es consistente con la tesis de una preselección más exigente al inicio del proceso.

FIGURA 2. Evolución del número de iniciativas de inversión presentadas por municipios



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Integrado de Proyectos.

Por otro lado, tanto el número de iniciativas con RS como el porcentaje sobre el total de iniciativas presentadas, presentan una alta variabilidad entre un municipio y otro, lo que responde a la gran heterogeneidad que presentan los municipios en Chile. Esto se evidencia en la desviación estándar de ambas variables, tal como se muestra en la Tabla 1.

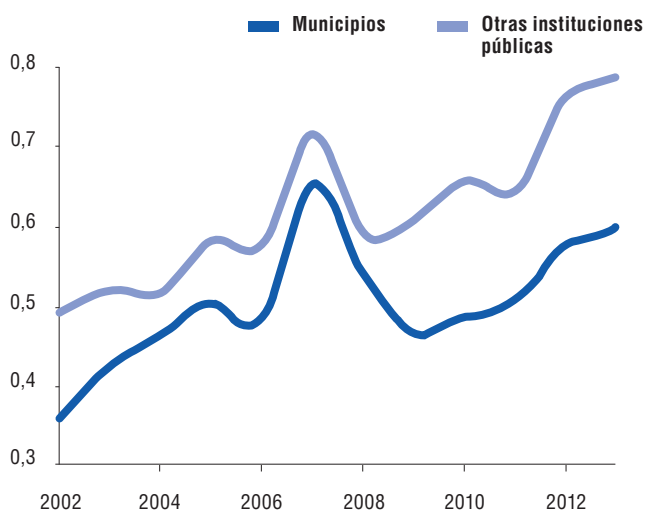
TABLA 1. Iniciativas de inversión nuevas con RS formuladas por municipios

Año	Porcentaje de Iniciativas de Inversión Nuevas con RS		Número de Iniciativas de Inversión Nuevas con RS	
	Promedio	Desviación Estándar	Promedio	Desviación Estándar
2002	0.39	0.19	9.23	7.3
2003	0.43	0.2	8.87	7.73
2004	0.47	0.24	5.4	5.2
2005	0.5	0.21	6.39	5.52
2006	0.49	0.23	6.22	5.37
2007	0.64	0.23	7.38	5.9
2008	0.56	0.25	5.96	5.26
2009	0.48	0.24	4.67	4.59
2010	0.5	0.29	3.81	3.69
2011	0.52	0.22	6.25	5.26
2012	0.6	0.27	5.21	4.78
2013	0.62	0.29	4.25	4.08

Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Integrado de Proyectos.

Con el fin de tener un punto de referencia con el cual comparar el desempeño de los municipios en términos agregados, a continuación realizamos una comparación con otras instituciones del Estado que presentan iniciativas de inversión al Sistema Nacional de Inversiones, en base a dos indicadores. En la Figura 3 se muestra el porcentaje de iniciativas de inversión que obtuvieron RS sobre el total de iniciativas de inversión presentadas en el año.

FIGURA 3. Evolución del porcentaje de iniciativas de inversión nuevas con RATE RS sobre el total de iniciativas presentadas al SNI



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Integrado de Proyectos.

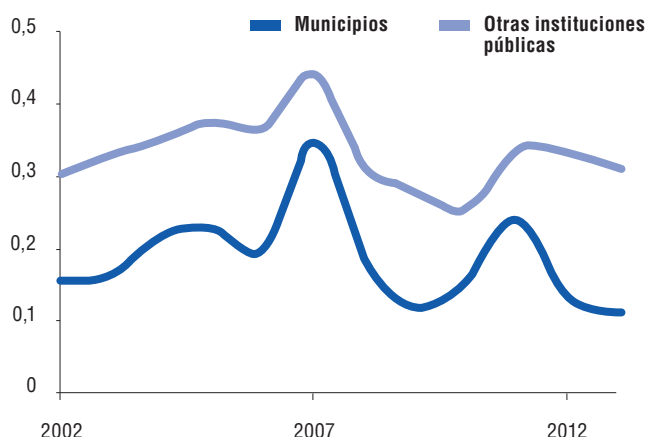
Como se aprecia en la Figura 3 ambas series muestran una tendencia al alza, sin embargo, el porcentaje de iniciativas con RS de los municipios se mantiene siempre bajo el del resto de las instituciones públicas. Esto coincide con el análisis que hace Avendaño (2009), que en base a un trabajo cualitativo logró identificar que las instituciones públicas distintas a los municipios, especialmente los ministerios, son las que formulan mejores iniciativas de inversión debido al nivel de especialización que tienen sus equipos.

Además, como se mencionó anteriormente, el alza en el porcentaje de iniciativas con RS coincide con una disminución en la cantidad de proyectos ingresados al SNI, lo que puede ser reflejo de una preselección más rigurosa y no necesariamente de un mejor desempeño por parte de los municipios en la elaboración de proyectos.

Una de las prácticas usadas por los municipios en el proceso de formulación de iniciativas de inversión, identificada por Avendaño (2009) a través de entrevistas a funcionarios municipales, consistía en ingresar proyectos al SNI con un nivel de desarrollo muy bajo, con el fin de completar su desarrollo una vez ingresados. Esto repercute en el tiempo que demora una iniciativa en obtener una recomendación favorable, y hace muy difícil la obtención de RS en la primera presentación.

Con el fin de reflejar lo último, se calculó el porcentaje de iniciativas de inversión que se presentaban por primera vez y lograban obtener una recomendación favorable en su primera evaluación.

FIGURA 4. Evolución del porcentaje de iniciativas de inversión con RATE RS en su primera presentación



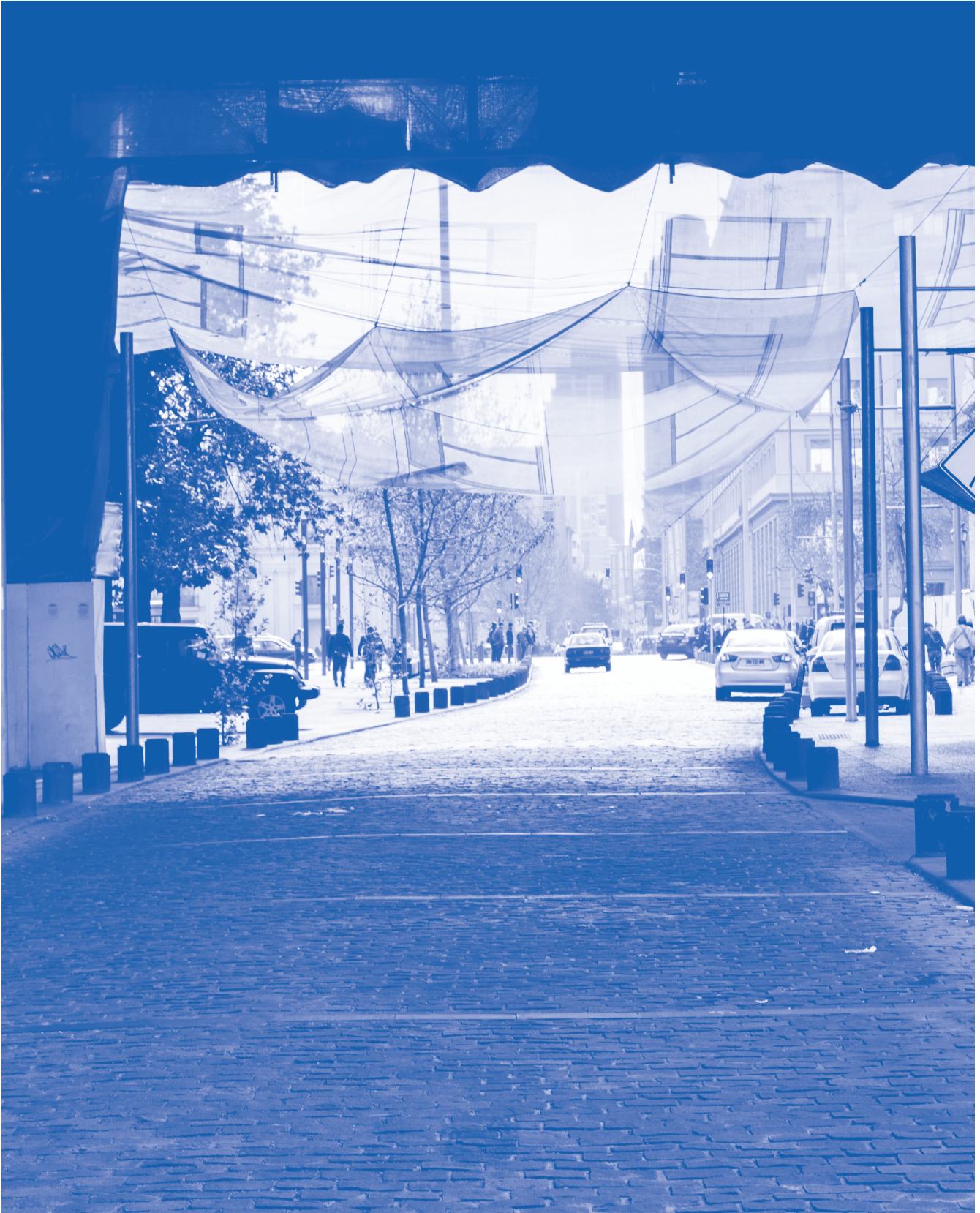
Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Integrado de Proyectos.

Como se aprecia en la Figura 4, nuevamente podemos identificar un desempeño más bajo a nivel municipal, en comparación con otras instituciones del Estado. Al comparar el desempeño agregado de los municipios con el de otras instituciones públicas, encontramos que el porcentaje de iniciativas que obtienen una recomendación favorable en su primera presentación es siempre más bajo para los municipios. Al contrario que en la figura anterior, no se aprecia una tendencia al alza en este indicador.

Es importante destacar que las diferencias que se encuentran entre el desempeño de los municipios y otras instituciones que presentan proyectos al SNI, está fuertemente marcado por la labor que llevan a cabo particularmente los ministerios y algunos servicios (Avendaño, 2009). Estas diferencias se deben principalmente al alto nivel de especialización, y al conocimiento más profundo que tienen de sus proyectos debido a que estos se desarrollan siempre en materias específicas. Este nivel de conocimiento sectorial es difícil de conseguir en un municipio, ya que estos deben formular proyectos que abarcan todos los ámbitos del desarrollo comunal, sin embargo, existen ciertas brechas entre las capacidades de los municipios y los ministerios que van más allá del nivel de especialización de cada institución, y en donde existen todavía espacios para mejorar el desempeño municipal.

• **Adecuación de las iniciativas de inversión.** El nivel de adecuación de las iniciativas de inversión que elabora un municipio se puede analizar en base a dos dimensiones: el nivel de **pertinencia** con respecto a las necesidades y problemas de la comunidad, y la **coherencia** con los lineamientos estratégicos del gobierno regional. Estas dos dimensiones deberían ser consistentes entre sí, sin embargo en la práctica la falta de un trabajo sistemático y ordenado dificulta la convergencia de ambas.

A nivel local, el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuentan los municipios. Uno de sus principales propósitos es promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes (Subdere & Cepal, 2009), y servir como una herramienta de priorización de la inversión pública local (Serplac Santiago, 2011).



Martín Corveira.

En base a la Ley Orgánica de Municipalidades se pueden establecer los cinco principios orientadores del Pladeco. Estos establecen que debe ser: (1) un instrumento participativo que considere los intereses de la ciudadanía a partir de la participación ciudadana en su elaboración, (2) debe ser coherente con las iniciativas del resto de los servicios públicos que operen en el ámbito comunal, y particularmente con la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR), (3) flexible con el fin de incorporar modificaciones y cambios que respondan a nuevas necesidades de la comunidad, (4) operativo, para que traduzca los lineamientos estratégicos en acciones concretas, y (5) estratégico para satisfacer las necesidades de la comunidad local.

El nivel de pertinencia de las iniciativas de inversión formuladas por los municipios se relaciona directamente con el carácter participativo que debe cumplir el Pladeco. La formulación de los Planes de Desarrollo Comunal contempla el levantamiento de información sobre las necesidades de la comunidad. Esta sirve para fundamentar la estrategia de desarrollo en un diagnóstico exhaustivo sobre los verdaderos problemas y urgencias de la comuna. Por esta razón, la ausencia de Pladeco, o la existencia de uno mal diseñado, implica no disponer de la información necesaria para garantizar la adecuación de las iniciativas de inversión.

A pesar de esto, según la Encuesta Nacional de Opinión del ICHEM (2010), el 95% de los encuestados señala no conocer el Pladeco de su comuna, y más aún, el 99% declara no haber participado en la elaboración de este. Si el Pladeco constituye el principal instrumento para orientar la inversión local, lo anterior muestra que hay poca evidencia para afirmar que las iniciativas de inversión sean adecuadas a las necesidades de la comunidad.

La coherencia estratégica con los lineamientos del gobierno regional es muy importante para asegurar el financiamiento de los proyectos del municipio. En este aspecto nuevamente el Pladeco cumple un rol importante ya que constituye la principal herramienta de planificación del municipio, y tal como se desprende de uno sus principios orientadores, este debe ser coherente con la Estrategia de Desarrollo Regional. Así lo confirma Avendaño (2009) quien a través de un trabajo en terreno logró establecer que si el Pladeco no se alinea con la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR), es poco probable que las iniciativas de inversión formuladas por los municipios logren obtener financiamiento.

Sin embargo, en el mismo estudio recogiendo la opinión de algunos Secpla, se menciona que las EDR no son tan rígidas y que no constituyen el único filtro a la hora de financiar proyectos. En este caso, más allá de lo establecido en el Pladeco y en la EDR, si existen puntos de convergencia entre el nivel regional y local estos se pueden hacer notar directamente al Intendente.

De todas formas, ya sea mediante la coherencia entre instrumentos formales como el Pladeco y las EDR, o mediante comunicación directa con los intendentes, es muy importante que los municipios traten de presentar iniciativas que cumplan con la estrategia regional, ya que los GORE tienen un rol importante en la preselección de proyectos que ingresan al SNI, y que optan finalmente a financiamiento.

De acuerdo al mismo trabajo realizado por Avendaño (2009), a pesar de la importancia que le atribuyen los mismos Secretarios de Planificación Comunal (Secpla) a la elaboración de proyectos que se ajusten a los lineamientos de la región, tanto a nivel regional como a nivel local se reconoce que no existe un trabajo sistemático y coordinado que permita la convergencia de las políticas regionales y locales en cuanto a inversión.

### Principales causas

Son múltiples los factores que explicarían estos problemas en la formulación de proyectos. A través de la revisión de la literatura se establecieron las principales causas que explicarían los problemas descritos anteriormente, las que se clasifican en tres ámbitos: (1) disponibilidad de profesionales, (2) participación ciudadana y (3) gestión del conocimiento (Contreras et al., 2011).

La **disponibilidad de profesionales** en las unidades encargadas de la formulación de proyectos se destaca en todos los trabajos revisados como el principal problema que enfrentan los municipios para elaborar sus iniciativas de inversión. Esto se debe a varias razones, pero se destacan las bajas remuneraciones que reciben estos profesionales, lo que llevaría a una alta rotación de los equipos y, en consecuencia, a una escasa acumulación de experiencia en la formulación de iniciativas de inversión y a la conformación de equipos con baja especialización en la materia. Además, con pocos profesionales dentro del equipo de elaboración de iniciativas de inversión se

dificulta la conformación de equipos multidisciplinarios (Contreras et al., 2011; Avendaño, 2009).

Como evidencia al respecto, el proyecto de Fortalecimiento de las Plantas Directivas Municipales (AChM, 2010) muestra que solo un 70,1% de las municipios del país cuenta con un directivo en el área de planificación. Con respecto a las remuneraciones, de acuerdo al estudio “Caracterización del Funcionario Municipal” realizado por Subdere el año 2006, el 95% de los funcionarios municipales ganaría un salario inferior a los \$820.000.

Además de la falta de recursos que enfrentan gran parte de los municipios del país, estas dificultades se explicarían por las restricciones que enfrentan los municipios en la gestión de su personal, ya que cuentan con normativas muy rígidas que regulan la planta y con límites fijos para el gasto en personal.

La baja disponibilidad de funcionarios repercute no solo en la calidad técnica de las iniciativas formuladas, sino también en el nivel de adecuación de estas, ya que muchas veces son los mismos equipos de planificación los encargados de levantar las necesidades de la comunidad. Al contar con menos profesionales para la planificación de las inversiones del municipio la cartera de proyectos se decide finalmente por urgencias o demandas contingentes, sin un diseño que responda a estrategias de largo plazo.

Sobre el ámbito respectivo a la participación ciudadana, los mecanismos utilizados por los municipios para asegurar la participación de la comunidad en las distintas etapas de la elaboración de su cartera de proyectos aseguran la pertinencia de los proyectos con los problemas de la comuna, sin embargo muchos municipios no cuentan con prácticas institucionalizadas de participación social. Tal como se mencionó anteriormente, esto se evidencia a través del bajo nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el Plan de Desarrollo Comunal, que corresponde al principal instrumento de planificación del municipio.

Por su parte, el Sistema Nacional de Inversiones cuenta con una metodología que entrega los lineamientos técnicos para llevar a cabo la participación de la ciudadanía en la formulación de iniciativas. Dentro del proceso

de evaluación técnico-económica de proyectos, a partir del año 2006 se incluyó dentro de los requisitos que deben cumplir los proyectos una nueva dimensión de análisis: revisión del cumplimiento de actividades de participación ciudadana en la formulación de proyectos. Este requisito implica que si un municipio no cumple con los estándares mínimos de participación en la etapa de formulación de sus proyectos no podrá recibir una recomendación favorable en las iniciativas presentadas.

A pesar de esto, si bien todos los municipios declaran reconocer la importancia de la participación ciudadana para la gestión municipal, las concepciones sobre cómo deben diseñarse e implementarse divergen significativamente. Esta falta de consenso “ha generado discrecionalidad de los tipos, niveles y grados de participación ciudadana en las diferentes iniciativas de inversión” (Contreras et al., 2011). Además, de acuerdo al análisis de Avendaño (2009), en muchos casos la participación es vista como una carga administrativa por parte de los municipios, que no genera valor si no está completamente articulada al ciclo de vida de las inversiones. En estos casos los mecanismos de participación ciudadana se limitarían solo a contar con los requisitos mínimos que exige la normativa.

La **gestión del conocimiento** corresponde al nivel de comunicación que existe entre municipios y el gobierno central. Esto facilita la transferencia de información sobre los requerimientos de los procesos de inversión, y permite la transmisión de buenas prácticas en la elaboración de iniciativas.

En base a las entrevistas realizadas a distintos actores involucrados en el proceso de inversión pública local (funcionarios de Serplac, profesionales de las Secpla, entre otros), Contreras et al. (2011) concluyen que no existe una promoción de prácticas de comunicación entre los distintos actores, lo que mantiene desinformados a los municipios. Solo existirían iniciativas puntuales y aisladas del gobierno central para informar a los municipios (capacitaciones principalmente). Por otra parte, los canales de comunicación formal serían escasos, por lo que primarían formas de comunicación personales, como llamadas telefónicas y correos electrónicos.

Por último, las plataformas tecnológicas no estarían coordinadas y legitimadas entre los actores, de modo que cada actor del Sistema Nacional de Inversiones contaría con sus propios sistemas. De esta forma, el acceso a la información relevante sería desigual, y dependería de las gestiones realizadas por cada municipio.

### **Iniciativas para mejorar la inversión pública local**

Tal como se mencionó en la sección de diagnóstico sobre la inversión pública local, la capacidad de los municipios para formular iniciativas de inversión es muy diversa y depende en gran medida de la disponibilidad de recursos, tanto técnicos como económicos, y de la capacidad que tengan para adquirir nuevos conocimientos.

Esta disparidad en la disponibilidad de recursos y la capacidad para formular proyectos de inversión local ha sido un problema persistente, que ha mostrado algunas mejorías en cuanto a la capacidad de los municipios más pequeños, pero que aún muestra brechas importantes. De acuerdo al trabajo Estudios Territoriales de la OECD en Chile, publicado el año 2009<sup>6</sup>, “Chile debería realizar una evaluación en profundidad de los recursos y apoyos necesarios para proveer a las municipalidades menos desarrolladas de suficientes apoyos técnicos y recursos económicos, para implementar eficientemente estos servicios públicos esenciales”. El mismo informe plantea que el foco de atención en cuanto al fortalecimiento de las capacidades locales deberían ser los municipios pequeños, es decir, aquellos que presentan menores niveles de desarrollo y menor cantidad de recursos financieros propios (OECD, 2009).

A través de la revisión de trabajos anteriores se identificaron algunas propuestas que buscan mejorar la inversión local mediante distintas estrategias tales como: (1) la reformulación del FNDR (Acuña, 2009), (2) el aumento y diversificación de fondos concursables dispuestos por el gobierno central (Cox, 2008), (3) las modificaciones a la ley de rentas municipales e impuestos territoriales (Razmilic, 2014), y (4) el fomento de alianzas público-privadas (OECD, 2007), entre otros.

Sin embargo, como señala un informe de la OECD de 2007 sobre estrategias de financiamiento para el desarrollo local, “poca atención se ha puesto en mecanismos innovadores de inversión necesarios para fortalecer el desarrollo local” (OECD, 2007).

