

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Luis Céspedes Inostroza.

Secretario Ejecutivo Asociación de Municipalidades del Valle del Maipo.

Ingeniero de Ejecución en Gestión Pública

[luiscespedes@amuv.cl](mailto:luiscespedes@amuv.cl)

Cuando hablamos del proceso de descentralización, surge la idea de Interregno, “lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer”, es decir un proceso de transición, que deja un vacío de poder, en cual se debate una lucha por no dejar de ser, y comenzar a existir definitivamente. Este concepto lo podemos homologar a lo que hoy vivimos en torno al proceso de descentralización en Chile, siendo que en la aplicación de esta Política Pública, no todo está definido, aún falta ver el resultado de este proceso, para que resulte efectivo, debe considerar la participación de la sociedad civil en su ejecución.

EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN.

THE PROMINENCE OF MUNICIPAL ASSOCIATIONS IN THE  
DECENTRALIZATION PROCESS.

Luis Céspedes Inostroza.

Executive Secretary Association of Municipalities of the Maipo Valley.

Execution Engineer in Public Management

luiscespedes@amuvm.cl

When we talk about the process of decentralization, the idea of Interregion arises, "the old does not finish dying and the new has not just been born", that is, a process of transition, which leaves a power vacuum, in which a struggle is debated to not cease to be, and begin to exist definitively. This concept can be approved to what we now live around the decentralization process in Chile, being that in the implementation of this Public Policy, not everything is defined, we still need to see the result of this process, in order for it to be effective, it must consider the participation of civil society in its execution.

# EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

---

## Introducción

El proceso de descentralización en Chile en estos últimos 40 años ha tenido distintos matices, y por lo general se puede definir como un proceso difícil de realizar, debido a que nuestro país, ha sido centralizado desde los orígenes, con la llegada de los conquistadores, los cuales impusieron la centralización, como método para la mejor administración de sus encomiendas, según lo ha planteado Sergio Boisier, en su tesis doctoral.<sup>1</sup>

Teniendo como antecedente el informe de la comisión presidencial para la descentralización del 7 octubre de 2014<sup>2</sup>, donde el diagnóstico y la propuesta nos aclaran la urgencia para llevar adelante estos cambios, que nuestro país requiere, para impulsar el desarrollo económico, social y cultural de sus regiones. Sin embargo es necesario considerar, el Informe Territorial sobre Chile de la OCDE, en donde se plantea que *“La escasa descentralización, ha limitado el crecimiento de Chile: Según el organismo, el país carece de un marco institucional regional capaz de coordinar de forma regular las distintas políticas, instrumentos y actores implicados en el desarrollo económico”* ((Revisión de Gobernabilidad Multinivel En Chile: Modernización del Sistema Municipal; OCDE; SUBDERE Mayo 2017). Chile duplica el promedio de la OCDE en el índice de concentración geográfica de la población, siendo taxativo, que los países con mayor descentralización, tienen también un mayor crecimiento económico, y aquellos países mas centralizados, sin duda han sido los que menos crecen en sus economías.

---

<sup>1</sup> Sergio Boisier Etcheverry; Tesis Doctoral, Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad, Universidad de Alcalá, España 2017.

<sup>2</sup> Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial, informe comisión asesora presidencial en descentralización y Desarrollo Regional 07de octubre 2014.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

La geografía compleja, la historia y el modelo de desarrollo económico de Chile, adoptado desde el retorno a la democracia, son factores que explican por qué se trata de un desafío que compromete al país, en un proceso decidido de descentralización. Uno de los países más largo y estrechos del mundo, con una costa de las más extensas. Chile se caracteriza por su gran variedad de paisajes y climas. Desafortunadamente el país también alcanza niveles de récord mundial en cuanto a su vulnerabilidad a los desastres naturales y catástrofes de origen humano. Por otra parte, a pesar de la concentración demográfica, migraciones externas e internas, Chile ha logrado una integración importante en su población. Convirtiéndose en un país culturalmente muy diverso. De hecho, un porcentaje alto de su población se identifica como indígena (8.8) uno de los más altos porcentajes en la OCDE, después de México y Nueva Zelanda.

Las Asociaciones de Municipalidades, pueden aportar en el proceso de descentralización, mejorando los procesos de participación de la sociedad civil, generando espacios para el desarrollo de sinergias, que permitan el fortalecimiento de las capacidades en el territorio, para el desarrollo endógeno, en el sentido de generar una capacidad creciente de autonomía del territorio, para realizar sus propias opciones de desarrollo, eligiendo por ejemplo, un estilo acorde con sus tradiciones, su cultura, o simplemente con una modalidad de desarrollo creativa, innovadora, colectiva. Esta creciente autonomía es del todo indispensable, de un proceso también creciente de descentralización. El objetivo es realizar las acciones, que permitan fortalecer el Asociativismo Municipal, que los municipios se unan para resolver temas comunes, de difícil o imposible solución, en forma individual. Es importante la descentralización del país, las Asociaciones Municipales dentro de este contexto, deben trabajar los detalles más precisos, poniendo el interés general sobre el particular. El arte de la política