Ante este escenario, tanto a nivel nacional como internacional, se ha planteado que las instancias que promueven la cooperación entre municipios podrían ser un mecanismo innovador y privilegiado a la hora de compensar las deficiencias y dificultades de la inversión pública local liderada por los municipios (Raczynski & Serrano, 2001; Zeemering, 2008; Andrew, Short & Arlikatti, 2013; Spicer, 2014).

A esta dinámica de colaboración entre municipios para abordar mancomunadamente el desarrollo local se le ha denominado “**asociatividad municipal**”.

Una de las principales iniciativas impulsadas desde el gobierno central para el fortalecimiento de los municipios en Chile corresponde al Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, implementado desde la Subdere. Este tiene como objetivo principal mejorar la calidad de la prestación de servicios y productos que ofrecen los municipios a la comunidad, a través de acciones que modernicen la gestión municipal, permitan la implementación de instrumentos de planificación territorial y generen instancias de capacitación para funcionarios municipales, entre otras (Dipres, 2010).

Uno de los problemas que se identificaron previo al diseño del programa fue la debilidad en materia de asociativismo municipal que existía en Chile en ese momento, que se traduce en la no existencia de una institucionalidad que represente a los municipios en temáticas que pueden ser resueltas de manera asociativa, lo que genera una brecha entre la oferta pública y la demanda local (Dipres, 2010).

En respuesta, el diseño del programa incluye, dentro del Componente 2: apoyo y asistencia técnica para mejorar procesos de inversión comunal, un subcomponente específico para el fortalecimiento de las asociaciones municipales, el que “busca generar una instancia efectiva de articulación entre la oferta pública regional y la



Martín Corveira.

demanda local, capacitando a las asociaciones para la obtención de recursos y la gestión de iniciativas que contribuyan al desarrollo de sus territorios” (Dipres, 2010).

A pesar de reconocerse el potencial que presenta la asociatividad municipal como una herramienta para el desarrollo de la inversión local, no se explicitan los mecanismos específicos mediante los cuales el asociativismo podría ayudar a mejorar el desempeño de los municipios en materia de inversión, más allá de destacar su rol como

articulador. Otros beneficios, como la optimización en el uso de recursos, no son considerados, lo que hace difícil medir y monitorear la efectividad de los esfuerzos que se llevan a cabo para fortalecer a las asociaciones en función del mejoramiento de la inversión pública local.

Es por estos motivos que se vuelve necesario identificar el potencial que presentan las asociaciones, ya no en términos generales, sino específicamente en relación al desarrollo de la inversión local.



## 2. Asociatividad municipal

### 2.1 Definición

La asociatividad municipal corresponde a un fenómeno que se repite en muchos países, y ha sido definida de distintas formas, pero siempre se mantiene la idea del trabajo conjunto para el logro de objetivos comunes. A continuación se presentan algunas de estas definiciones destacadas.

Garay (2005) define a la asociatividad municipal como “un proceso de desarrollo local que parte de esfuerzos de acercamiento, entendimiento, definición de una visión común y acciones concertadas entre los municipios que favorecen al desarrollo conjunto de manera integral, equitativa y sostenible”.

Plaza (2004) las entiende como “una asociación voluntaria de dos o más municipios que deciden realizar una gestión coordinada e integrada de la totalidad o parte de sus competencias a fin de optimizar sus capacidades para desarrollar proyectos orientados hacia el logro de una mejor calidad de vida para sus habitantes”.

En la misma línea, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Regional (Isdem) la conceptualiza como “la integración de dos o más municipalidades que, con objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la intención de trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades” (Isdem, 2000).

Sin embargo, como señala un informe elaborado por Subdere en 2008, “las diferentes acepciones tienen en común la idea de trabajo conjunto, articulación y cooperación para el logro de objetivos comunes”. Se puede plantear entonces que las asociaciones son la cristalización de prácticas de colaboración y cooperación entre municipios, que buscan alcanzar un fin común.

### 2.2 Aportes de la asociatividad

Independiente de la definición y de las formas específicas que las asociaciones han tomado en distintas partes del mundo, la experiencia, tanto nacional como internacional, destaca el rol que el asociativismo municipal ha jugado “en el fortalecimiento de la autonomía municipal y en el desarrollo político, financiero y administrativo de los gobiernos municipales” (Subdere, 2008).

Más específicamente, con respecto al rol que la asociatividad puede jugar en el proceso de inversión local, de acuerdo a Avendaño (2009) el trabajo asociativo entre municipios provocaría beneficios agregados para todo el sistema, descongestionando y agilizando los procesos de inversión. En el mismo trabajo, la asociatividad municipal es destacada por distintos actores involucrados en el proceso de inversión local, ya que permite resolver problemas comunes de los municipios a través de la formulación conjunta de proyectos.

En este sentido, se reduce la cantidad de proyectos presentados, se experimenta una disminución en la utilización de recursos humanos, financieros y del tiempo total involucrado, desciende la carga administrativa total, descongestionando y agilizando el proceso de inversión. La obtención de financiamiento en este esquema de trabajo articulado a nivel local permitiría producir economías de escala y considerables ahorros de recursos.

En la literatura se destacan una serie de efectos positivos que ha mostrado la asociatividad municipal sobre la administración subnacional y en particular sobre la inversión pública local. A partir de la revisión bibliográfica realizada, se pudieron identificar dos categorías de beneficios: de naturaleza técnica y de naturaleza política.

Los beneficios técnicos se asocian a las mejoras en el proceso de formulación de iniciativas de inversión. Específicamente, entre los aportes de la asociatividad más reiterados por la literatura se encuentran:

- **Compartir costos y optimizar recursos** (Hirsch, 1959; Morgan & Hirlinger, 1991; Warner & Hefetz 2002; Alberta Association of Municipal Districts and Counties, 2010). Este beneficio se manifestaría cuando dos o más municipalidades se unen y contribuyen capitales para el acceso a un bien o servicio puntual, los que serían inalcanzables o muy costosos para cada municipio de forma individual. Al generar fondos comunes, la asociatividad permite que los municipios accedan a más o mejores bienes o servicios sin tener que aumentar significativamente los gastos destinados a estos ítems, produciéndose una optimización en el uso de los recursos municipales.

- **Prestación de asistencia técnica a los municipios** (Alberta Association of Municipal Districts and Counties, 2010). Este beneficio se produciría en aquellos casos en que las asociaciones contarán con un equipo profesional propio, el cual, junto con elaborar sus proyectos, se dedicará a brindar apoyo y asesoría técnica a los equipos municipales. De esta forma, las asociaciones permitirían que los municipios pudieran desarrollar proyectos puntuales antes inalcanzables por las dificultades técnicas y, fundamentalmente, permitirían que los municipios incrementaran sus capacidades técnicas instaladas, en la medida que la asesoría de la asociación conllevara un aprendizaje por parte de los equipos municipales.

- **Intercambio de experiencias e información entre municipios** (Raczynski & Serrano, 2001, Messner, 2003). La literatura señala que las asociaciones municipales promueven el intercambio de conocimientos e información entre los municipios miembros, facilitando la socialización y aprendizaje de proyectos exitosos, la puesta en común de buenas prácticas y el establecimiento de vínculos profesionales para el apoyo mutuo.

- **Procesamiento de externalidades negativas, aprovechamiento de las positivas y abordaje de problemas intercomunales** (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Feiock & Park, 2005). En este caso la literatura señala que la asociatividad sería una herramienta privilegiada para fomentar el diálogo, el conocimiento y el compromiso mutuo entre municipios que requieren cooperar para afrontar y/o aprovechar problemas y/u oportunidades de desarrollo comunes que no pueden ser abordadas individualmente.

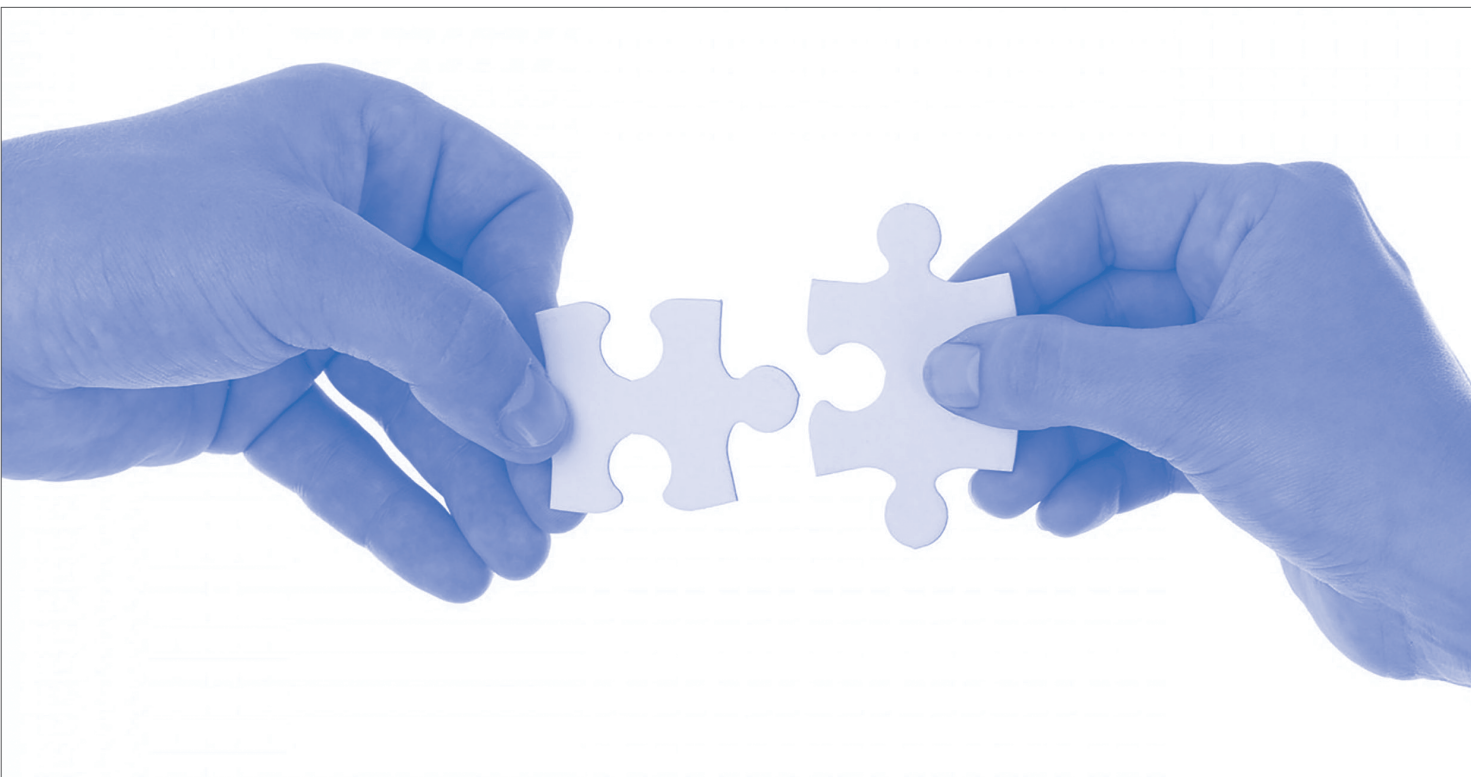
- **Levantamiento de información detallada sobre los problemas, necesidades y potencialidades de los territorios** (FOCUS, 2004; Ferreiro, 2013). Otro potencial beneficio de la asociatividad refiere a la posibilidad de que los municipios compartan e integren la información de los territorios de la que disponen (o bien, generen nueva información), para así crear un diagnóstico completo del territorio que deben gestionar. Este aumento y mejoramiento de la información disponible podría impactar positivamente en la adecuación y focalización de los proyectos desarrollados por los municipios asociados, y eventualmente acabar con las asimetrías de información entre municipios que gestionan territorios vinculados.

Los beneficios políticos se asocian principalmente a un aumento del empoderamiento ante los gobiernos centrales y su capacidad de generar vínculos estratégicos con otros actores relevantes en el desarrollo local. Entre los aportes específicos que se encontraron están:

- **Incidencia de los municipios en la toma de decisiones del gobierno regional y central** (Oliver, 1990; Rosales, 1994; Barringer & Harrison, 2000; FOCUS, 2004). Al asociarse, los municipios pasan a representar a una mayor cantidad de población, y por ello, la consideración de sus necesidades y demandas se vuelve crucial para a la gestión del gobierno regional y central. De ahí que la asociatividad aumente la capacidad de los municipios de ser escuchados y su incidencia en la toma de decisiones del nivel central, transformándose así en un medio para ejercer un “*lobby* colectivo”.

- **Protección de la autonomía y de los intereses ante las políticas del gobierno central.** (Rosales, 1994; Zeemering, 2008). Como señala Rosales (1994), ante la eventual restricción de atribuciones o recursos por parte del nivel central, la asociatividad empodera a los municipios, dotándoles de mayores capacidades para influir a favor de la preservación y/o ampliación de la autonomía local.

- **Generación de alianzas público-privadas para el desarrollo local** (OECD, 2007). Las asociaciones municipales, como representantes de los territorios, pueden buscar y promover la construcción de alianzas con otras instituciones, públicas o privadas, de tal forma de atraer nuevos recursos que alimenten la inversión local.



• **Planificación y posicionamiento regional** (Messner, 2003; OECD, 2009). Al actuar como representantes de los territorios, las asociaciones pueden articular a los municipios y facilitar un proceso de planificación conjunta, que permita determinar una estrategia de desarrollo común. Una vez definido esto, la asociación puede actuar como representante de la “marca” regional en el contexto nacional e internacional, favoreciendo la inserción de la producción local en los mercados externos y la atracción de recursos hacia la región que financien la inversión.

### 2.3 Asociatividad municipal en el contexto internacional

La revisión internacional muestra que la asociatividad municipal es un fenómeno presente de forma transversal en distintos países del mundo, adaptándose a las particularidades de cada país.

En Europa existen asociaciones municipales en la mayoría de los países, destacando Francia, España, Portugal, Italia, Suiza, Alemania, Noruega, Grecia, Finlandia, Bélgica, Países Bajos, Rusia, Turquía y Rumania, entre otros (Moreno, 2013).

En Francia existen más de 36.000 municipios y el 74% de estos tiene menos de 1.000 habitantes. Para aumentar el nivel de prestación de servicios locales y reducir los costos promoviendo las economías de escala, las autoridades centrales han implementado incentivos económicos para fomentar la cooperación entre los municipios (Moreno, 2013; Bergvall, Charbit, Kraan & Merk, 2006). Como señala Moreno (2013) “la *intercommunalité* está tan desarrollada que se ha convertido prácticamente en un segundo nivel supramunicipal de gobierno local”. En cuanto a las formas, existen tres reconocidas por ley: la comunidad de comunas (de menos de 50 mil habitantes), la comunidad de aglomeración (entre 50 mil y 500 mil habitantes) y la comunidad urbana (de más de 500 mil habitantes) (Zentella, 2004).

En España la asociatividad existe desde 1870. La Ley Municipal de ese año establecía que “los ayuntamientos podrían constituir, entre sí y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés” (Moreno, 2013). Actualmente, existen tres modalidades de asociatividad. Las más frecuentes son las mancomunidades, de carácter

voluntario, las que surgen a partir de municipios que se unen por recursos y medios para lograr economías de escala para ofrecer determinados servicios. En 2009 existían 1.024 mancomunidades registradas en España y en 2010 el 76,18% (6.181) de los municipios españoles participaba de alguna mancomunidad (Rodríguez, 2010). Además, existen en España otras dos formas de asociación entre municipios. Las comarcas, que comprenden a municipios que comparten características geográficas, económicas y culturales (Rodríguez, 2011), y los consorcios, que se forman buscando la prestación de un servicio de interés público a nivel local. Pueden ser parte de un consorcio de ministerios estatales, consejerías autonómicas, municipios, cabildos, diputaciones provinciales, empresas públicas de cualquier ámbito y también mancomunidades (Font & Parrado Díez, 2000).

En Suiza, las asociaciones son un fenómeno bastante arraigado y se destacan por la creciente disposición de sus municipios a participar de estas instancias de cooperación. Durante los últimos años, tres de cada cuatro municipalidades<sup>7</sup> ha intensificado su cooperación intermunicipal (Kaiser & Steiner, 2012). Al respecto, Soguel (2006) señala que “más del 72% de los municipios suizos indicaron una importancia creciente de los acuerdos intermunicipales para la provisión de servicios públicos”. Los principales servicios que ofrecen se relacionan a la educación (en el 75% de las municipalidades) y a la salud y servicios sociales (en el 69% de los casos).

Hay otros casos emblemáticos, como en Finlandia, en particular las municipalidades de la ciudad-región de Jyväskylä, las cuales se asocian voluntariamente a través de una “Ciudad Red”, donde organizaciones públicas y privadas trabajan orientados a la prestación de servicios para el bienestar social y al impulso del crecimiento (Haveri et al., 2009).

En Estados Unidos la asociatividad municipal también se da de forma importante, pues se reconoce como un medio de alta potencialidad para los municipios. Según Warner (2007) “la cooperación intermunicipal ha sido una forma de producción de servicios públicos de municipios en los EE.UU. a lo largo del tiempo. Después de la producción pública y la privatización, la cooperación es la tercera forma de producción de servicios locales”. Esta

cooperación, según Bel & Warner (2014), se da mayoritariamente en suburbios o municipios rurales, ya que les permiten reducir costos y aprovechar economías de escala en zonas poco pobladas y con altos costos de servicios. En las zonas más pobladas o urbanas se destaca por su carácter de negociación.

En Latinoamérica el fenómeno también exhibe una alta difusión, tanto así que hay registros de asociaciones municipales en todos los países, con la excepción de Cuba (Vega, 2008). Además de esto, encontramos a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (Flacma). Esta reúne a ciudades, municipios y asociaciones nacionales de gobiernos locales e instituciones municipales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, quienes se afilian voluntariamente (Quintero, 2006).

Destaca en Latinoamérica el caso de Argentina, en donde en 1997 se creó la FAM (Federación Argentina de Municipios). Esta “representa a los municipios frente a los poderes nacionales, las autoridades y organismo provinciales, así como los organismos extranjeros e internacionales” (Mellin & Claverie, 2005). Además, existen asociaciones intermunicipales que surgen en la década de los noventa para hacer frente al centralismo del país y a la debilidad de las zonas rurales (Altschuler, 2006). Estas pueden ser consorcios para la prestación de determinados servicios, o micro-regiones y corredores productivos, que buscan promover el desarrollo económico (Mellin & Claverie, 2005).

## 2.4 Asociatividad municipal en Chile

Haciendo eco de estas reflexiones y experiencias internacionales, a principios de la década de los noventa la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) comenzó a fomentar las prácticas asociativas entre los municipios chilenos.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, las asociaciones municipales son organizaciones sin fines de lucro formadas por dos o más municipalidades –pertenecan o no a una misma provincia o región– con la finalidad de facilitar la solución de problemas comunes y/o mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

7. Habían 2.485 municipios en Suiza en abril de 2012 (Steiner & Kaiser, 2012).



Martín Corvera.

Como se mencionó anteriormente, el aporte de la asociatividad para los municipios resultaría de una combinación de componentes técnicos y políticos. Por una parte, potenciaría las capacidades de gestión, inversión y atención de los municipios y, a su vez, incrementaría las capacidades de negociación e incidencia con el gobierno central para la toma de decisiones. Por otra parte la asociatividad facilitaría la articulación entre el nivel local y regional de la administración pública, contribuyendo a la pertinencia y eficacia de las políticas públicas.

En esta línea, la legislación chilena le atribuye las siguientes funciones:

1. La atención de servicios municipales comunes;
2. la ejecución de obras de desarrollo local;
3. el fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
4. la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que a los municipios les sean propios;
5. la capacitación y el perfeccionamiento tanto del personal municipal, como asimismo de los alcaldes y concejales;
6. la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

En Chile, las primeras asociaciones de municipios fueron creadas en el año 1993, un año después de las elecciones municipales de 1992, bajo la Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) se fundó en mayo de 1993 con un 96% de los municipios existentes en el país. Su misión sería la representación político-técnica de los municipios a nivel nacional. Junto con esta se crearon los capítulos regionales de la AChM, los cuales incluían a todos los municipios de la región respectiva.

Luego, gracias al estímulo de la AChM y la Subdere comenzaron a surgir nuevas asociaciones que nacen para el desarrollo de actividades específicas como la adquisición de bienes y servicios, ejecución de programas sociales conjuntos, administración de servicios, entre otros. Estas en general se constituyen por municipios colindantes.

Así, el proceso de formación de asociaciones municipales en Chile comienza con la formación de la AChM y sus respectivos capítulos regionales, para dar paso a asociaciones de carácter temático y territorial ligadas a objetivos concretos y alcances definidos (Subdere, 2008).

Una consultoría realizada el año 2011 a solicitud de la Subdere<sup>8</sup> es la información más actualizada que se tiene en la actualidad sobre el estado del asociativismo municipal en Chile. A través de la información elaborada en dicha consultoría, y complementando con el documento “Asociaciones municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento” (Subdere, 2008), se pudieron establecer cuatro tipos de asociaciones municipales:

1. Asociaciones de tipo nacional: corresponden a asociaciones que buscan representar a todos los municipios del país, a través de una labor político-técnica que les permite actuar como voceros ante actores nacionales e internacionales. En Chile, el mayor exponente del asociativismo de carácter nacional es la Asociación Chilena de Municipios (AChM), la que agrupa a gran parte de los municipios del país.
2. Asociaciones de tipo regional: nacen originalmente el año 1993 como capítulos regionales de la AChM, desconcentrada en las regiones del país. Algunas de

ellas, sin perder ese vínculo, se organizaron como asociaciones autónomas, actuando especialmente como representantes de los intereses municipales ante el gobierno regional y el consejo regional. Estas han logrado distintos niveles de desarrollo y reconocimiento por parte de las autoridades municipales correspondientes, ampliando sus labores en algunos casos mediante la asistencia técnica y la prestación de servicios a los municipios miembros. De estas asociaciones regionales, nueve funcionarían de forma autónoma a la AChM.

3. Asociaciones de tipo territorial: las asociaciones territoriales se constituyen en base a un proyecto común compartido por un grupo de municipios colindantes, los cuales por lo general tienen características similares y enfrentan dificultades comunes. A veces estas coinciden con los límites provinciales lo que permite a la asociación actuar como un representante de la provincia ante el gobierno regional y central. Sin embargo, en la mayoría de los casos la conformación de la asociación no responde a una delimitación político-administrativa, sino a la voluntad de sus miembros por atender temas ligados al desarrollo de un territorio con características comunes. Estas asociaciones se caracterizan particularmente por un proceso fundacional que nace de la voluntad política de las autoridades municipales respectivas, y por consiguiente, asegura una participación más activa por parte de sus miembros. De acuerdo a este estudio, más del 50% de las asociaciones municipales existentes en el país en ese momento serían de tipo territorial, agrupando cada una a un máximo de 12 municipalidades.
4. Asociaciones de tipo temático: Estas asociaciones se conforman con el fin de abordar temas específicos comunes, por ejemplo, temas turísticos, de fomento productivo, municipios con empresas mineras, entre otros. La diferenciación con las asociaciones de tipo territorial es difusa ya que las asociaciones temáticas pueden conformarse por municipios colindantes o por municipios que comparten un interés común pero que no comparten un territorio específico. En caso de corresponder a asociaciones colindantes estas también se consideran de tipo territorial-temático.

8. “Consultoría para la formulación de modelos de gestión para las asociaciones municipales en Chile”, Subdere-IDMA, 2011.

## Atribuciones legales

Hasta septiembre de 2011 las asociaciones municipales enfrentaban una serie de obstáculos en su funcionamiento dado que la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades que las regía les impedía obtener personalidad jurídica.

La falta de personalidad jurídica restringía su autonomía financiera y las hacía dependientes económicamente de los municipios miembros. Estas restricciones se expresaban en las trabas para manejar sus propios recursos financieros, en los impedimentos de contar con patrimonio propio y en la imposibilidad de postular proyectos a financiamientos estatales (fondos concursables mayoritariamente). Se suma a esto los problemas asociados a la administración del personal.

Sin embargo, a partir del 6 de septiembre de 2011 entra en vigencia la Ley 20.527 que modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, permitiendo a las asociaciones acceder a personalidad jurídica, mediante el siguiente párrafo:

### Artículo 1°

3) Reemplázase el actual artículo 137, por el siguiente:

“**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”.

La obtención de dicho estatus las faculta para contar con patrimonio propio, además de poder contraer compromisos financieros, como lo indica el artículo 145° de la mencionada ley:

**Artículo 145.-** Las asociaciones municipales constituidas conforme a las disposiciones del presente párrafo dispondrán de patrimonio propio, que será gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios, y que estará formado por las cuotas de incorporación, cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determina-

das con arreglo a los estatutos; por donaciones; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos y por erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales; y, demás bienes que adquieran a su nombre.

En el mismo artículo, la ley explicita que las asociaciones con inscripción vigente en el Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado podrán ser sujetos de subvenciones y fondos concursables u otros aportes estatales:

**Artículo 145.-** Con todo, sólo serán sujeto de subvenciones provenientes de entidades públicas nacionales, fondos concursables a todo otro aporte de recursos de esta naturaleza, aquellas asociaciones que se encuentren vigentes en el Registro Único de Asociaciones Municipales establecido en el artículo 142.

Mediante las anteriores modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se les atribuye a las asociaciones cualidades que hasta la fecha no poseían y que les impedía un óptimo funcionamiento. La más relevante es que les permite obtener personalidad jurídica y con ello constituirse como sujetos de inversión, quedando facultados para postular a fondos administrados por los gobiernos regionales y el gobierno central.





# HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

---

## 1. Hipótesis

En base a los antecedentes presentados en la sección anterior se identificaron las principales dificultades que presentan los municipios en la etapa de formulación de sus iniciativas de inversión. Además, la revisión de literatura nacional e internacional sobre asociatividad municipal permitió establecer las hipótesis que se buscan comprobar a través del presente estudio. Estas se dividen en dos niveles. El primero corresponde a hipótesis a nivel de resultados y hacen referencia a los beneficios que se espera que tenga la asociatividad municipal sobre la inversión pública local. El segundo corresponde a las hipótesis a nivel de procesos y hacen referencia a los mecanismos mediante los cuales las asociaciones pueden mejorar la inversión local.

### Hipótesis a nivel de resultados

1. Las asociaciones municipales pueden mejorar el desempeño de sus municipios en la elaboración de proyectos aumentando **la cantidad y la calidad** de las iniciativas formuladas.
2. Las asociaciones municipales pueden **aumentar la inversión** que realizan los municipios a través de fuentes de financiamiento externo.
3. Las asociaciones municipales pueden mejorar el nivel de **adecuación** de las iniciativas de inversión que se formulan a nivel local.
4. Las asociaciones municipales permiten el desarrollo de **proyectos intercomunales**, que no son prioridad o que escapan de las competencias de cada municipio en particular, pero que responden a necesidades de la comunidad.

### Hipótesis a nivel de procesos

1. Las asociaciones municipales permiten la **optimización en el uso de recursos** mediante la contratación de profesionales comunes y/o la formulación conjunta de proyectos.
2. Las asociaciones municipales permiten **mejorar las capacidades técnicas** de cada municipio a través de la asesoría técnica y la atracción de recursos.
3. Las asociaciones municipales permiten una **mejor transferencia de conocimientos entre sus municipios, y de estos con el nivel central**, facilitando el desarrollo de las carteras de proyectos de inversión de cada uno.
4. Las asociaciones permiten un **empoderamiento de los municipios ante el gobierno regional y central** potenciando su capacidad de apalancar recursos para la inversión.

## 2. Objetivos

A partir de las hipótesis presentadas, se plantean los siguientes objetivos para el presente estudio.

### Objetivo general

Analizar el potencial que presenta la asociatividad municipal como una herramienta para el desarrollo de la inversión local.

### Objetivos específicos

1. Identificar y cuantificar los efectos de la asociatividad municipal sobre la **cantidad y calidad** de las iniciativas formuladas a nivel local.
2. Identificar y cuantificar los efectos de la asociatividad municipal sobre la **inversión municipal ejecutada** a través de fuentes de financiamiento externo.
3. Identificar los efectos de la asociatividad municipal sobre el nivel de **adecuación** de los proyectos elaborados a nivel local.
4. Identificar los **mecanismos** generados por la asociatividad que podrían explicar eventuales efectos positivos sobre la inversión local.
5. Identificar las razones por las que ciertos municipios **optan por no asociarse** e identificar los medios alternativos a los que recurren para mejorar su desempeño en la formulación y financiamiento de iniciativas de inversión.

## RESULTADOS

---

Tal como se mencionó en la sección anterior, el objetivo general del estudio es analizar el potencial que presenta la asociatividad municipal como herramienta para el desarrollo de la inversión local. Para cumplir con este objetivo se realiza un trabajo en dos secciones, análisis cuantitativo y análisis cualitativo, las cuales son complementarias y permiten ahondar en los posibles beneficios de la asociatividad sobre la inversión, y aprender más sobre cuáles son los procesos que podrían gatillar estos beneficios.

En la primera sección se realiza un análisis cuantitativo para identificar las diferencias que presentan, en promedio, los municipios asociados y no asociados sobre un conjunto de indicadores que buscan medir por un lado, la calidad y cantidad de proyectos que se formulan a nivel local, y en segunda instancia, la inversión ejecutada por los municipios a través de fuentes de financiamiento externo.

Luego, a través de entrevistas a funcionarios municipales, secretarios ejecutivos de asociaciones municipales y coordinadores de inversión de distintas Serplac, se realiza un análisis cualitativo para determinar los posibles beneficios de la asociatividad sobre el nivel de adecuación de las iniciativas formuladas a nivel local, y además identificar los procesos que se generan gracias a las asociaciones que podrían explicar los beneficios de la asociatividad municipal sobre la inversión local. Por último, a través de entrevistas a funcionarios de municipios no asociados se busca establecer los motivos por los cuales un municipio podría no optar por la asociatividad, e identificar las estrategias alternativas que usan para mejorar su desempeño en términos de inversión local.

### 1. Análisis cuantitativo

A través del análisis cuantitativo se busca cumplir con los objetivos específicos 1 y 2 del estudio. Para esto se realiza una comparación entre municipios asociados y no asociados, y así identificar si los primeros han presentado ventajas en el proceso de formulación y adjudicación de fondos para proyectos de inversión local.

#### 1.1 Aspectos metodológicos

Dado el objetivo del estudio, el análisis cuantitativo ideal debiera medir el impacto que las asociaciones de municipios de tipo territorial tienen sobre la cantidad y la calidad de los proyectos de inversión elaborados y financiados a nivel local. De esta forma sería posible identificar una relación causal entre el pertenecer a una asociación municipal y la inversión local. Sin embargo, para medir el impacto de cualquier programa o política pública se requiere el resultado contrafactual, esto es, qué hubiera pasado con la inversión local de un municipio si no hubiera estado asociado. Dada la naturaleza de la asociatividad (no se realiza de manera aleatoria) y la forma en que se ha desarrollado en Chile, no es posible construir un escenario contrafactual aplicando metodologías experimentales y/o cuasi experimentales. De igual forma, las características de la asociatividad municipal y la disponibilidad de datos tampoco permiten el uso de metodologías no experimentales, como por ejemplo la del emparejamiento, ya que es probable que existan variables no observables o no disponibles que afectan la decisión de asociarse, y sobre las cuales no se tiene información.

Considerando las dificultades, se optó por una metodología más simple que permite identificar diferencias entre ambos grupos de municipios, asociados y no asociados, y medir si estas diferencias son significativas.

Para identificar si existen diferencias entre el desempeño de municipios asociados y no asociados en términos de formulación y adjudicación de recursos para financiar proyectos de inversión, se realizó un análisis cuantitativo que permite identificar diferencias entre ambos grupos a través del cálculo de la media de una serie de indicadores, y luego identificar si estas diferencias son estadísticamente significativas.

Es importante destacar que la metodología utilizada permite identificar diferencias, en promedio, entre un grupo y otro a través de alguna característica en particular. Sin embargo, no es posible atribuir directamente a la asociatividad municipal (que es la variable de discriminación utilizada en este caso) las diferencias que se puedan encontrar en términos de formulación de iniciativas y adjudicación de recursos.

Uno de los mayores desafíos del estudio, especialmente en la etapa de análisis cuantitativo, consistió en determinar dos grupos de municipios, asociados y no asociados. En base a estudios previos en la materia y catastros realizados por la Subdere se pudo identificar un gran número de asociaciones, de diversos tipos y con distintos objetivos. Bajo este escenario fue necesario determinar ciertos criterios que nos permitieran discriminar entre una asociación y otra, buscando específicamente aquellas asociaciones que cumplieran con las características necesarias para impulsar el desarrollo de la inversión local. En base a entrevistas a distintos actores relevantes en materia de asociatividad municipal<sup>9</sup>, la revisión de documentos con información histórica sobre el movimiento asociativo en Chile, y particularmente a través de la revisión de un catastro realizado por Subdere el año 2011 con información sobre las características de cada asociación municipal existente en esa fecha, se definieron los criterios que permitieron determinar ambos grupos.

Como el desempeño de los municipios en la elaboración de iniciativas de inversión depende en gran medida de aspectos técnicos, se intentó identificar aquellas asociaciones que tuvieran la capacidad de impactar en ese nivel sobre sus municipios. Si bien las labores de carácter más político llevadas a cabo por las asociaciones, como el poder de negociación con autoridades del gobierno regional y central o la capacidad de apalancamiento de recursos para la inversión, también fueron consideradas en el presente estudio, se priorizó la selección de asociaciones que cumplieran con los requisitos necesarios para el desarrollo de las capacidades técnicas de sus municipios.

Para esto se determinó que las asociaciones seleccionadas debían tener un secretario ejecutivo permanente, financiamiento constante por parte de los municipios miembros y mostrar un funcionamiento continuo, como mínimo, con el fin de asegurar la selección de asociaciones con cierto nivel de estabilidad. Además, las asociaciones debían estar compuestas por comunas colindantes con el fin de representar a un territorio común y compartir problemáticas similares, y así permitir el aprovechamiento de los posibles beneficios técnicos mencionados en la literatura. Esto dejó fuera a gran parte de las asociaciones de tipo temático, cuyas labores se enfocan más en la representación de sus municipios ante otras instancias que en la asesoría técnica. Otro aspecto importante es el número de municipios que conforman la asociación. Si bien no existe un número máximo de miembros, al analizar las asociaciones de tipo territorial o territorial-temática que existen en el país ninguna supera los 12 miembros, lo que permite una comunicación más directa de la asociación con cada uno de los municipios, por lo que estas se consideraron dentro del grupo de análisis. Al analizar las asociaciones regionales que se habían desarrollado de manera autónoma a la AChM se identificaron cuatro que tenían un número de municipios similar al de una asociación territorial, y al mismo tiempo, correspondían al único referente asociativo para los municipios de la región, por lo tanto también se consideraron dentro del análisis. Al contrario, en los otros

**9. Las entrevistas se realizaron a secretarios ejecutivos en una primera instancia. Luego esta información fue complementada con las entrevistas en terreno que se realizaron para el desarrollo del análisis cualitativo.**

cinco casos el número de municipios era cercano a los 30, llegando hasta 54 en la región del Bío-Bío. En estas cinco regiones, además de las asociaciones regionales, existían múltiples asociaciones territoriales, que mantenían comunicación con la asociación regional, pero que representaban a un número menor de comunas lo que facilita la comunicación con sus municipios. En estas regiones, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, las asociaciones territoriales cumplirían el rol de asesoría técnica y las asociaciones regionales se enfocarían más en temas de representación. En estos casos se evaluó cada asociación regional de acuerdo a los servicios asociados que presentaba, con el fin de identificar si llevaba a cabo labores de asesoría técnica.

Luego de la revisión de la información disponible y aplicación de estos criterios, se pudo definir un grupo de 27 asociaciones activas en el período 2009-2011, de tipo territorial, territorial-temático y regional, que cumplían con los requisitos necesarios para actuar en beneficio de la inversión pública local desarrollada por sus municipios, potenciando especialmente el desempeño de estos desde un punto de vista técnico, pero sin dejar de lado los posibles beneficios políticos de la asociatividad. Estas incluyen en total a 197 municipios de todo el país.

### Fuentes de información

Las principales fuentes de información utilizadas para el análisis cuantitativo corresponden al Banco Integrado de Proyectos Sociales (BIP), el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim), y la información proporcionada por Subdere sobre el Programa de Mejoramiento Urbano.

En la información contenida en el BIP, proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social, encontramos todas las iniciativas de inversión ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones desde 2002 hasta 2014. En esta base se detalla la institución responsable, la etapa del proyecto, el resultado de la evaluación técnico-económica de cada iniciativa, el año correspondiente y los montos asociados a cada proyecto, entre otras variables.

El Sinim constituye la principal fuente de información sobre municipios del país. En esta encontramos información sobre la población comunal, número de profesionales por municipio y gasto en personal, variables

que fueron utilizadas a lo largo del análisis. A pesar de la gran cantidad de información contenida en el Sinim, algunos cambios en la forma de calcular los indicadores a lo largo del tiempo y la falta de completitud en el registro de otras se tradujeron en algunas dificultades a lo largo del trabajo.

La información proporcionada por Subdere sobre el PMU, corresponde a todos los proyectos aprobados por comuna para el período 2001-2014 con sus respectivos montos. Junto a esta base se solicitó información sobre el Programa de Mejoramiento Urbano, para todas las comunas del país y para el mismo período. Sin embargo, al contrastar la información proporcionada por Subdere con otras fuentes se encontraron inconsistencias que no permitieron el uso de dicha información.

### Indicadores

Los indicadores analizados corresponden a aquellos que permiten reflejar la cantidad y calidad de los proyectos formulados y ejecutados por los municipios a través de financiamiento externo. Los siguientes indicadores se construyeron a partir de fuentes de información secundaria:

Indicadores de cantidad:

- Número de iniciativas de inversión nuevas ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones que obtuvieron recomendación favorable (RS).
- Monto total de las iniciativas de inversión nuevas ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones que obtuvieron recomendación favorable (RS).
- Monto total de inversión aprobada para PMU.
- Inversión financiada a través de FNDR.

Indicadores de calidad:

- Porcentaje de iniciativas de inversión con recomendación favorable (RS) sobre el total de iniciativas de inversión ingresadas en el período.
- Porcentaje de iniciativas de inversión que reciben recomendación favorable (RS) en su primera evaluación sobre el total de iniciativas de inversión ingresadas en el período.

Considerando las fuentes de información disponibles para elaborar los indicadores y establecer los grupos de municipios asociados y no asociados, todos los indicadores fueron calculados para el período 2009-2012.

De acuerdo a las fuentes consultadas, se pudo establecer que el conjunto de asociaciones consideradas en el análisis estaba en funcionamiento en dicho período, sin embargo no fue posible establecer si estas se encontraban en funcionamiento previo al año 2009. Además, en base a la opinión de expertos, se pudo establecer que uno de los motivos por los cuales un municipio podría entrar o salir de una asociación corresponde al cambio en la administración del municipio. Al utilizar información del período 2009-2012, coincidente con un período de administración municipal, minimizamos el riesgo de cometer errores en la agrupación de municipios asociados y no asociados.

Por otro lado, una de las variables utilizadas para la construcción de los indicadores evaluados es el gasto en personal de cada municipio. La variable obtenida desde el Sinim muestra un cambio en la metodología de medición desde el año 2008 en adelante por lo que dificulta su utilización previa a ese año.

Al existir una gran heterogeneidad entre municipios en cuanto a la cantidad de profesionales, ingresos, población comunal, entre otras, los indicadores que miden la cantidad de proyectos de inversión (tanto en número como en montos totales) toman valores muy extremos lo que dificulta su agregación en un único indicador promedio. Con el fin de llevar todos los valores a unidades comparables se optó por expresar cada variable en relación a la población comunal o al gasto municipal en personal, dependiendo de cada caso.

Los indicadores expresados en montos totales se dividieron por la población comunal considerando que el tamaño de los proyectos (medidos en \$) podría tener relación con esta variable. En el caso del número de IDIs con RS, con el fin de llevar el indicador a unidades comparables, se dividió el valor por el gasto en personal, con el fin de reflejar el número de proyectos formulados en

relación al tamaño del municipio. Para esto se calculó el gasto anual promedio en personal de cada municipio y la población promedio de la comuna, ambos para el período 2009-2012. Al expresar las variables en unidades comparables se evita que los municipios más grandes (con más recursos o mayor población comunal) sean sobrerrepresentados al calcular los valores promedio de los indicadores evaluados.

En el caso de los indicadores de calidad, al estar expresados en porcentaje no fue necesario estandarizarlos ya que están expresados en unidades comparables entre municipios.

En la Tabla 2 se muestran los indicadores de cantidad y calidad, sus unidades de medida luego de llevar cada uno a unidades comparables entre municipios, y las fuentes de información utilizadas para su construcción.

**TABLA 2. Indicadores con unidad de medida y fuentes de información**

Tipo	Indicador	Unidad de medida	Fuentes de información
Indicadores de cantidad	Número de IDIs con RS	número de proyectos por cada 100 millones de gasto anual en personal	Banco Integrado de Proyectos / SINIM
	Monto total IDIs con RS	miles de pesos por habitante	Banco Integrado de Proyectos / SINIM
	Monto total aprobado para PMU	miles de pesos por habitante	Subdere / SINIM
	Monto total inversión FNDR	miles de pesos por habitante	Banco Integrado de Proyectos / SINIM
Indicadores de calidad	Porcentaje IDIs con RS	%	Banco Integrado de Proyectos
	Porcentaje IDIs con Rs en su primera presentación	%	Banco Integrado de Proyectos

Fuente: elaboración propia.

## Clasificación comunal

Con el fin de incorporar al análisis la gran heterogeneidad que existe entre los municipios del país, se realizó un análisis diferenciado por tipo de comuna/municipio, utilizando para esto la tipificación elaborada por Subdere en 2009 a través de la Unidad de Calidad de la Gestión Municipal. Esta tipología reconoce seis grupos de comunas tal como se aprecia en la Tabla 3.

**TABLA 3. Frecuencia de tipología para la provisión de servicios municipales y población**

Tipología	N	N (%)	Población	Población (%)
1. Grandes comunas metropolitanas, desarrollo alto	8	2%	1.084.260	6%
2. Grandes comunas metropolitanas y/o urbanas, desarrollo medio	39	11%	7.522.099	45%
3. Comunas urbanas mayores, desarrollo medio	37	11%	3.543.432	21%
4. Comunas urbanas medianas, desarrollo medio	56	16%	1.777.524	11%
5. Comunas semi-urbanas y rurales, desarrollo medio	96	28%	1.718.931	10%
6. Comunas semi-urbanas y rurales, bajo desarrollo	109	32%	1.117.127	7%
Total	345	100%	16.763.373	100%

Fuente: Subdere (2010). Estudio complementario sobre sistematización de diagnóstico inicial y cálculo de línea de base para el programa de fortalecimiento de la gestión subnacional.

Esta tipología se basa en dos ejes para caracterizar a los grupos de comunas que constituyen cada tipo (Subdere, 2010). El eje socio-espacial territorial se construye a partir de las siguientes variables: población, número de predios no agrícolas habitacionales, ruralidad, densidad, entropía de núcleos poblados, orden de capitales regionales y provinciales, los usos de suelo, el equipamiento comer-

cial y de servicios, la conectividad, y el emplazamiento territorial. El segundo eje socioeconómico se construye a partir de las variables: patrimonio comunal (suma del avalúo fiscal por predio, suma de patentes comerciales según población y porcentaje del avalúo exento respecto del avalúo total), escolaridad promedio de la población, promedio ponderado de la PSU, porcentaje de analfabetismo, porcentaje de pobreza comunal, promedio de ingresos de los hogares, e índice de dependencia de la población económicamente activa.

## 1.2 Resultados del análisis cuantitativo

A continuación se presentan los principales resultados del análisis cuantitativo, tomando en consideración los aspectos metodológicos descritos anteriormente. Estos se muestran separados por indicadores de cantidad y calidad.

### Indicadores de cantidad

Para realizar el test de hipótesis sobre la diferencia de medias es necesario que las variables bajo análisis cumplan ciertos criterios con respecto a su distribución. Al analizar la distribución de las variables de cantidad se identificó que estas no cumplían con el requisito de normalidad necesario para la realización del test. Como el test t-student requiere que las variables distribuyan lo más cercano posible a una distribución normal es necesario transformar la variable en cuestión.

Considerando la distribución que presentaban las variables de cantidad, se aplicó en todos los casos una transformación logarítmica. La transformación realizada permite la aplicación del test de hipótesis para identificar diferencias significativas entre municipios asociados y no asociados, sin embargo, su aplicación cambia la forma de interpretar los resultados. En el caso de las variables transformadas a logaritmo, el valor de la diferencia de las medias de ambos grupos puede interpretarse como una diferencia porcentual, así una diferencia de 0.01 entre las medias de ambos grupos indica que, en promedio, ambos grupos presentan una diferencia de un 1% en el respectivo indicador.

En el caso de los indicadores de cantidad, estos pueden clasificarse en dos grupos distintos. El primero, que inclu-

ye a los tres primeros, tiene relación con la capacidad de formulación de proyectos que tiene el municipio, pero no necesariamente con la inversión que finalmente se ejecuta, es decir, refleja la capacidad del municipio para generar una cartera de proyectos de inversión para ser financiados posteriormente. El segundo grupo, compuesto únicamente por el último indicador, refleja la inversión ejecutada por el municipio con recursos externos, específicamente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

En la Tabla 4 se resumen los resultados del análisis de diferencia entre las medias de municipios asociados y no asociados, pero de las variables transformadas de acuerdo a los criterios mencionados en la sección anterior. El análisis por tipología no se realizó para la tipología 1 (grandes comunas metropolitanas<sup>11</sup>) ya que esta tipología no contaba con suficientes observaciones.

**TABLA 4. Diferencia de medias transformadas: indicadores de cantidad**

Indicadores de cantidad	Total Municipios	Por Tipología				
		2	3	4	5	6
IDIs con RS (N)	46.6%***	32.2%	5.1%	15.9%	20.7%	17.7%*
IDIs con RS (Miles de \$)	51.9%***	36.1%**	20.6%	36.6%*	24.9%*	30.6%*
PMU aprobado (Miles de \$)	20.7%**	-17.0%	-4.5%	12.7%	-4.4%	-9.1%
Inversión FNDR (Miles de \$)	52.3%***	59.4%***	28.9%**	24.3%	12.6%	6.1%

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la segunda columna, el análisis muestra que las diferencias entre municipios asociados y no asociados son significativas y positivas para todos los indicadores analizados.

Al revisar el primer indicador vemos que, en promedio, los municipios asociados presentan un 46.6% más de iniciativas con recomendación favorable en comparación a los municipios no asociados. Al realizar el análisis diferenciado por tipología, las diferencias siguen sien-

do positivas para todos los casos, sin embargo, la única tipología que muestra diferencias significativas en este indicador corresponde a la tipología 6. Esta corresponde a comunas semi-urbanas y rurales, con un bajo nivel de desarrollo. De los 109 municipios que componen este grupo, 65 corresponden a municipios que pertenecen a alguna asociación territorial y 44 a municipios no asociados. En este caso de acuerdo a los resultados los municipios asociados obtendrían, en promedio, un 17.7% más de iniciativas con RS.

El segundo indicador nos muestra las diferencias en el monto total de las iniciativas con recomendación favorable, siempre en relación al número de habitantes de la comuna. En este caso, al realizar el mismo análisis por tipología, se encuentran nuevamente valores positivos en favor de los municipios que pertenecen a asociaciones territoriales, sin embargo, las diferencias se muestran significativas para todas las tipologías con excepción de la 3.

Al analizar el monto total de proyectos PMU aprobados solo se pudo identificar una diferencia significativa a nivel agregado ya que el análisis diferenciado no mostró valores significativos en ninguna de las tipologías. En este caso, si bien la calidad técnica de las iniciativas es determinante a la hora de la aprobación de los proyectos, existe un criterio de asignación previo a la evaluación que va más allá de las características técnicas del proyecto. Como el proceso del PMU parte con una asignación determinada en parte por el desempleo de la región a la cual se asigna, el monto final de los proyectos aprobados por PMU también va a estar relacionado con esta variable. De existir una relación entre la tipología comunal utilizada y este criterio de asignación por desempleo, esta podría explicar la falta de resultados significativos en el análisis por tipología.

Por último, la inversión financiada con FNDR muestra las diferencias más grandes en términos porcentuales en favor de los municipios asociados, y presenta valores positivos para todas las tipologías analizadas. Sin embargo, en este caso las diferencias significativas se presentan en los municipios de las tipologías 2 y 3 que corresponden a comunas metropolitanas o urbanas mayores con desarrollo medio, y que concentran al 61% de la población total.

11. La tipología 1 "grandes comunas metropolitanas" incluye a las comunas de La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Providencia, San Miguel, Santiago, Vitacura y Ñuñoa.



Como se mencionó anteriormente, este indicador es el único que refleja la inversión ejecutada, la que va más allá de la capacidad técnica del municipio en la elaboración de iniciativas. Como fue descrito en el proceso de inversión a través de FNDR, una vez que las iniciativas obtienen la recomendación favorable estas deben ser revisadas por el Intendente y por el CORE, los que eligen aquellos proyectos que son coherentes con la estrategia regional, y que cumplen con los criterios políticos necesarios para su ejecución.

Los resultados indican que los municipios asociados, en promedio, logran elaborar más iniciativas de inversión con recomendación favorable, y también invierten más con recursos del FNDR. Al analizar los indicadores por tipología, con excepción del indicador que mide los montos aprobados para invertir con PMU, los indicadores presentan diferencias favorables a los municipios asociados en todos los casos, sin embargo, se puede apreciar ciertas diferencias entre los indicadores que evalúan la formulación de proyectos y aquel que mide la inversión financiada. Mientras que los primeros presentan diferencias favorables para los municipios asociados en casi todas las tipologías, con diferencias significativas en la tipología 6 en los dos primeros indicadores, el indicador que mide el gasto por inversión con FNDR muestra una diferencia más marcada en los municipios más grandes, pertenecientes a las tipologías 2 y 3.

### Indicadores de calidad

Las variables seleccionadas para medir la calidad de las iniciativas de inversión formuladas por los municipios fueron analizadas directamente ya que al estar expresados en porcentaje no fue necesario estandarizarlas. Además, la distribución de ambas variables cumplía con los criterios de normalidad necesarios.

En este caso, como ambas variables se expresan en porcentajes, los valores obtenidos expresan diferencias en puntos porcentuales, así una diferencia de 1 entre las medias de ambos grupos corresponde a una diferencia, en promedio, de un punto porcentual.

En el siguiente cuadro se resumen los resultados del análisis de diferencia entre las medias de municipios asociados y no asociados.

TABLA 5. Diferencia de medias: indicadores de calidad

Indicadores de cantidad	Total Municipios	Por Tipología				
		2	3	4	5	6
Porcentaje de IDIs con RS	-0.6	4.6*	-2.7	-7.8**	4.5	-1.9
Porcentaje de IDIs con RS en primera presentación	-0.7	1.9*	0.4	-6.8**	2.1	-1.8
*** $p < 0.01$ , ** $p < 0.05$ , * $p < 0.1$						

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la segunda columna, el análisis agregado no permite identificar diferencias significativas entre los municipios asociados y no asociados con respecto a la calidad de las iniciativas de inversión ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones.

Al realizar el análisis diferenciado por tipología tampoco se puede identificar una tendencia clara. La tipología 4 muestra valores significativos en ambos casos, pero con valores negativos lo que indicaría que los municipios asociados, de esa tipología, tendrían un promedio más bajo en el porcentaje de iniciativas con RS y el porcentaje de iniciativas con RS en su primera evaluación.

De acuerdo a estos resultados, no existiría evidencia para afirmar que los proyectos presentados por municipios asociados sean de mejor calidad, al menos en cuanto a la eficiencia en la obtención de RS.

## 2. Análisis cualitativo

El análisis cualitativo busca responder a los objetivos específicos 3, 4 y 5 del estudio. El objetivo 4 busca identificar los mecanismos o procesos generados por la asociatividad, que podrían explicar eventuales efectos positivos sobre la inversión local. Esta corresponde a la motivación principal del análisis cualitativo, ya que ante la escasez de información cuantitativa necesaria para la obtención de resultados más robustos, se vuelve más importante contrastar dichos resultados con información cualitativa que complementa el análisis. El objetivo 3 consiste en identificar los beneficios de la asociatividad sobre el nivel de adecuación de las iniciativas formuladas a nivel local. A través del análisis cualitativo se busca cumplir con este objetivo pero de manera indirecta. Al no poder medir los resultados en términos de adecuación, se analizará nuevamente la existencia de mecanismos que apunten hacia el mejoramiento de las iniciativas de inversión en cuanto a su adecuación, tanto en la coherencia con los objetivos estratégicos regionales como en la pertinencia con respecto a las necesidades de la comunidad. El objetivo 4 busca identificar los desincentivos que pueden existir para que un municipio opte por no asociarse, y además identificar qué estrategias usan estos municipios para mejorar su desempeño en materia de inversión pública local. Con esta información se puede analizar la conveniencia de asociarse para el desarrollo de la inversión, teniendo en consideración tanto los beneficios como los costos.

La exposición de los principales resultados del estudio cualitativo se ordenó en dos apartados. En el primero se describe brevemente la metodología utilizada en el análisis y, en el segundo, se entregan los principales datos cualitativos obtenidos a partir del análisis de entrevistas.

### 2.1 Aspectos metodológicos

Para el estudio cualitativo se escogieron seis asociaciones de municipios, tres de la zona sur del país, dos de la zona central y una de la zona norte, dentro de un total de 27 asociaciones con existencia formal en el período 2009-2011<sup>12</sup>. Estas fueron seleccionadas en base a un criterio de intensidad, el cual aconseja optar por aquellos casos

que presenten un alto desarrollo en los aspectos de interés (en este caso los potenciales beneficios de las asociaciones). Se solicitó la recomendación de los profesionales de la Subdere y de la Serplac Metropolitana para encontrar las asociaciones que se ajustaban a este criterio.

Durante el trabajo en terreno se entrevistó a los secretarios ejecutivos de cada una de las asociaciones municipales seleccionadas y a los coordinadores de inversión de las Serplac correspondientes a cada una de las regiones visitadas.

Para la selección de municipios asociados se optó por un Criterio de Casos Extremos para contar con información que reflejara la diversidad dentro de cada asociación seleccionada. Así, en base a la cantidad de población de cada comuna y al número de profesionales del municipio, se buscaron los casos extremos dentro de cada asociación. La selección definitiva de casos se realizó en base a la factibilidad del trabajo en terreno. De los municipios incluidos en el análisis, se entrevistó específicamente a los secretarios de planificación como principales responsables de la elaboración de iniciativas de inversión. En la zona sur se escogieron dos municipios por asociación, en la zona norte se escogieron tres municipios, y en la zona central solo a uno, lo que dio un total de 10 Secplas. Las diferencias en el número de Secplas seleccionados por zona se debieron a problemas de factibilidad (no respuesta, no coincidencia de agenda, entre otros).

Posteriormente, para contrastar la información obtenida de municipios asociados, se incluyeron siete Secplas de municipios no asociados, que operaran como casos controles. Los municipios se obtuvieron a partir de un análisis de conglomerados en base a la población comunal, el número de profesionales por municipio y el nivel de dependencia del Fondo Común Municipal. Así, para cada municipio asociado se buscó un municipio no asociado de características similares. Esta comparación buscaba identificar posibles diferencias en las percepciones de la asociatividad entre los municipios asociados y no asociados. La muestra total de casos entrevistados se muestra en la Tabla 5.

12. Ver sección 1.1 de Análisis cuantitativo.

TABLA 5. TOTAL CASOS ENTREVISTADOS

Indicador	SUR	CENTRO	NORTE	TOTAL
Municipios asociados	6	1	3	10
Municipios no asociados	5	0	2	7
Secretarios Ejecutivos	3	2	1	6
Coordinadores de Inversión	1	1	1	3
TOTAL	15	4	7	26

Fuente: elaboración propia.

El estudio utilizó el método de entrevistas semi-estructuradas para recoger la percepción de los distintos actores considerados en el estudio. Se diseñó una pauta distinta para cada tipo de entrevistado, Secplas de municipios asociados y no asociados, secretarios ejecutivos y coordinadores de inversión.

El análisis de las entrevistas se realizó en base a las recomendaciones de la Teoría Fundada (Grounded Theory), la cual combina un proceso de codificación abierta con un proceso de codificación axial. El primero aísla los datos significativos obtenidos de las entrevistas, y el segundo intenta categorizarlos y ordenarlos en base a los aspectos de interés de la investigación (beneficios, dificultades, entre otros).

Para asegurar la calidad de la información, a lo largo del proceso de análisis tres analistas fueron triangulando los resultados obtenidos individualmente. A partir de esta triangulación se determinó cuál era la información más relevante, se consensuaron las categorías a utilizar y se definió que la presentación de los resultados cualitativos se estructuraría en tres secciones.

## 2.2 Resultados del análisis cualitativo

Los resultados del análisis cualitativo en base a entrevistas se estructuran en tres secciones: “Mecanismos”, “Desincentivos” y “Estrategias Alternativas”. En la primera sección se describen los mecanismos, o procesos, generados por la asociatividad que podrían explicar un eventual impacto positivo en la inversión pública local. La segunda sección presenta la información que permitiría reconocer las razones por las cuales un municipio podría no optar por la asociatividad. Finalmente, la tercera sección da cuenta de las estrategias, alternativas a la asociatividad, empleadas por los municipios no asociados para mejorar su desempeño en cuanto a formulación y financiamiento de iniciativas de inversión.

Cada sección expone los principales resultados encontrados, realiza un análisis de estos, y muestra un conjunto de citas significativas obtenidas de las entrevistas. El uso de las citas tiene por objeto ilustrar los casos mencionados, entregar información adicional y/o respaldar las conclusiones obtenidas.

### Mecanismos

Por el término “mecanismos” se indican todos aquellos procesos que explicarían la ocurrencia o logro de un determinado efecto, producto o resultado, los cuales en este caso corresponden a los eventuales impactos positivos sobre aspectos claves de la inversión pública local, a saber: cantidad, calidad y adecuación de las iniciativas a nivel local.

La forma a través de la cual los mecanismos incidirían en los aspectos claves de la inversión pública local sería **reforzando las capacidades de los municipios para desarrollar iniciativas, o bien, disminuyendo las barreras o restricciones** enfrentadas por estos en la realización de esta labor. De esta forma, estos mecanismos permitirían aumentar las oportunidades de los municipios asociados para formular y postular iniciativas de inversión, lo que podría explicar el efecto final sobre la inversión pública local.

La investigación cualitativa identificó **7 mecanismos** generados por las asociaciones, tanto de naturaleza técnica como política. Estos son: (1) Captación de recursos humanos, (2) Optimización de recursos, (3) Negociación con el gobierno regional y central, (4) Canalización de informa-

ción, (5) Transferencia de conocimientos, (6) Promoción de la planificación conjunta y (7) Formulación de iniciativas de inversión. Estos mecanismos se detallan a continuación.

### 1) Captación de recursos humanos

Este mecanismo indica todas las gestiones realizadas por las asociaciones que buscan atraer a nuevos profesionales para que se integren a los equipos municipales, con el objeto de aumentar y/o mejorar las capacidades técnicas de las Secretarías de Planificación o de las unidades encargadas de la formulación de proyectos, para así fortalecer su trabajo de formulación de iniciativas. Como declara un secretario ejecutivo:

Entrevistador: “¿Considera que la asociación ha impactado en la cantidad de proyectos que se formulan para las comunas asociadas?”

Entrevistado: “Sí, por lo que te comentaba, que es parte de nuestro mandato canalizar recursos para los municipios (...). Entonces los municipios hoy día cuentan con *staff* de personal gestionados por la asociación para ellos, y financiados por la Subdere”.

Como se destaca en la cita anterior, la captación de recursos humanos es un mecanismo fundamental para apoyar la gestión de los municipios, en especial para los pequeños, ya que el tamaño de sus equipos profesionales suele ser muy reducido.

Los entrevistados señalan que las gestiones para captar nuevos profesionales realizadas por la asociación pueden traer beneficios directos e indirectos.

Respecto a los beneficios directos, los entrevistados señalan que el principal cometido asignado a estos profesionales suele ser el diseño de iniciativas de inversión, lo que reforzaría la tarea de elaboración de iniciativas de inversión local.

---

**“Nosotros, por ejemplo, el año pasado gestionamos dos profesionales por municipio para la asociación (...) en general son arquitectos, constructores, ingenieros civiles, cosa que cuesta mucho mantener en los municipios, y los recursos que llegan de la Subdere permiten mejorar notoriamente los honorarios para estos profesionales”.**

Esta captación de profesionales se relaciona también con la llegada de nuevos especialistas a los equipos municipales, lo que incrementa las competencias de los municipios en la formulación de iniciativas. En otras ocasiones, la llegada de los nuevos profesionales gestionados por la asociación ha servido para **constituir nuevas áreas** de trabajo y departamentos municipales que antes no existían. Como cuenta un secretario ejecutivo:

“Por ley se incorporaron nuevas atribuciones a los municipios con presupuesto cero (...), entonces el turismo, el fomento productivo y la capacitación pasaron a ser parte de las obligaciones a atender a nivel comunal. Y en esa época (...) [el rol de la asociación fue] que, a través de un convenio, (...) la Subdere cofinanció a los profesionales que se contrataron para la apertura de las oficinas de fomento productivo”.

Este aporte para la apertura de nuevas áreas ha sido de especial importancia para municipios pequeños, los que solo recientemente han comenzado a expandir su radio de trabajo a temas menos tradicionales.

Dentro de los aportes indirectos, se destaca el hecho de que las gestiones realizadas por la asociación para atraer profesionales incluyen la generación de incentivos monetarios para retenerlos y con ello contrarrestar la alta rotación de profesionales de los municipios:

“Nosotros, por ejemplo, el año pasado gestionamos dos profesionales por municipio para la asociación (...) en general son arquitectos, constructores, ingenieros civiles, cosa que cuesta mucho mantener en los municipios, y los recursos que llegan de la Subdere permiten mejorar notoriamente los honorarios para estos profesionales”.

Como se menciona en la cita, la rotación de arquitectos, constructores e ingenieros civiles es muy alta y constantemente amenaza con minar las capacidades de los municipios para generar inversión. Dado que estos profesionales cumplen un importante rol a la hora de formular proyectos, los municipios suelen quedar desarticulados e incapacitados cuando estos migran.

Un segundo efecto positivo provocado por la llegada de los nuevos profesionales, es la consecuente liberación de carga de trabajo para los funcionarios municipales.

Dado que los nuevos trabajadores se abocan al diseño de los proyectos, los funcionarios de planta pueden liberarse del exceso de responsabilidades.

## 2) Optimización de recursos

“El asociativismo está diseñado para que los municipios hagan sinergia y puedan abordar temas específicos que son de su quehacer de una manera más eficiente”.

Este mecanismo refiere al proceso de compartir los gastos de contratación de profesionales o de compra de bienes y/o servicios entre los distintos municipios asociados, con el objeto de aumentar su capacidad adquisitiva y de inversión sin tener que aumentar de forma significativa el presupuesto destinado a estos gastos, optimizando de esta forma el uso de los recursos disponibles.

Los municipios pueden hacer un uso más eficiente de sus recursos contratando profesionales a través de la asociación. Aumentando levemente sus gastos, los municipios pueden contratar profesionales que muchas veces están fuera de su alcance debido a sus restricciones presupuestarias. Dicho de otra forma, si un municipio no cuenta con las capacidades financieras para costear la contratación de un nuevo profesional, al compartir gastos podría tener acceso a los profesionales que, dada sus restricciones presupuestarias, le son inasequibles de manera individual. Este proceso es denominado por muchos entrevistados como “economía de escala”.

Adicionalmente, como se señaló en la descripción del mecanismo anterior (captación de profesionales), estos nuevos funcionarios tienen el potencial de incrementar la inversión pública local, ya que aumentan la disponibilidad de capital humano abocado al diseño de iniciativas. Como ejemplifica un Secretario Ejecutivo:

“(…) en estos momentos tenemos un ingeniero civil trabajando para la asociación en función del relleno sanitario. Esa es una contratación en conjunto, donde los cinco municipios involucrados han aportado recursos extraordinarios. No son parte del presupuesto regular de la asociación, sino que hacen un aporte extraordinario (…) ahí hay una economía de escala”.

Además del beneficio de la contratación, se identificó otro aporte que, si bien no tiene un impacto directo en

**“En estos momentos tenemos un ingeniero civil trabajando para la asociación en función del relleno sanitario. Esa es una contratación en conjunto, donde los cinco municipios involucrados han aportado recursos extraordinarios”.**

la inversión, sí podría impactar indirectamente en esta. La asociación permitiría un aumento en la capacidad de compra de ciertos bienes, compras que tampoco implicarían una mayor exigencia financiera para los municipios.

Al igual que con la contratación de profesionales, las municipalidades, al sumar sus aportes con los montos destinados por los otros municipios asociados, generaría un fondo que permitiría acceder a bienes y servicios que antes no estaban al alcance de ningún municipio considerado individualmente. Con este fondo común, la asociación permitiría aumentar el volumen de compra de los municipios, y con ello dar pie a un descenso de los costos medios de los bienes y/o servicios adquiridos:

“¿En qué se pueden obtener algunos beneficios? En tratar de hacer (…) economías de escala en alguna adquisición de algo (...), ellos se unieron y entre todos hicieron una compra de medicamentos. Como era un volumen grande, bajaron los costos (...) se generan tantas economías de escala en términos de ahorro, de precio”.

Este crecimiento del volumen de compra puede gatillar un círculo virtuoso de disminución de costos. Esto se debe a que al aumentar las cantidades demandadas aumenta también el interés del oferente por asegurar la transacción, potenciándose el poder de compra de los municipios agrupados, y con ello sus posibilidades de negociación. Así lo expresa un entrevistado:

“Lo que nosotros hemos logrado a través de los proyectos que generamos es que, por ejemplo, los gerentes nos entreguen ciertas garantías, ciertos beneficios que no están contemplados. Por ejemplo, en los vehículos de salud, como compramos cantidades que son más o menos interesantes, uno puede negociar con ellos, y en el precio nos incorporan la mantención de los vehículos hasta los 100 mil kilómetros gratis”.

Como se muestra en la cita anterior, al aumentar el volumen de compra, los municipios asociados se transforman en compradores más atractivos para el mercado, gatillando un proceso de atracción de oferentes que eventualmente podría atraer mayor competencia y, así, provocar una disminución de los precios y el consecuente ahorro de recursos.

### 3) Negociación con el gobierno regional y central

“Yo creo que la potencia está en que una autoridad política no le puede decir que no a cuatro que vienen a pedir lo mismo”.

Con este término se designó a todas aquellas prácticas desplegadas por las asociaciones destinadas a buscar, solicitar, asegurar y canalizar recursos financieros especiales hacia los municipios miembros. Esto, con el fin de aumentar, garantizar o acelerar el financiamiento de las iniciativas de inversión desarrolladas por las municipalidades asociadas. Este mecanismo aparece como una de las funciones más mencionadas y más valoradas por los municipios asociados.

La lógica de este mecanismo consiste en que, al fomentarse desde la asociación la articulación entre los alcaldes asociados, estos pasan a representar a una población mayor. En consecuencia, si actúan en bloque, por una parte logran despertar el interés del gobierno regional y central por atenderlos, y, por otra, **potencian su capacidad de incidencia** en las decisiones de las autoridades de gobierno. Así, quedan en mejor posición para negociar posibles aumentos de transferencias que permitan financiar las iniciativas de inversión de los municipios.

“La Asociación le da una identidad mayor a la comuna que la sola comuna. Por ejemplo, Comuna A es una comuna muy pequeña de 15.000 habitantes pero el hecho de estar en la Asociación le permite hablar a nombre de seis municipios, no solo de ellos. Entonces hablan a nombre de 100.000 personas y no solo a nombre de 15.000. Les permite una espalda mayor”.

“Yo creo que la potencia está en que una autoridad política no le puede decir que no a cuatro que vienen a pedir lo mismo (...), cada alcalde tendría que andar por sí solo, resolviendo los problemas y creo que serían menos escuchados en Santiago, por lo tanto, en algunas iniciativas o en ciertos acuerdos, ciertas negociaciones

**“Yo creo que la potencia está en que una autoridad política no le puede decir que no a cuatro que vienen a pedir lo mismo”.**

comunes no se lograrían, por lo tanto nos perjudicaría en la cantidad de proyectos que pudiésemos lograr”.

Específicamente, los municipios entrevistados declaran que el pertenecer a una asociación aumenta sus posibilidades de posicionar las necesidades y demandas comunes de sus territorios entre las prioridades del gobierno regional y central, siempre y cuando se respete el carácter colectivo de la asociación en cada reunión. Como ejemplifica un secretario de planificación:

Entrevistador: “¿Cuáles han sido las principales ventajas de participar en la asociación a la hora de elaborar carteras de proyectos de inversión?”

Entrevistado: “Las ventajas que he tenido (...) es que se juntan los alcaldes y piden audiencia con el subsecretario y el subsecretario los recibe, pero los recibe como bloque (...) y eso permite vaciar cierta información y hacer un petitorio ahí, pero la regla es que no se hable en forma individual y eso lo respetan entre ellos, o sea, si se reúnen con el subsecretario, se habla de los problemas comunes, se ponen de acuerdo cuáles son, pero no que después el alcalde diga que en su comuna pasa esto, se evita eso”.

Al adquirir el peso político suficiente para lograr ser escuchados por las autoridades y posicionar temas dentro de su agenda, los alcaldes asociados pueden presionar para que los temas planteados sean priorizados.

Junto con solicitar la priorización de las iniciativas que benefician al territorio, las gestiones buscan influir en las decisiones presupuestarias del gobierno regional y central, buscando **acrecentar o afianzar la transferencia** de recursos para el territorio representado, esto, con el fin de asegurar el financiamiento de las iniciativas de inversión:

“A propósito del término del programa<sup>13</sup> se negoció una salida con la Dirección de Presupuestos, y se canalizaron recursos a estas agrupaciones de municipios, a través de los gobiernos regionales. Se logró trabajar dos años más (...) con financiamiento externo”.

13. Programa de Desarrollo Rural que, según el entrevistado, finalizó antes de tiempo teniendo recursos comprometidos, por lo que se habría negociado con las autoridades para lograr una compensación.

Los entrevistados mencionan que este tipo de negociaciones que apuntan a lograr la transferencia de recursos especiales para el financiamiento de nuevas iniciativas de inversión es de especial relevancia cuando los municipios consideran que la inversión pública en el territorio ha sido baja.

Además de buscar el posicionamiento de sus problemáticas y el apalancamiento de recursos, las asociaciones orientan sus gestiones hacia la **aprobación de los proyectos** presentados. Al actuar en bloque y representar a una población mayor, los alcaldes asociados aumentan sus chances de ser recibidos y escuchados por el gobierno regional y central, específicamente por los encargados de velar por la coherencia estratégica de los proyectos de inversión desarrollados a nivel local.

Junto con velar por la aprobación de las iniciativas por parte del gobierno regional, la asociación busca acelerar la tramitación de estas, haciendo gestiones para **agilizar**

**los procesos** administrativos y los tiempos de revisión, en particular en la etapa de entrega y respuesta de observaciones. Como menciona un Secretario Ejecutivo:

“Sí, porque cuando nosotros tenemos presentados proyectos, tenemos que estar yendo permanentemente (...) para ver cómo van nuestros proyectos (...), para sacar las observaciones (...), el directorio de la asociación hace reuniones con el intendente para presentarle la cartera de proyectos y los que necesitan que el intendente priorice. Entonces se hacen gestiones tanto políticas como técnicas, y con el CORE (Consejo Regional) igual”.

De esta forma, al articularse los municipios entre sí, la asociación se transforma en el único interlocutor con el gobierno central, lo que reduce el número de canales de comunicación entre el nivel local y central, facilitando la comunicación entre ambos:



Martín Corveira.

“Para que me apruebe (el organismo evaluador) es más fácil aprobar un documento que aprobar cuatro documentos (...) porque aquí el gran peso también está en que tengo cuatro alcaldes detrás que están respaldando la iniciativa (...) y no tengo a cada uno discutiendo o peleando por su iniciativa en particular (...) que es la lógica que nosotros le queríamos imprimir al trabajo que hacemos (...), o sea, aquí abordamos las necesidades de todos, y no de una sola iniciativa”.

Como se señaló anteriormente, muchos entrevistados, tanto Secretarios de Planificación como Secretarios Ejecutivos, plantean que este mecanismo sería crucial para los municipios pequeños, puesto que estos, por sí solos, no poseerían la capacidad de despertar el interés del gobierno regional y central para asegurar la canalización de nuevos recursos hacia la provincia.

Para los municipios pequeños sería especialmente beneficioso asociarse, y particularmente con un municipio más grande, dado que aumentaría significativamente la población total que pasan a representar, y con ello, su peso ante el nivel central. Como comenta un entrevistado:

“(...) la ventaja para los municipios chicos es que, al formar parte de una asociación en que haya uno grande, ese tira el carro... por ejemplo, las comunas que son de 50 mil habitantes, 20 mil, 30 mil habitantes asociada con una comuna como la nuestra de 300 mil, 400 mil habitantes gana peso específico (...) para ir a sentarse a hablar con una autoridad (...)”.

#### 4) Canalización de información

Este mecanismo de apoyo a los municipios consiste en la transferencia constante de información desde el gobierno regional y/o central a las municipalidades, información que refiere a los fondos disponibles, a sus etapas, sus exigencias técnicas y sus requerimientos administrativos. Esto, con el fin de asegurar la formulación correcta y oportuna de iniciativas de inversión por parte de los municipios.

Una de las principales preocupaciones de los profesionales de las asociaciones es constantemente suministrar información sobre los fondos dispuestos por el gobierno regional y central, sus plazos y requerimientos técnicos.

A su vez, al transmitir esta información, las asociaciones buscan incentivar la formulación de proyectos por parte de los municipios. Como comenta un secretario ejecutivo:

“Lo que pasa es que nosotros además estamos mirando los fondos que se abren, y si se abre uno conversamos con el [área de] fomento productivo, por ejemplo, y le decimos ‘está el fondo de energía, ¿qué presentamos?’”.

Las asociaciones se encargan de monitorear la existencia y apertura de nuevas fuentes de financiamiento, para posteriormente entregar oportunamente a los municipios la información sobre cómo y cuándo postular. Así se podrían ampliar las posibilidades de financiar y materializar las iniciativas de inversión diseñadas.

Las asociaciones intentan también identificar anticipadamente el inicio en la operación de estos fondos. Para ello, agilizan la transmisión de la información alertando de su existencia incluso antes de que los municipios recibieran los oficios. Como comenta un entrevistado:

“Soy como un encargado de información (...). Con algunos ministerios tratamos de tener el contacto, esos profesionales nos informan antes y cuando nos llega el oficio los profesionales [del ministerio] ya nos avisaron”.

Como se puede observar, parte importante del trabajo de anticipación depende del vínculo que las asociaciones generen con los funcionarios del gobierno central. Estas relaciones pueden ser entendidas como canales de comunicación informales, los cuales agilizan el traspaso de información y, por lo mismo, permiten a los municipios contar con más tiempo y preparación para enfrentar los concursos que vienen.

Junto con preocuparse de salir a buscar nuevos fondos y entrar en contacto con las instituciones del gobierno central y regional, las asociaciones también propician la venida de los funcionarios del gobierno central a las regiones para que puedan entablar un diálogo directo con los municipios, para que juntos puedan plantear sus inquietudes y preguntas a los funcionarios del gobierno central facilitando la aclaración de dudas. Tal como señala un secretario ejecutivo:



“Por ejemplo, ahora que vino todo el traspaso de recursos extras del Estado para pagar la deuda de educación, tuvimos un par de reuniones con los encargados de educación y finanzas de los municipios para ver cómo se iba a gestionar y trabajar esos tipos de recursos (...) hemos tenido reuniones respecto a fondos concursables (...) con los encargados específicos (...) para ver cómo postular, qué tipo de idea tiene cada uno”.

La conformación de esta instancia también puede facilitar que se entablen vínculos permanentes entre funcionarios del gobierno central y municipios particulares. Los espacios de encuentro pueden dar pie a la generación de alianzas de cooperación, que doten de autonomía a los equipos municipales a la hora de intentar acceder a información sobre fondos. En estos casos, podría plantearse que la asociatividad deja de ejercer el rol de mediador, pues al favorecer la construcción de redes de comunicación, los municipios ya no requieren la intermediación de un tercer actor para acceder a la información de interés.

“Cuando se generan estos espacios de trabajo, de apoyo, que son las mesas temáticas, (...) aquí invitamos a alguna institución y planteamos un tema en común (...) ellos en particular también pueden hacer las gestiones con la misma institución, o dejamos medianamente amarrado en la mesa el que esa institución pueda interlocutar con ese municipio o con cada uno de manera particular”.

Por otra parte, los entrevistados describen estas relaciones como vínculos de naturaleza técnico-profesional, distinta y complementaria a los lazos políticos que se detallaron en la sección de “Negociación con el gobierno central y regional”. Esto se debe a que, más que buscar la transferencia de recursos especiales o pujar por la priorización política de sus proyectos, apuntan a la obtención de información de los fondos ya existentes y a facilitar la preparación técnica necesaria para postular. Un secretario ejecutivo plantea la distinción:

“Los alcaldes siempre están (...) con el tema de negociación, o sea, lo que yo hago es la coordinación, veo cuál es el enfoque que se le puede dar a la iniciativa que está presentando la asociación, y preparo la información o la propuesta en función de eso”.

En este caso, el entrevistado señala que los vínculos políticos suelen ser responsabilidad de los alcaldes, mientras que los lazos de cooperación técnico-profesional descansan en la asociación. Sin embargo, no todas las asociaciones practican esta división de funciones, ya que ciertos secretarios ejecutivos también declaran jugar un rol importante en los procesos de negociación. Este dato es relevante, ya que da cuenta de los distintos perfiles y vocaciones que pueden adoptar las asociaciones.

### 5) Transferencia de conocimientos

Corresponde a los procesos a través de los cuales las asociaciones habilitan espacios de encuentro y diálogo entre los municipios, y de estos con otras organizaciones no gubernamentales, con el fin de fomentar el intercambio de información técnica y experiencias exitosas respecto a la formulación de proyectos.

Difiere del mecanismo anterior pues no está limitado a la transmisión de información sobre los requerimientos administrativos y metodológicos del gobierno central para la presentación de proyectos, sino que se centra en la puesta en común de conocimientos técnicos de los mismos municipios, que permiten el aprendizaje de buenas prácticas en el diseño de iniciativas de inversión. Esto se lleva a cabo principalmente a través de mesas de trabajo organizadas por las asociaciones donde participan funcionarios de los municipios miembros. Así lo destaca uno de los secretarios de planificación de un municipio asociado:

“La gran gracia que han tenido para nosotros estas mesas es que (...) han sido una instancia de cooperación mutua, porque hoy día tenemos colegas que son nuevos, que entraron con las nuevas autoridades, y los más antiguos comparten sus experiencias con ellos, tanto aquí en la mesa como después cuando se van a sus lugares de trabajo, los colegas les preguntan, oye cómo resuelvo este tema, cómo lo hiciste tú, cómo lo puedo postular... o los colegas que tienen más tiempo les dicen oye, mira... nos va a salir un concurso (...). Les van adelantando los temas que vienen. Lo mismo pasa con el resto de las mesas de trabajo, como todos tienen experiencia, pero algunos manejan algunos temas más que otros, con más detalles, se van compartiendo”.

**“Siempre es importante formar parte de esas agrupaciones (...). Hay comunas muy pequeñas, sus plantas son reducidísimas, entonces nosotros obviamente que tenemos la experiencia, tenemos los equipos, tenemos otro volumen de generación de proyectos; así es que en ese sentido vamos a ser también un aporte”.**

Un número importante de entrevistados señala que este intercambio de experiencias es especialmente útil en los casos de comunas que enfrentan problemas y desafíos similares. Así se puede apreciar en la siguiente afirmación de un secretario de planificación asociado:

“Yo creo que a todos [los municipios] les sirve, porque (...) las problemáticas son compartidas. Independiente que la problemática tal vez sea de escala mayor en un municipio mayor, en el fondo la esencia de la problemática es muy compartida. Y en ese sentido siempre va a ser positivo compartir experiencias con el resto de los municipios”.

En específico, los espacios de encuentro y cooperación habilitados por la asociación permiten la difusión de proyectos tipo que han resultado exitosos. En el siguiente ejemplo, un secretario de planificación menciona la puesta en común de un proyecto para postular a un bus:

“El municipio (...) postuló a un bus, al gobierno regional y nosotros vamos a postular a un bus también, entonces ahí [otro secretario de planificación] dice; ‘Nosotros vamos a postular a un bus’, y otro dice: ‘yo lo tengo en RS’, y nos lo pasan y usamos de guía ese...”.

No obstante, si bien se habla de la importancia de la similitud de los problemas enfrentados a la hora de exportar e importar experiencias, se reconoce también que un factor relevante a la hora de determinar el intercambio de conocimientos es el tamaño de los municipios. El traspaso de experiencias entre municipios es especialmente provechoso cuando se produce desde de los municipios más grandes —aquellos que poseen plantas profesionales más numerosas y más capacitadas— a los municipios más pequeños. Así lo afirma un secretario de planificación:

“Siempre es importante formar parte de esas agrupaciones porque finalmente nosotros estamos muy desvinculados del resto de las comunas, muy desvinculados

de la realidad incluso de otros municipios. Y nosotros también tenemos mucho que aportar porque somos la comuna más grande de la región y bastante más grande, por mucho digamos (...). Hay comunas muy pequeñas, sus plantas son reducidísimas, entonces nosotros obviamente que tenemos la experiencia, tenemos los equipos, tenemos otro volumen de generación de proyectos; así es que en ese sentido vamos a ser también un aporte. Y primero un poco encontrar ese nexo que yo creo que es necesario entre los municipios de la región”.

En aquellas asociaciones donde la práctica ha alcanzado mayor madurez, la asociatividad ha permitido que los municipios avancen en la integración de bases de datos y en la conformación de un banco de proyectos que facilite la transferencia de proyectos tipo entre ellos. Como cuenta un secretario ejecutivo:

“De hecho (...) [a partir de las mesas de trabajo] los Se-cpla acordaron crear una base de datos con iniciativas estandarizadas de inversión. Hay proyectos tipo que algunos municipios tienen muy bien desarrollados en términos de diseño, que son iniciativas pequeñas. Pero plazas de juego, multicanchas, ese tipo de cosas, paraderos, cosas así. Bueno, sobre todo lo que tiene que ver con infraestructura deportiva, que te sirve el diseño tipo, porque en realidad es lo que te exige la unidad técnica y teniendo las condiciones mínimas de terreno lo puedes emplazar en distintas partes. Entonces ellos acordaron compartir una base de datos, crear una base de proyectos para compartir (...), pero la idea es facilitar el trabajo de los municipios más pequeños sobre todo”.

A la transferencia de conocimientos entre municipios se suma el aprendizaje y proyectos tipo que los municipios pueden obtener a partir de las alianzas con organizaciones expertas gestionadas por las asociaciones:

“Tenemos otras actividades desde la asociación en alianza con otras instituciones, por ejemplo, hace un par de años a la fecha, la municipalidad, participó en una alianza con una ONG bien reconocida acá en la región, para conocer y replicar un modelo de desarrollo sueco, sustentable. Entonces lo retomamos ahora con la asociación de municipalidades y la Universidad A, y nos adjudicamos un proyecto financiado por el Fondo de Bienes Públicos de la Corfo”.

Se destaca también como una forma relevante de transferencia de conocimiento la orientación y apoyo técnico entregado por los mismos profesionales de la asociación a los equipos municipales. Algunos secretarios de planificación comentan que esto es de especial importancia para los municipios pequeños, que no cuentan con encargados en ciertas áreas, no cuentan con funcionarios especializados, o bien, con funcionarios con experiencia en la formulación y postulación de proyectos. Como indica un secretario ejecutivo:

“A veces si tienen alguna duda, nosotros tratamos de ayudar a resolver en la presentación de proyectos (...). Por ejemplo, proyectos de Seguridad Ciudadana hemos ayudado a las comunas, porque, como no tienen un especialista de Seguridad Ciudadana y quieren presentar proyecto, necesitan cierta orientación en la forma de presentarlo, o en los proyectos de cultura...”

En estos casos, el rol orientador y asesor de los profesionales de la asociación puede resultar útil para resolver las dudas técnicas y administrativas y así permitir el desarrollo de las iniciativas. Además, la asociación también puede contribuir a la transmisión de conocimientos gestionando capacitaciones para los profesionales municipales.

## 6) Promoción de la planificación conjunta

Este proceso está orientado a fomentar la articulación del trabajo de inversión de los distintos municipios en torno a una política territorial integral, política que apunte a abordar principalmente desafíos de escala intercomunal, para así superar las limitaciones de la planificación realizada de forma individual.

Para abordar este tipo de problemas, la asociación busca facilitar la coordinación de las carteras de inversión de los distintos municipios asociados para definir un horizonte común de desarrollo que maximice el impacto de los proyectos de inversión. Así, la definición conjunta de prioridades se vuelve un aporte esencial:

“Hay reuniones de coordinación en las que participan el encargado de la asociación, el profesional que esté a cargo y los Secpla de la comuna (...). Realmente a principio de año cuando se define el programa de inversiones, es para definir y que dé el visto bueno cada comuna”.

Al propiciar la coordinación de planificación, las asociaciones aseguran la complementariedad de las iniciativas y así aumentan las probabilidades de que surjan sinergias entre los proyectos de inversión desarrollados por los municipios. En la siguiente cita, un entrevistado hace referencia a los proyectos que presentan externalidades positivas para todas las comunas y de las cuales pueden obtener beneficios tangibles.

“Pertenece a la Asociación A, son cuatro comunas (...). Y ahí se elaboran proyectos conjuntos, fundamentalmente mejoramiento de caminos (...) proyectos donde no haya competencia, me explico, no te van a apoyar un proyecto de una escuela que está límite a la otra comuna (...) porque hay competencia, le vas a quitar los alumnos. Un consultorio tampoco, cualquier cosa donde haya competencia, no. En caminos sí, es que la cosa se comparte sin ningún problema”.

Se explica que, de no existir el rol articulador de la asociación, sería altamente difícil dar con medidas efectivas si no se abordan todas las aristas del problema simultánea y complementariamente. Un Secpla entrevistado ofrece una buena ilustración del problema:

“Tenemos un problema de contaminación (...). Es un alga que contamina los cursos de agua dulce (...) en la provincia (...) hay muchas lagunas de agua dulce, están los lagos grandes, y poder controlar o evitar lo más posible la contaminación con esta alga requiere de un esfuerzo de varias comunas, porque el lago (...) el territorio es compartido (por todas las comunas). Y tiene infinitos accesos (...) los accesos que son públicos, que son los más masivos, tienes que hacerlo en los distintos puntos de acceso a la provincia, de acceso al lago, de lo contrario no tiene ningún efecto (...). Entonces, en ese tipo de iniciativas nosotros consideramos que la asociación es un aporte”.

Por esta razón, muchos entrevistados ven en las asociaciones la posibilidad de superar las intervenciones particulares y avanzar hacia estrategias de planificación más

---

**“Hay reuniones de coordinación en las que participan el encargado de la asociación, el profesional que esté a cargo y los Secpla de la comuna”.**

integrales, que aprovechen las sinergias intercomunales y puedan lidiar con la escala de los problemas. Como señala un Secpla de un municipio asociado:

Entrevistador: “¿En qué situaciones considera usted que es preferible recurrir a la asociación y en cuáles es preferible acudir a otro medio?”

Entrevistado: “En proyectos que son de interés común, transversal y políticos... Por ejemplo, no sé, el déficit de agua, que es común, que no solamente afecta a una comuna, sino que además afecta a toda la provincia, por lo tanto ahí uno debería ponerlo en valor, y como discurso (...) de la asociación”.

Algunos entrevistados se refieren al rol de la asociación como uno de “planificación estratégica”, ya que promueve la articulación intercomunal y suscita la alineación de las acciones municipales en torno a objetivos, acciones y a planes comunes. En relación a esto, un Secpla de un municipio no asociado señala que:

“Sí, [la asociación ayudaría] a canalizar mejor los proyectos. Puede ser un ente que nos ayude a aunar fuerzas, aunar iniciativas”.

La articulación intercomunal y planificación estratégica a nivel colectivo es una característica reconocida y valorada en forma general, no solo por los municipios asociados, sino también por quienes, aun no estando asociados, aspiran a esa forma de trabajo. Un secretario de planificación de un municipio no asociado comenta:

“Nosotros siempre pensamos en esa interacción que se debe tener con otras comunas, en definitiva pensando un poco en el desarrollo intercomunal. Por ejemplo, nosotros pensábamos que acá sería muy bueno construir un puerto seco, dentro de la comuna. Pero eso ya obedece a otras políticas. Obedece a otras cosas, que en definitiva a lo mejor se nos escapan, y que a lo mejor le daría un desarrollo distinto.”

---

**“Yo te diría que las municipalidades en general la ven como otra posibilidad de generar otros proyectos, o sea, (...) es como otra posibilidad, es como una carta más, (...) si no se pueden conseguir fondos por este lado, la asociación a lo mejor puede hacerlo”.**

Este mecanismo de articulación y planificación muchas veces busca también estimular la creación de una identidad territorial común, una especie de “imagen” o “marca” del territorio. Esta puede servir para intensificar el vínculo entre los municipios, para acordar el potenciamiento de algún bien distintivo del sector y/o para posicionarse en el mercado nacional y así atraer más recursos e inversión.

## 7) Formulación de iniciativas de inversión

“Yo sé que están trabajando en varios proyectos de la misma región, y además con temas que los municipios por sí solos no estaban abordando. Entonces están complementando el trabajo de los municipios”.

La formulación de iniciativas de inversión corresponde a las tareas de diseño y postulación de proyectos que asumen las asociaciones por sí mismas para atender a los problemas comunales y así complementar la inversión que estos realizan. Como comenta un secretario de planificación:

“Claro, la posibilidad de desarrollar algunos proyectos, que nosotros no podemos hacer, o avanzar en cosas que queremos hacer pero que no tenemos el tiempo, la podemos hacer, delegar o complementar (...) con esta cartera de proyectos de la asociación (...)”.

El trabajo de formulación por parte de la asociación cumple también la función de garantizar la inversión pública en la comuna. Puede actuar como un seguro para los municipios, los cuales pueden contar con el respaldo de que si no tienen éxito en la postulación, la asociación podrá subsanar la pérdida. Como señala un Secpla:

“Yo te diría que las municipalidades en general la ven como otra posibilidad de generar otros proyectos, o sea, (...) es como otra posibilidad, es como una carta más, (...) si no se pueden conseguir fondos por este lado, la asociación a lo mejor puede hacerlo”.

La formulación de iniciativas de inversión también puede ser complementaria a la labor de los municipios, al abocarse a otras etapas dentro del ciclo de los proyectos de inversión, como el desarrollo de estudios básicos o estudios de preinversión los cuales no son priorizadas por los municipios. Con esto, la asociación facilita la disponibilidad de información relevante para la elaboración de iniciativas de inversión. Un ejemplo que se plasma en la siguiente cita:



Eduardo Bertrán

“Nosotros tenemos un estudio que hemos generado con anterioridad, bueno, porque estamos en proceso de diseño de un relleno sanitario para las comunas de la provincia, que es una iniciativa grande. Entonces, a propósito de ese proyecto hemos hecho estudios de diagnóstico y otras cosas, que nos permiten tener mapeada cuál es la situación de la disposición de residuos de la provincia”.

## Desincentivos

En esta sección se exploran las razones por las cuales algunos municipios asociados no están del todo conformes con su participación en la asociación y las dificultades enfrentadas por las asociaciones que podrían explicar este malestar. A partir de esto, se intenta identificar aquellos aspectos de las asociaciones que podrían actualmente estar desincentivando –o que eventualmente podrían desincentivar– la decisión de optar por la asociatividad.

Para dar con estos factores, la investigación cualitativa recogió las evaluaciones negativas que los municipios asociados y no asociados tenían de las asociaciones y, adicionalmente, las dificultades que los secretarios ejecutivos declaraban tener en el desarrollo de su trabajo. A continuación se presentan las principales razones identificadas.

## • Aspectos mal evaluados

**I. Municipios no asociados (controles).** La investigación cualitativa contó con una muestra de 26 entrevistados, de los cuales 17 correspondían a funcionarios de municipios. Dentro de estos 17, diez pertenecían a municipios asociados y siete a municipios no asociados (controles).

Los datos cualitativos mostraron que 6 de los 7 entrevistados pertenecientes a municipios no asociados declaraban no participar de una asociación municipal de tipo territorial debido a que no tenían conocimiento de ellas, o bien, porque contaban con poca información al respecto.

Específicamente, la única información sobre las asociaciones que manejaban estos siete entrevistados era la existencia de los capítulos regionales de la Asociación Chilena de Municipalidades. De estos entrevistados, cinco señalaron que el municipio había tenido cierto nivel de participación en el capítulo regional, pero que el nexo habría sido responsabilidad del alcalde y no de la Secpla. Por esta razón, los secretarios de planificación no se habrían enterado del trabajo que realizaba la asociación ni de los potenciales beneficios que podía reportar. El resto no contaba con ninguna información al respecto.

**“Uno cree muchas veces que se van a lograr muchas cosas con un instrumento, en este caso la asociación, y a lo mejor los municipios no han logrado todas las cosas que querían”.**

Solo un secretario de planificación declaró conocer y haber participado de una asociación territorial en el pasado. Sin embargo, según indicó en la entrevista, el motivo de la salida no habría sido producto de los resultados de la asociación, sino que habría sido gatillada por motivos políticos.

De esta forma, a pesar de la escasa información que estos entrevistados pudieron entregar sobre las asociaciones (funcionamiento, beneficios y evaluaciones), los resultados sugieren que uno de los factores relevantes a la hora de entender por qué algunos municipios no optan por asociarse sería la falta de información sobre estas, y no necesariamente una mala evaluación o una mala experiencia pasada.

**II. Municipios asociados.** A partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios consultados –secretarios de planificación, secretarios ejecutivos y coordinadores de inversión– se pudieron identificar los mecanismos que fueron descritos en la sección anterior. A su vez, se pudo concluir que casi la totalidad de los municipios asociados que se entrevistaron consideran a las asociaciones como instrumentos de gran potencial para el apoyo y complemento del trabajo de formulación de iniciativas llevado a cabo por las municipalidades. Sin embargo, también se pudieron detectar una serie de críticas y evaluaciones negativas sobre el trabajo realizado hasta el momento por las asociaciones municipales, más allá del potencial que estas presentan.

Al analizar las entrevistas de los secretarios de planificación, si bien en todos los casos se encontraron críticas de menor grado, el mayor malestar detectado que existiría con las asociaciones sería una frustración de expectativas, aspecto mencionado por cuatro de los diez municipios asociados consultados. Un secretario ejecutivo comparte esta apreciación:

“[Respecto de las críticas] lo más probable es que primero sea una crisis de expectativas. Uno cree muchas veces que se van a lograr muchas cosas con un instru-

mento, en este caso la asociación, y a lo mejor los municipios no han logrado todas las cosas que querían”.

Entre las principales expectativas no cumplidas que se mencionaron están: (1) la poca y lenta contribución a la formulación de iniciativas de inversión, (2) problemas en la adecuación de los proyectos realizados, derivados de un deficiente levantamiento de información sobre los problemas territoriales, y (3) un escaso apoyo técnico prestado a los equipos municipales.

De estas entrevistas se puede deducir que, de no percibirse un aporte directo de la asociación en el trabajo de los secretarios de planificación, la participación en esta pasa a ser considerada como una “pérdida de tiempo”. Esto puede interpretarse como un desbalance entre los costos y beneficios de estar asociados: allí donde los beneficios no llegan, llegan tarde o no se perciben de forma tangible, el tiempo y el esfuerzo invertido en activar la asociación (asistir a reuniones, participar de mesas técnicas, entregar información, entre otros) deja de valer la pena. Esta evaluación negativa, identificada en cuatro de los diez secretarios de planificación asociados entrevistados, era transmitida en general al resto de su equipo.

Por otro lado, se identificó que los entrevistados que enfatizaban los aspectos negativos de las asociaciones, reconocían a la vez que en otras áreas de la gestión de la inversión local sí han recibido beneficios por estar asociados. Para ilustrar este punto se expone la evaluación negativa y positiva de un mismo secretario de planificación:

Entrevistador: “¿Cómo calificarías la experiencia que se ha tenido participando en la asociación?”

Entrevistado: “la asociación como una herramienta más de apoyo para los Secpla, para los municipios, creo que ha sido bastante liviana, no la califico de buena manera”.

Entrevistador: “¿Tú crees que hay alguna ventaja al asociarse?”

Entrevistado: “Absolutamente, principalmente para la gestión en Santiago. Los alcaldes se reúnen, van en equipo a hablar con el Subsecretario o van a hablar con el ministerio, y en la manera que vaya un municipio a que vaya la provincia a hablar ciertos temas que son en común, siempre ayuda, de todas maneras”.

Esta aparente contradicción se repite en tres de los cuatro municipios asociados que evalúan negativamente la asociatividad. Del análisis se puede concluir que efectivamente estos secretarios de planificación consideran que las asociaciones están en deuda respecto a los **aportes técnicos**, pero reconocen la importancia e impacto que las **gestiones políticas** de estas han tenido para la inversión local.

Al mismo tiempo, los secretarios de planificación entrevistados coincidieron en que las asociaciones poseen un **potencial** para contribuir al fortalecimiento de la inversión pública local que **no se ha desarrollado** del todo. Este aspecto fue mencionado por los cuatro secretarios de planificación más críticos, y también por seis secretarios de planificación que se mostraron satisfechos con la labor de la asociación, pero que deseaban que esta contribuyera aún más.

#### • Causas de las evaluaciones negativas

El análisis de entrevistas permitió identificar las dificultades que enfrentan las asociaciones en su operar, lo que explicaría en parte la percepción negativa de algunos entrevistados. Las respuestas que entregaron los diez secretarios de planificación de municipios asociados coinciden en dos dificultades centrales: (1) problemas de coordinación con los municipios y (2) falta de recursos humanos y financieros.

**I. Problemas de coordinación y comunicación.** En relación a los problemas de coordinación con los municipios miembros, cinco de los seis secretarios ejecutivos entrevistados mencionaron que las falencias principales están en la escasa coordinación que existe con las Secretarías de Planificación durante el proceso de elaboración de iniciativas de inversión. Respecto a este problema se menciona un caso emblemático:

“En algún momento la Secpla de la comuna A presentó el mismo proyecto [que la asociación] (...) era [un proyecto de] señalética urbana y se terminaron aprobando los dos proyectos, entonces en definitiva tú te encuentras con una señalética aprobada y ejecutada hace un año, y al año siguiente con que se reemplazó la señalética existente (...)”.

**“En algún momento la Secpla de la comuna A presentó el mismo proyecto [que la asociación] (...) era [un proyecto de] señalética urbana y se terminaron aprobando los dos proyectos, entonces en definitiva tú te encuentras con una señalética aprobada y ejecutada hace un año, y al año siguiente con que se reemplazó la señalética existente”.**

Como señalaron tres secretarios ejecutivos entrevistados, lo anterior se traduce en carteras de inversión que no se complementan ni hacen sinergia y, en el peor de los casos, terminan duplicándose proyectos. Esto hace altamente ineficiente el trabajo de elaboración de iniciativas de la asociación y no le permite generar el aumento esperado en la cantidad y calidad de la inversión local.

Aparte de la falta de coordinación de las carteras de inversión de los municipios y asociaciones municipales, se señala que otra consecuencia de esta deficiente comunicación es la demora en la entrega de información comunal de parte de las Secretarías de Planificación a las asociaciones. Como comenta un secretario ejecutivo:

“Tenemos buena relación (...) pero en términos de la entrega de información, es lo mismo que nos pasa también con los directores de obra (...) cuando les pedimos información, la información se diluye, (...) es por eso que optamos por levantar nosotros la información”.

Las consecuencias de esta falta de fluidez en la canalización de información son múltiples pero, como se aprecia en la cita anterior, se destaca principalmente las ineficiencias que genera, puesto que las asociaciones tienen que optar por levantar la información por sí mismos, replicando el trabajo realizado por los municipios. Esta falta de información podría explicar la disconformidad que mostraron cuatro de los diez secretarios de planificación con la calidad de los diagnósticos territoriales realizados por las asociaciones, ya que al realizar los diagnósticos con recursos propios muchas veces deben formular iniciativas de inversión con información incompleta, lo que se traduce en proyectos que no se ajustan a las necesidades de la comuna.

También haciendo referencia a los problemas de comunicación y coordinación, tres Secpla de municipios asociados se mostraron disconformes con el rol articulador de la asociación a la cual pertenecían. Estos mencionaron que la asociación convocaba solo esporádicamente a los municipios, es decir, sin que haya un trabajo regular de planificación conjunta. Por otro lado, los mismos entrevistados señalan que la comunicación que tienen con las asociaciones se limita a la petición de información, y no se genera la facilitación de una planificación de escala intercomunal. Un Secpla comenta:

“Invitan a los SECPLA, pero una vez a las quinientas cuando hay un tema que resolver o tema que opinar (...) o nos piden que entreguemos información vía correo electrónico, qué proyectos tenemos por tal línea y nosotros le enviamos la información, pero reunirnos así en forma cronológica o cada cierto tiempo, no”.

Esta falta de coordinación explicaría en parte la frustración de expectativas que mostraron cuatro de los diez municipios asociados, pues la falta de comunicación no permite que los secretarios de planificación puedan conocer a cabalidad el trabajo de las asociaciones. Esto hace que los municipios estén en una constante situación de espera, sin poder apreciar beneficios tangibles reportados por la asociación. Como afirma un Secpla respecto al trabajo futuro:

“Nosotros estamos también expectantes. No tenemos claridad sobre eso, no hemos recibido información, así que también estamos como en una situación de expectativa digamos, ver qué va a pasar, qué tan periódico va a ser el trabajo con la asociación”.

Por otro lado, para entender las posibles causas que explicarían estos problemas de comunicación y coordinación, los entrevistados señalan que es preciso tener presente el contexto de sobrecarga laboral y constantes demandas en el que se mueven los funcionarios municipales, en especial de cargos como Secpla en municipios con poco personal. Como plantean dos secretarios ejecutivos entrevistados, este exceso de demandas a atender restringe considerablemente sus posibilidades de detenerse a planificar en conjunto con la asociación:

“Ellos (Secpla) están constantemente siendo bombardeados por los alcaldes respecto de iniciativas (...), un alcalde hoy día podría haber tenido programado

hacer 3 o 4 proyectos y el Secpla está trabajando en eso, y en el camino se le ocurren 3 ideas más, y el Secpla tiene que trabajar en 3 ideas más (...), no es mucho el margen que ellos tienen”.

Dos secretarios ejecutivos comentaron también que los problemas de comunicación pasan también por la falta de un interlocutor válido dentro del municipio para entablar nexos con la asociación. Esto puede impactar en la capacidad de las asociaciones para conocer y acoger todas las necesidades y requerimientos de los municipios, tal como menciona uno de los Secretarios Ejecutivos:

“Hay funcionarios que tienen designada una función súper específica (...) la comunicación es para el alcalde con copia al funcionario que yo sé que va a tener que hacer la pega. Pero cuando ese funcionario no existe, el alcalde deriva (...) y no necesariamente cuando eso se deriva funciona como debiese funcionar, porque es una persona que no está a cargo del tema, que le piden que se haga cargo para un tema en particular, y muchas veces eso no funciona. Entonces al momento de la evaluación, parte de los criterios que se consideran es que no funcionó de la mejor forma, no hubo mayor presencia en la comuna, (...) no se acercaron más recursos o no se incorporaron todas las demandas de la comuna, (...) porque no había nadie que se hiciera cargo de hacer ese trabajo”.

A través del análisis se identificó que esta descoordinación era producto, muchas veces, de que la relación del municipio con la asociación era responsabilidad del alcalde, sin que este transmitiera la información de la asociación hacia las Secretarías de Planificación.

Esta falencia se traduce en los problemas de coordinación antes mencionados y en el desconocimiento mutuo del trabajo del otro, que impide percibir los beneficios tangibles que la asociación puede generar para la inversión local. Como lo plantea un secretario de planificación:

“Se hacía convenio de la asociación con la Subdere para fortalecer justamente una capacitación para (...) el municipio (...). El déficit estaba en que desgraciadamente no era muy socializado en términos internos, estas alianzas que teníamos con la asociación. (...). No llegaba todo el municipio, finanzas, Secpla



(...), es decir, sabían que existía la asociación, pero el beneficio real que llegaba a él como funcionario directamente no era palpable”.

**II. Escasez de recursos.** Junto con los problemas de coordinación y comunicación, los entrevistados recalcan que otro factor determinante a la hora de explicar los problemas de la asociación es la falta de recursos humanos y financieros.

La falta de recursos financieros se observa, en primer lugar, en el monto que reciben las asociaciones para su funcionamiento regular, el cual solo permite solventar los gastos operacionales y mantener contratado al secretario ejecutivo.

“Nosotros tenemos solo presupuesto para operar: sueldo, arriendo, gastos corrientes y un pequeño fondo para actividades con los alcaldes, si tenemos la visita de algún ilustre, etcétera. Pero es súper acotado”.

Estos recursos provienen principalmente de los aportes de los municipios asociados, específicamente de las cuotas entregadas por estos mismos, lo que representa una dificultad en la medida que estos mismos municipios presentan problemas de escasez presupuestaria.

Estas restricciones presupuestarias impiden la contratación directa de profesionales que ejerzan en áreas técnicas específicas, como arquitectos o ingenieros, contratación que les permitiría formar equipos de trabajos estables y especializados. Tal como se expone en la siguiente cita:

“En el tema de la formulación yo diría que (...) todo se traduce en definitiva en el tema de recursos. O sea, en la formulación (...) no podemos formular iniciativas donde no tengamos profesionales o competencia propias”.

Según lo dicho por los entrevistados, los equipos de profesionales permanentes de las asociaciones suelen ser pequeños, en algunos casos dos profesionales por asociación y en otros solo un secretario ejecutivo. Los equipos técnicos más numerosos son conformados de acuerdo a proyectos financiados por fondos externos:

“La asociación tiene dos profesionales contratados, el secretario ejecutivo y otra persona más. Son el personal estable de acuerdo al presupuesto de la asociación. Aparte de eso, nos apoyamos en los profesio-

**“Nosotros tenemos solo presupuesto para operar: sueldo, arriendo, gastos corrientes y un pequeño fondo para actividades con los alcaldes, si tenemos la visita de algún ilustre, etcétera. Pero es súper acotado”.**

nales de los municipios y si sale algún proyecto que permita contratar profesionales, se contrata. Pero generalmente es por ejecución de proyecto”.

Esta falta de recursos hace que las asociaciones sean altamente dependientes de fondos externos (concurables), lo que genera un problema de inestabilidad del equipo de trabajo, debido a que cada año se debe renovar el fondo, poniendo en peligro la continuidad de los procesos internos de la asociación:

“Creo que el perder este proyecto por parte de la asociación, solamente el hecho de que no tenga una continuidad en meses, o sea, en vez de aprobármelo ahora en diciembre me lo aprueben en enero, puede ser una pérdida para la región, sería empezar todo de nuevo”.

El problema de la falta de recursos humanos genera un círculo que es difícil de romper si no se cuenta con personal estable. Los equipos de trabajo de las asociaciones dependen en gran medida de los fondos que se adjudican a través de iniciativas de inversión y, al mismo tiempo, la capacidad que tienen de generar nuevas iniciativas de inversión está directamente relacionada con las capacidades técnicas con las que cuentan.

Estos equipos pequeños, además, presentan la dificultad de no contar con profesionales especializados y con capacidades técnicas específicas, las que son requeridas en la elaboración de proyectos. Así lo menciona uno de los secretarios ejecutivos:

“Las dificultades están en que no tenemos un staff de profesionales. Somos dos personas en nuestras áreas específicas, entonces si aparece un proyecto de medio ambiente, no tenemos un especialista en medio ambiente. Tenemos que recurrir a un municipio para que nos vea esa parte, o si hay que hacer un diseño arquitectónico, no soy arquitecto entonces le pido a un municipio que el arquitecto haga ese diseño. Entonces no tenemos los profesionales ni los recursos

para contratar profesional para hacer ese trabajo, aunque sea esporádico, aunque sea comprarle un plano, o la firma de un plano. Esa es la mayor dificultad, porque cada proyecto tiene su especificidad y no siempre podemos responder a todo”.

La escasez de recursos recién descrita podría deberse también al hecho de que, hasta el año 2011, las asociaciones no contaban con la personalidad jurídica para constituirse como sujetos de inversión, lo que significaba importante trabas a la hora de postular proyectos que permitieran la atracción de profesionales:

“Porque lo que puede haber pasado para esa fecha es que (...) puede haber pasado que no tenían herramientas legales para hacer cierto tipo de contrataciones”.

En este sentido, muchas asociaciones estarían enfrentando los mismos problemas que los municipios pequeños: contar con pocos profesionales, limitaciones para realizar nuevas contrataciones y dificultades para retener a su personal. Estos factores podrían explicar el malestar de algunos municipios con la falta de apoyo técnico recibido por parte de las asociaciones.

### Estrategias alternativas

En esta sección se busca identificar las alternativas utilizadas por municipios no asociados para contrarrestar las dificultades que enfrentan en la elaboración y financiamiento de sus iniciativas de inversión. Al conocer las estrategias utilizadas por los municipios no asociados, se puede analizar si efectivamente la asociatividad municipal presenta ventajas por sobre otras estrategias ya existentes, o bien puede ayudar a complementar las estrategias ya utilizadas.

La sección se divide en dos partes. Primero se analizan todas las estrategias destinadas a la **formulación de iniciativas** de inversión. Luego, se buscó identificar las estrategias utilizadas para **postular a fondos externos y asegurar el financiamiento** de los proyectos. Las primeras corresponden a las medidas usadas para incrementar las capacidades técnicas de los municipios en relación a la formulación de iniciativas, las cuales permitirían aumentar la cantidad, calidad y complejidad de las iniciativas formuladas. Las segundas, a aquellas usadas

para aumentar las probabilidades de que las iniciativas presentadas sean aprobadas y financiadas.

### • Estrategias para la formulación de iniciativas de inversión

En las entrevistas realizadas se observaron diversas estrategias por parte de los municipios para formular sus iniciativas de inversión. Dentro de estas se han observado dos grandes grupos de estrategias: (1) captación de profesionales y (2) apoyo de otras instituciones.

#### I. Captación de profesionales para el diseño de iniciativas de inversión.

Es importante destacar que la falta de profesionales es mencionada como una de las dificultades relevantes que enfrentan los municipios, en especial en las comunas más pequeñas donde las Secretarías de Planificación, en algunos casos extremos, solo tienen uno o dos profesionales. Así lo ilustra uno de los Secpla entrevistados:

“Por ejemplo, la Secpla empieza conmigo y termina conmigo (...) yo soy mi secretaria, soy el estafeta, yo soy todo. Yo tengo que sentarme a redactar las bases de licitaciones, tengo que licitar, hacer los decretos, conseguir las firmas (...)”.

Una de las estrategias utilizada para subsanar tal dificultad es la **contratación de profesionales para proyectos específicos**. Esta estrategia la utilizan municipios que, aunque sean pequeños, cuentan con equipos para la elaboración de iniciativas de inversión pero necesitan alivianar su carga de trabajo.

“Ya cuando nos vemos muy sobrepasados y nos damos cuenta que vamos a necesitar ayuda, bueno, el año pasado igual, cuando estábamos con mi otro compañero no más, éramos dos, el alcalde ahí nos dice 'ya, si tienen que contratar a tal persona, contrátenla'. Entonces se contratan apoyos externos. Este año no hemos contratado, porque ha llegado más gente a trabajar. Pero, por ejemplo, el año pasado tuvimos que contratar para dos proyectos chicos que nos ayudaran”.

Por otra parte, si bien la mayoría de los municipios manifiesta requerir más profesionales que apoyen su gestión, muchos de ellos también declaran tener problemas de escasez presupuestaria, lo que hace más compleja la

contratación de profesionales de apoyo. En este contexto es que varios municipios postulan a fondos del gobierno central para obtener el reforzamiento profesional que necesitan. Es así como los programas de asistencia técnica de la Subdere son enormemente aprovechados, especialmente por los municipios más pequeños.

“Hoy en día los profesionales que tenemos contratados los tenemos bajo la modalidad de asistencia técnica que es de la Subdere. Y ellos nos financian por un año, renovable (...) se postula todos los años y por ejemplo esta versión nos dura hasta agosto de 2015, entonces si llega agosto tenemos que elaborar la nueva iniciativa para poder postularla para que nos financien un año más (...) al municipio se le libera harto la mochila presupuestaria al tener profesionales financiados con recursos externos”.

“Como la Subdere y el gobierno saben que esto es una realidad y una debilidad de los municipios, ellos abren un fondo que se llama ‘Acciones Concurrentes’, acciones concurrentes a nosotros nos financia profesionales para que nos asesoren en el desarrollo de ciertos proyectos (...) dado eso, nosotros tenemos varios problemas, por ejemplo uno es el agua, y para resolver el problema del agua, como no tenemos la capacidad técnica contratamos a través de las acciones concurrentes a unos profesionales que nos van a ayudar a solucionar este problema (...) entonces ellos nos asesoran y nos formulan proyectos, vamos a terreno, y hacen un diagnóstico y postulamos”.

Otra estrategia utilizada para suplir la falta de profesionales, mencionada en una de las entrevistas, corresponde a la suscripción de convenios con otras instituciones, en este caso universidades, que le permiten al municipio aumentar su dotación de profesionales, sobre todo de especialistas:

“La Universidad de (...), tienen un convenio con las municipalidades que se llama ‘Jóvenes Profesionales’ (...) todos los años ellos nos mandan una parrilla de profesionales que tiene la universidad, entonces el municipio solicita un profesional (...), por ejemplo, el segundo arquitecto que yo tengo, fue por el convenio de jóvenes profesionales y dos profesionales más que es el otro arquitecto y la ingeniera civil, vienen por

el mismo programa. Entonces este mismo programa ayuda a los municipios y en este caso acá a PP le ha ayudado mucho porque por esa modalidad llegó este profesional, y cuando se desempeñan bien, y hay recursos, los profesionales se quedan. Pero siempre contamos con el apoyo de este convenio para sumar un profesional más (...) ahora este año 2015 se va a sumar un profesional del área de salud, por ejemplo, que se está buscando. Entonces igual nos llega apoyo bajo este convenio o programa. Ningún otro tipo, netamente por la Universidad de Talca que se generó este convenio”.

Por último, los municipios suelen trabajar en coordinación con sus distintos departamentos, aliviando la carga laboral de las Secretarías de Planificación, y delegando en ellos el diseño de iniciativas de inversión:

“En conjunto con la unidad de obras, ellos se encargan de los PMU por ejemplo. El resto de los proyectos los vemos nosotros”.

**II. Apoyo de otras instituciones para el diseño de iniciativas de inversión.** Algunos municipios recurren a un trabajo conjunto y coordinado con **instituciones públicas del gobierno central o regional**. Estas facilitan la asesoría de expertos sectoriales para que los municipios puedan formular mejor sus iniciativas de inversión. Como se refleja en la siguiente cita:

Entrevistador: “¿Han contado con la asesoría o apoyo de una institución pública o privada a la hora de postular a proyectos?”

Entrevistado: Con el gobierno regional trabajamos con lo del patrimonio, y con diferentes áreas del gobierno regional hemos hecho alianza y con Minvu también, hemos trabajado de forma conjunta con ellos (...). Y como municipio en general nosotros nos asociamos con (...) si vamos a ver vialidad urbana, hacemos convenio con el Serviu. Si vamos a ver un tema de infraestructura pública, hacemos convenio con la división de arquitectura. Si estamos trabajando en el tema de agua, firmamos convenio con la división de obras hidráulicas, pero siempre nos asociamos, hacemos asociatividad. ¿Cómo generamos esto? Con recursos propios. O instalamos profesionales en el departamento para que nos generen el diseño (...).”

Una última estrategia importante corresponde a la **coordinación y trabajo directo** con otros municipios, sin necesidad de conformar una asociación. Esto permite que los municipios que tienen una misma necesidad compartan ciertos proyectos tipo replicables, que ya han sido exitosos en su aprobación y financiamiento. De este modo se asegura mayor eficiencia pues se ahorra tiempo y recursos.

Entrevistador: “¿Han tenido experiencias de compartir con otros municipios?”

Entrevistado: “Recién me pidieron un proyecto con RS, le vamos a enviar los planos; y hemos compartido con LL, hemos compartido proyectos, por ejemplo nosotros le mandamos la multicancha de pasto sintético que nosotros diseñamos, cuando yo necesito algo, también los llamo y ellos nos mandan los planos, o sea, si una municipalidad necesita un proyecto y nosotros lo tenemos hecho ningún problema, nosotros se los enviamos sin ningún problema”.

Al mismo tiempo, la coordinación con otros municipios les permite levantar información en conjunto. Si bien este recurso solo se basa en un caso de las entrevistas, vale la pena destacarlo en la medida que requiere de una coordinación particular para que los municipios decidan recopilar en conjunto información en terreno.

“Mira, aquí hay dos temas principales que hemos tocado que es el tema de la basura y el tema del agua. Porque hay mucha zona que está sin acceso a agua potable (...) aquí hay unas zonas (...) que no tenemos red de agua potable ni alcantarillado (...) entonces se hizo una reunión con los ingenieros encargados del emplazamiento de las redes y estamos trabajando en estos 3 km. para sacar un catastro de las casas con rol, sitios urbanizados, para ver si existe la posibilidad de poder conectar tanto agua potable y alcantarillado. Y esa sería una solución que se viene postergando hace no sé, yo creo que 15 años. Y



Martín Corvera.

aparte que el crecimiento acá ha sido explosivo, de cabañas y casas, de residentes (...) porque la comuna ha crecido (...) no había dimensionado tanto, pero ha crecido desproporcionadamente”.

Además de cooperar compartiendo proyectos tipo, los municipios también suelen replicar el mismo proyecto dentro de la comuna. Así, una necesidad dada se puede responder con un proyecto estandarizado, lo que permitiría a los municipios ahorrar tiempos y recursos. Sin embargo, como contrapartida, habría una pérdida considerable de la capacidad de asegurar la adecuación de las iniciativas a las particularidades de cada realidad comunal.

“Hay proyectos tipo que han sido súper importantes para nosotros, por ejemplo hemos postulado a muchas multicanchas, porque las multicanchas son súper normativas y son estándar, construcción de techados son estándar, construcción de sedes sociales también son estándar, entonces también nos ha permitido cada vez ir mejorando esas iniciativas, les hemos incorporado mejoras a las iniciativas”.

Una última estrategia utilizada por los municipios consiste en contratar el trabajo de consultoras que elaboran su cartera de proyectos. Esta última opción suele usarse en casos de proyectos de inversión de mayor envergadura y que necesiten satisfacer requerimientos técnicos que exigen la participación de profesionales especialistas.

No obstante, 4 de los 7 Secretarios de Planificación no asociados señalaron que esta estrategia no asegura la calidad de las iniciativas desarrolladas, ya que al no contar con las capacidades técnicas necesarias, los municipios no pueden ejercer como contrapartes técnicas para fiscalizar y evaluar la calidad de los proyectos diseñados.

Si se realiza una evaluación general de estas estrategias, se puede apreciar que la finalidad de estas: “captar profesionales” y “buscar apoyo externo”, coincide con los aportes entregados por las asociaciones a través de sus mecanismos “captar profesionales” “y transferencia de conocimientos”. Así, se puede concluir que las municipalidades contarían con dos grandes alternativas para potenciar sus capacidades de diseño de iniciativas de inversión: realizar las gestiones por sí mismas, o bien,

recurrir al apoyo de la asociatividad, delegando en ellas estas tareas.

Se puede plantear que una de las principales ventajas potenciales de la asociación sería especialización y liberación de tiempo para los equipos municipales. Así, al delegarles a las asociaciones las tres tareas mencionadas, ocurriría una división del trabajo que podría generar sinergias en el diseño de iniciativas de inversión: la asociación podría dedicarse tiempo completo a estas tareas en la etapa de formulación (buscar recursos, postular a fondos para la contratación de profesionales, gestionar capacitaciones, prestar asesoría técnica, estar atentos a la apertura de nuevos fondos, elaborar iniciativas, etc.), mientras que los municipios podrían enfocarse en tareas complementarias, haciendo que en su conjunto la cantidad y calidad de iniciativas de inversión diseñadas a nivel local aumenten.

#### • Estrategias para postular iniciativas a fondos externos y asegurar su financiamiento

Luego de la elaboración de sus iniciativas de inversión los municipios deben conseguir el financiamiento necesario para su ejecución. Para asegurar el financiamiento necesario, los municipios no asociados en general apuestan a fondos que presentan menores exigencias técnicas o que impliquen menos tiempo de tramitación.

Una de las estrategias más mencionadas en las entrevistas corresponde a la **postulación a fondos de menor envergadura**, que otorgan menor financiamiento, pero que tiene por lo general menos requerimientos técnicos. Un ejemplo bastante común es evitar que los proyectos pasen por el SNI, priorizando fondos como el PMU o el PMB los cuales, salvo ciertas excepciones, no requieren de un análisis técnico-económico por parte del MDS.

“Los fondos que nosotros generalmente postulamos son los fondos del gobierno regional y los de Subdele (...) las cualidades que tienen esos que no hay un análisis social detrás (análisis técnico-económico), en términos de análisis sociales como que esta comuna no tiene muchas ventajas porque es una población muy pequeña, entonces generalmente cuando se calcula un beneficio social acá, los proyectos como que se rechazan, o sea, tiene que ser demasiado ne-

**“Bueno, a los fondos a los que tratamos de postular en general son los que tienen respuesta más rápido, que por lo general son los Programas de Mejoramiento Urbano, los famosos PMU, que son más rápidos en cuanto a su asignación, a diferencia de los que van al Sistema Nacional de Inversiones que son los FNDR, que ahí ya tenemos un proyecto que puede durar dos años, tres años a que salga, dependiendo de la complejidad y del sectorialista que nos toque.”**

cesario como para que se justifique prácticamente cualquier cosa, o sea, proyectos un poco más grandes por ejemplo la construcción de un gimnasio no los financian por un tema de beneficios sociales y así hay harta iniciativa que, por la cantidad de habitantes que tenemos que son alrededor de 3.800 personas, no alcanzan a aprobarse por eso”.

“Bueno, a los fondos a los que tratamos de postular en general son los que tienen respuesta más rápido, que por lo general son los Programas de Mejoramiento Urbano, los famosos PMU, que son más rápidos en cuanto a su asignación, a diferencia de los que van al Sistema Nacional de Inversiones que son los FNDR, que ahí ya tenemos un proyecto que puede durar dos años, tres años a que salga, ya, dependiendo de la complejidad. Y del sectorialista que nos toque.”

Otra estrategia es la de buscar siempre **nuevas formas de financiamiento** ya sea de fondos estatales o de otras instituciones públicas o privadas.

“Nosotros vivimos lidiando con eso [falta de recursos propios], y frente a eso, no tenemos más que ser más eficientes en nuestras postulaciones a las distintas fuentes de financiamiento (...) eso es lo que soluciona, o nos saca un poco del paso de esta realidad. Ser más eficientes en la obtención de recursos de otras fuentes de financiamiento”.

Se señala también que para asegurar la aprobación de un mínimo de iniciativas de inversión se suele postular una gran cantidad de proyectos de una sola vez. Como señala un Secpla:

“(...) al alcalde le gusta, que si hay posibilidades de postular al FRIL, se puede postular a mil proyectos FRIL que se postule (...) complica en que no hay una buena priorización o jerarquización de las necesidades de la comunidad (...). Pero siempre se postula al máximo que da la capacidad de personal que tenemos”.

Esta maniobra permite que la cantidad de proyectos sea alta, pero no garantiza la calidad, lo que es afirmado por un Coordinador de Inversiones:

“(...) a veces tienen muchos proyectos, pero los tienen todos sin recomendar, con observaciones pendientes por meses”.

Junto con esta táctica, los municipios suelen postular el mismo proyecto a distintas fuentes de financiamiento, con la intención de no depender tanto de los tiempos administrativos de un fondo:

“Lo que se hacía (...) era repetir un proyecto (...) por ejemplo, yo tengo un proyecto FRIL y lo postulé al PMU, por lo tanto, donde lo aprueben primero se hace”.

Al revisar estas estrategias, se observa que la mayoría buscan maximizar la cantidad de iniciativas presentadas, ya sea por la cantidad y/o exigencia de los fondos a los que se postula o por el número de iniciativas presentadas.

Esta forma de postular proyectos sugiere que habría poca focalización y concentración en determinados fondos y proyecto al momento de formular iniciativas de inversión. A su vez, da a entender que podría haber poca dedicación por cada iniciativa postulada, y por ende, que la calidad técnica de las iniciativas podría verse afectada. Adicionalmente, se insinúa que los fondos priorizados por los municipios no asociados serían de montos menores, y en consecuencia, las iniciativas presentadas no podrían ser de gran tamaño.

En estos casos, la asociatividad podría tener un impacto en el financiamiento de iniciativas de inversión de mayor envergadura a través de los mecanismos de planificación conjunta y de mayor poder de negociación con autoridades del gobierno regional y central.



Martín Corvera.

La planificación conjunta podría permitir el desarrollo de proyectos en común que muestren externalidades positivas para un conjunto de comunas, abarcando una superficie y a una población mayor, y así mejorando las posibilidades de recibir una recomendación favorable en la evaluación técnico-económica. Por otro lado, una mejor comunicación con el gobierno regional, facilitada a través de la asociación, podría permitir el desarrollo de proyectos más coherentes con la estrategia regional, y por ende, con más posibilidades de ser aprobados para su financiamiento.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente estudio se estructuran en base a las hipótesis de procesos y resultados planteadas anteriormente. Posteriormente, asociado al objetivo específico 5 y con el fin de complementar este análisis, se discuten los resultados de la sección “Desincentivos” y “Estrategias Alternativas” de la investigación cualitativa.

### Hipótesis a nivel de procesos

A nivel de procesos, los resultados respaldaron las cuatro hipótesis planteadas en el presente estudio, particularmente a través de la presencia de cinco mecanismos identificados en el análisis cualitativo: optimización de recursos, captación de recursos humanos, mayor transferencia de conocimientos, canalización de información, y empoderamiento de los municipios ante el gobierno regional y central.

Respecto a la primera hipótesis de proceso, correspondiente a la optimización de recursos, se identificó la práctica de contratación de profesionales por parte de la asociación para la formulación de proyectos en los municipios asociados. La asociación se financiaría con aportes de cada municipio. Luego, con estos recursos y otros levantados a través de nuevas fuentes de financiamiento, la asociación contrataba profesionales que se dedicaban a la elaboración de iniciativas de inversión para cada uno de los municipios asociados, lo que según se señaló, sería especialmente beneficioso para los municipios pequeños, a causa de las mayores restricciones que enfrentan para captar profesionales. En este sentido, el aporte de este mecanismo sería de carácter técnico, ya que permitiría fortalecer las capacidades de formulación de iniciativas de inversión.

Sobre la segunda hipótesis de proceso, correspondiente a mejorar las capacidades técnicas del municipio, el análisis de los datos cualitativos identificó la existencia del mecanismo de captación de recursos para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios en la formulación de iniciativas. Esto se llevaría a cabo principalmente a través del trabajo de la asociación en la

postulación a fondos para la contratación de nuevos profesionales para los municipios. Gran parte de los entrevistados lo recalzó como uno de los procesos más importantes gatillados por las asociaciones. En este caso las ventajas también irían por el lado técnico, fortaleciendo los equipos municipales más que reforzando los equipos de las asociaciones. Al igual que el mecanismo anterior, se mencionó que este sería de especial relevancia para los municipios con menos recursos.

En referencia a la tercera hipótesis, se identificaron 2 mecanismos que confirmaron su presencia. El primero hace referencia a la comunicación entre municipios, que se denominó “transferencia de conocimientos”, el cual también contribuye al aumento de las capacidades técnicas. Los entrevistados destacaron que este mecanismo específicamente servía para compartir proyectos exitosos y resolver dudas de carácter técnico entre municipios con distintos conocimientos en la formulación de iniciativas. Se afirmó también que este mecanismo resultaba especialmente beneficioso para los municipios pequeños, los cuales podían aprender de los municipios más grandes.

El segundo mecanismo que respaldó esta hipótesis tenía que ver con la relación de los municipios con el gobierno central. Se identificó que las asociaciones cumplen un rol articulador, facilitando el vínculo entre funcionarios del gobierno central y los encargados de elaboración de proyectos de los municipios, especialmente a través de la organización de mesas de trabajo, permitiendo así la transmisión de información sobre los procesos administrativos y los requisitos técnicos de los fondos dispuestos por el gobierno regional y central.

La hipótesis de proceso número 4, que hace referencia al empoderamiento de los municipios ante el gobierno central y regional, se vio materializada a través del mecanismo de negociación con las mismas instituciones, el cual se vería potenciado a través del trabajo asociativo que harían los municipios representando a un territorio más extenso y a una población mayor. Al igual que



el anterior, este mecanismo fue mencionado de forma transversal por todos los municipios asociados entrevistados. Más que fortalecer capacidades técnicas, con este proceso se busca asegurar el financiamiento de las iniciativas formuladas, puesto que este depende no solo de la calidad técnica de los proyectos, sino también de criterios estratégico-políticos determinados principalmente por el gobierno regional.

### Hipótesis a nivel de resultados

La primera hipótesis a nivel de resultados refiere a la cantidad y calidad de iniciativas de inversión realizadas a nivel municipal. En este caso, el análisis cuantitativo buscó comparar el desempeño de municipios asociados y no asociados, con el objeto de detectar posibles diferencias entre ambos grupos en cuanto al desempeño en la formulación de iniciativas de inversión.

A nivel agregado, al analizar la cantidad de proyectos con recomendación favorable (RS), se pudo identificar una diferencia positiva en favor de los municipios asociados a través de los dos indicadores analizados: (1) número de proyectos con RS en relación al gasto en personal y (2) montos de inversión con RS por habitante. Estos dos indicadores buscaban reflejar la capacidad técnica del municipio en la elaboración de iniciativas.

Luego, al analizar los resultados en forma diferenciada por tipología de comunas, el indicador que medía los montos de inversión con recomendación favorable por habitante, presentó diferencias significativas en favor de los municipios asociados en casi todas las tipologías, mientras que el indicador que medía el número de proyectos con RS en relación al gasto en personal del municipio presentó diferencias significativas solo en la tipología 6, que corresponde a las comunas más pequeñas y de menor desarrollo.

A pesar de que la información cuantitativa no permite establecer con claridad que la asociatividad tenga beneficios mayores para los municipios más pequeños en comparación a los más grandes, el análisis por tipología muestra que los municipios más pequeños son los únicos que presentan diferencias significativas en los dos indicadores analizados.

Este resultado es coherente con los encontrados a través del análisis cualitativo con respecto a los mecanismos gatillados por la asociatividad, los cuales apuntaban en su mayoría a reforzar el desempeño de los municipios en la formulación de iniciativas de inversión, especialmente de los municipios más pequeños y con menos recursos.

En relación a la calidad de las iniciativas, los resultados cuantitativos no lograron identificar diferencias significativas entre municipios asociados y no asociados. Esto indicaría que a pesar de existir un aumento en la cantidad de iniciativas, los municipios asociados no mostrarían mayores ventajas en términos de eficiencia.

Respecto a la segunda hipótesis de resultados, al analizar por medio de los datos cuantitativos la inversión ejecutada a través de recursos externos –específicamente a través del FNDR– se pudo identificar que los municipios asociados logran una mayor cantidad de inversión a través de esta fuente de financiamiento. Sin embargo, al analizar el indicador por tipologías, solo se identificaron diferencias significativas para los municipios más grandes (tipologías 2 y 3). Considerando que la inversión ejecutada a través de FNDR implica tanto una evaluación técnica como una evaluación política, este indicador estaría afectado tanto por mecanismos técnicos como políticos, como la capacidad de negociación que tengan los municipios. Una posible hipótesis que se desprendería de este resultado es que el mecanismo político se estaría manifestando con más fuerza en los municipios grandes que en los municipios pequeños.

En relación a la tercera hipótesis de resultados referente a la **adecuación** de las iniciativas, como se mencionó en la sección de diagnóstico, esta presenta dos dimensiones: la pertinencia a las necesidades de la comunidad y la coherencia con la estrategia de desarrollo regional. El análisis cuantitativo no pudo medir el resultado en esta variable. No obstante, sí se intentó, a través del trabajo cualitativo, identificar mecanismos que pudieran ayudar a la elaboración de proyectos con mayor adecuación.

Al analizar los mecanismos, se pudo identificar que el proceso de formulación de iniciativas por parte de las asociaciones podría repercutir positivamente en esta variable, ya que actúa como un complemento a los proyec-

tos desarrollados por parte de los municipios, abocándose, por ejemplo, a otras etapas del ciclo de proyectos de inversión, las cuales muchas veces no son priorizados por los municipios, como el desarrollo de estudios básicos o estudios de pre-inversión.

Respecto a la cuarta hipótesis de resultados, sobre proyectos intercomunales, los datos cualitativos mostraron que existe un mecanismo mencionado en las entrevistas particularmente enfocado en esta materia: el proceso de “planificación conjunta”. Este mecanismo fue destacado tanto por los municipios asociados como no asociados como uno de los principales aportes de las asociaciones a la inversión local.

En síntesis, los resultados de la presente investigación muestran que la asociatividad podría estar contribuyendo a mejorar las capacidades técnicas de los municipios, lo que impactaría positivamente en la cantidad de proyectos elaborados con recomendación favorable. Esto es coherente con lo que muestra el análisis de datos cuantitativos, el que muestra una diferencia favorable hacia municipios asociados para todas las tipologías de comunas, aunque esta diferencia se aprecia más claramente en los municipios más pequeños.

Junto con este efecto, la asociatividad generaría un mayor empoderamiento de los municipios, y un consecuente aumento de las capacidades de negociación con el gobierno regional. Esto debería tener un impacto en la inversión ejecutada a través de financiamiento externo, especialmente a través de fondos administrados por el gobierno regional. El análisis cuantitativo es coherente con esto ya que muestra que en términos agregados los municipios asociados muestran una mayor cantidad de inversión per cápita financiada a través de FNDR, sin embargo estas diferencias serían especialmente significativas en las comunas más grandes, pertenecientes a las tipologías 2 y 3.

El último objetivo específico buscaba, en primer lugar, identificar por qué algunos municipios no optaban por asociarse. El estudio cualitativo mostró que las principales razones que explicarían esto serían el desconocimiento sobre la existencia de las asociaciones (al menos a nivel de secretaríos de planificación), los problemas de comunicación y coordinación entre las asociaciones

y sus municipios, y la falta de profesionales de los que disponen las asociaciones para su funcionamiento. Estos dos últimos factores estarían impidiendo que las asociaciones desplegaran en todo su potencial los mecanismos antes mencionados.

En segundo lugar, el objetivo específico 5 buscaba identificar qué estrategias alternativas usaban los municipios no asociados para mejorar su desempeño en cuanto a inversión local. El análisis de las entrevistas permitió identificar cuatro grandes estrategias: (1) captación de nuevos profesionales para el desarrollo de proyectos, (2) búsqueda de apoyo en otras instituciones del gobierno regional o central, especialmente a través de la asesoría de expertos sectoriales, (3) postulación a fondos de menor envergadura, por lo general con menos requerimientos técnicos, y (4) la búsqueda permanente de nuevas fuentes de financiamiento.

## Referencias bibliográficas

---

- Acuña, E., (2009) *Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial. Universidad de Chile.
- Alberta Association of Municipal Districts & Counties –AAMDC (2010) *Cost Sharing Works: An Examination of Cooperative Inter-municipal Financing*. Alberta, Canada, Noviembre 2010.
- Altschuler, B., (2006) “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario” en Rofman, A. & Villar, A. (eds.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Andrew, S., Short, J., & Arlikatti, S. (2013) “Interlocal Agreements and Contractual Ties: The Importance of Non-Hierarchical Structure in the Provision of Local Services in Denton, Texas” en *Public Management Research Conference*, 20-22 Junio 2013, Madison, Wisconsin.
- Auyero, J. & Güneş-Ayata, A., (1997) *Favores por votos?: estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Losada.
- Avendaño, C., (2009) *Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel municipal*. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial. Universidad de Chile.
- Bachmann, R. & Witteloostuijn, A., (2006) *Analysing Inter-Organizational Relationships in the Context of Their Business Systems – A Conceptual Framework for Comparative Research*. Vienna, Institute for Advanced Studies.
- Bardhan, P., (2002) “Decentralization of governance and development” en *Journal of Economic perspectives*. Volumen 16, n°4, Otoño 2002, pp. 185-205.
- Barringer, B. & Harrison, J., (2000) “Walking a tightrope: creating value through interorganizational relationships” en *Journal of Management*. Volumen 26, n°3, pp. 367-403.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R., (1999) *Beyond the Center: Decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean studies.
- Bel, G., & Warner, M. E., (2015) “Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence” en *Public Administration*. Volumen 93, n° 1, Marzo 2015, pp. 52-67.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D., & Merk, O. (2006) “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending” en *OECD Journal on Budgeting*. Volumen 5, n°4, pp. 111-158.
- Breton, A. (2002) “An introduction to decentralization failure” en Tanzi, V. & Ahmad, E. (eds.) *Managing fiscal decentralization*. Londres, Routledge.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Middleton, M., (2006) “The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature” en *Public Administration Review*. Volumen 66, n°s1, Diciembre 2006, pp. 45-55.
- Clark, G., & Mountford, D. (eds.), (2007) *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, disponible en: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8407041e.pdf>
- Contreras, E., Barros, A., González, N. & Fuenzalida, J., (2011) “Gestión del Conocimiento y Transparencia: Desafíos para la Inversión Pública a Nivel Local” en *Revista Trend Management*. Volumen 13, n°4, Mayo 2011, pp. 44-52.
- Cox, M., (2008) *Desarrollo Territorial en Chile : Instrumentos del Estado*. Documento de trabajo n°3, Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano Para El Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M., (2005) “A leadership framework for cross-sector collaboration” en *Public Management Review*. Volumen 7, n° 2, pp. 177-201.

- Dipres (2011) *Evaluación Programas Gubernamentales: Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento comunal*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Dipres (2012) *Evaluación Programas Gubernamentales: Programa Mejoramiento de Barrios*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Dipres (2010) *Evaluación Programas Gubernamentales: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Dollery, B. & Akimov, A., (2008) “Are shared services a panacea for Australian local government? a critical note on Australian and international empirical evidence” en *International Review of Public Administration*. Volumen 12, n° 2, pp. 89–102.
- Faust, J., Arneth, F., Von Der Goltz, N., Harbers, I., Illerhues, J., & Schloms, M., (2008) *Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context*. Bonn, German Development Institute.
- Feiock, R. C. & Park, H. J., (2005) “Bargaining, networks and institutional collective action in local economic development” presentado en *Annual Meeting of the American Society for Public Administration*, 2-5 de Abril de 2005.
- Ferreiro, A., (2013) “Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia” en de Aguirre, P. & Palet, A. (eds.), *95 Propuestas para un Chile mejor*. Grupo Res Pública, Primera edición, Chile.
- FOCUS (2004) *Estudio de Diagnóstico y Análisis de Factibilidad de la Administración Municipal Conjunta de los Servicios de Educación y Salud en las Municipalidades Chilenas*. Informe realizado por encargo de Subdere.
- Font, J. & Parrado, S., (2000) *Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades*. Documento n° 25, Universidad Rey Juan Carlos.
- Garay, R., (2005) “La asociatividad municipal y la formación de microrregiones: El caso salvadoreño” en Valencia, S. (coord.) *El municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hammond, G. W. & Tosun, M. S., (2011) “The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U. S. Counties” en *Journal of Regional Science*. Volumen 51, n°1, Febrero 2011, pp. 47-64.
- Haveri, A., Nyholm, I., Riseland, A., & Vabo, I., (2009) “Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments” en *Local Government Studies*. Volumen 35, n°5, pp. 539-556, Noviembre 2009.
- Hirsch, W., (1959) “Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation” en *The Review of Economics and Statistics*. Volumen 41, n° 3, pp. 232-241.
- Instituto Nacional de Estudios Municipales (2010) *Encuesta nacional de opinión: Describiendo la realidad local*. Disponible en [http://www.munitel.cl/Noticias/imagenes/Noticia\\_385.pdf](http://www.munitel.cl/Noticias/imagenes/Noticia_385.pdf)
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Regional – ISDEM, (2001) *Asociatividad Municipal, Guía para la Cooperación Intermunicipal*. San Salvador, El Salvador. ISDEM, PROMUDE/GTZ, Junio 2001.
- Kaiser, C. & Steiner, R., (2012) “Inter municipal cooperation: alternative or first step to amalgamation?” paper presentado en *International Political Science Association (IPSA) World Congress*, Madrid, July 8-12, 2012.
- Manero, F., (2012) “La cooperación intermunicipal como estrategia de ordenación y desarrollo territorial en espacios transfronterizos: la agrupación europea de cooperación territorial Duero-Duoro” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. n° 58, pp. 249-272, Febrero 2012.
- Marshall, N., Sorensen, T. & Dollery, B., (2006) “Voluntary Regional Cooperation in Australia” en *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne Des Sciences Régionales*. Volumen 29, n°2, Verano 2006, pp. 239–256.
- Mellin, B. & Claverie, J.F., (2005) *Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina*. Francia, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

- Messner, D., (2003) “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle” en *Revista Instituciones y desarrollo*. N° 14-15, pp. 139-170.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013) *Informe Anual de Inversión Pública 2012*. Santiago, Chile, Departamento de Estudios, División de Evaluación Social e Inversiones, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social – Ministerio de Hacienda (2014) *Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP)*.
- Moreno, Á., (2013) “Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa : panorama general y aspectos destacados” en *Anuario Aragonés Del Gobierno Local*. n° 4, pp. 213–256.
- Morgan, D. R., & Hirlinger, M. W., (1991) “Intergovernmental Service Contracts A Multivariate Explanation” en *Urban affairs review*. Volumen 27, n°1, pp. 128-144.
- OECD (2007) *Investment Strategies and Financial Tools for Local Development*. Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009) *Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report*. 26-27 de Noviembre 2009, documento de trabajo, CFE/LEED, OECD.
- OECD (2009) *OECD Territorial Reviews: Chile*. Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.
- O’Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Bingham, L. B., (2009) “Public Managers in Collaboration” en *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Georgetown: University Press, Washington, D.C.
- Oliver, C., (1990) “Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions” en *Academy of management review*. Volume 15, n°2, pp. 241-265.
- Ostrom, V., Tiebout, Ch., & Warren, R., (1961) “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry” en *American Political Science Review*. Volumen 55, n° 4, pp. 831–842.
- Pereira, A. M., & Roca-Sagalés, O., (2003) “Spillover effects of public capital formation: evidence from the Spanish regions” en *Journal of Urban Economics*. Volumen 54, n° 1, Julio 2003, pp. 238-256.
- Plaza, M., (2004) “Desarrollo y perspectivas del asociativismo municipal en Bolivia” en *Serie Documentos de Trabajo*. Editorial El País, Santa Cruz, Bolivia.
- Prud’Homme, R., (1995) “The dangers of decentralization” en *The world bank research observer*. Volumen 10, n° 2, pp. 201-220.
- Quintero, R., (2006). *El Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos locales y sociedad civil. Primera edición*. Quito, Ecuador, FLACMA-DFID/GTZ.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2001) *Descentralización: Nudos Críticos*. Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Razmilic, S., (2014) “Impuesto territorial y financiamiento municipal” en *Propuestas de Política Pública CEP*. N° 4, Chile, Noviembre 2014.
- Rhodes, R. A. W., (2006) “Policy Network Analysis” en Goodin, R., Moran, M. & Rein, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 423-45.
- Rodriguez, J. M., (2010) “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes” en *Política Y Sociedad*. Volumen 47, n° 3, pp. 67–91.
- Rosales, M., (1994) *Una guía para el ejecutivo local: Los secretos del buen alcalde*. IULA/SACDEL, Servicios de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local, de la Unión Internacional de Municipalidades (IULA), Santiago de Chile.
- Serplac Santiago (2011) *Los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos): Región Metropolitana de Santiago*. Serplac Santiago, Ministerio de Planificación, Santiago, enero 2011.
- Soguel, N. C., (2006) “La cooperación intermunicipal en Suiza y la tendencia hacia el amalgamamiento” en *Urban Public Economics Review*. N° 6, pp. 169-189.

- Spicer, Z., (2014) “Inter-Local Cooperation in Canada: Scale, Scope and Intensity” presentado en *The Canadian Political Science Association Annual Conference*. St. Catherines, 27 de Mayo, 2014.
- Subdere (2008) *Asociaciones Municipales: Lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento*. Santiago, Chile, Departamento de Estudios y Evaluación, SUBDERE.
- Subdere (2010) *Estudio Complementario Sobre Sistematización De Diagnóstico Inicial Y Cálculo De Línea Base Para El Programa De Fortalecimiento De La Gestión Subnacional*. Subdere, Ministerio del Interior.
- Subdere & Cepal (2009) *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal*. Santiago, Chile.
- Torche, A., Cerda, R., Edwards, G., & Valenzuela, A., (2009) “La inversión pública: su impacto en crecimiento y en bienestar” en *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Concurso Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC.
- Vega, N., (2008) “Asociacionismo municipal e inversión, y la descentralización en América Latina” en F. Carrión & B. Villalonga (Eds.), *Descentralizar, un derrotero a seguir* (pp. 321–338). Ecuador, FLACSO.
- Warner, W. (2007) “Razones y bases de la Cooperación Intermunicipal en los EEUU” en *Innovaciones en Política Territorial Comarcas y Otras Experiencias Internacionales de Cooperación Intermunicipal* (pp. 147–165). Zaragoza, Fundación Economía Aragonesa.
- Warner, M.E. & Hefetz, A., (2002) “Applying market solutions to public services: An assessment of efficiency, equity and voice” en *Urban Affairs Review*. Volumen 38, n° 1, pp. 70–89.
- Yilmaz, S., Beris, Y. & Serrano-Berthet, R., (2008) “Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance” en *Social Development Working Papers: Local Governance & Accountability Series*. Paper N° 13, Julio 2008.
- Zeemering, E. S., (2008) “Governing interlocal cooperation: City council interests and the implications for public management” en *Public Administration Review*. Volumen 68, n° 4, Julio/Agosto 2008, pp. 731-741.
- Zentella, J. C., (2004) “Zonas Metropolitanas y Asociacionismo Municipal. Reflexiones a partir de la Experiencia Francesa de Cooperación Intercomunal. ¿Qué Interés para el Estado de Veracruz?” en *Revista Con-Ciencia Política*. El Colegio de Veracruz, Veracruz, México.
- Zhang, Nan & Lu, Zhikui. (2013) “Cross-Sector Collaboration and Information Integration in One-Stop Services Centres: A Case Study Based on the Bryson’s Framework” en *Collaboration among Government, Market and Society: Forging Partnerships and Encouraging Competition*. Center for International Policy Exchanges, University of Maryland, 26-27 de Mayo, 2013.



La responsabilidad técnica de este estudio ha sido asumida por el **Centro de Políticas Públicas UC.**

**Edición**  
Camila Carreño

**Diseño**  
Diseño Corporativo UC

Abril 2015







PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

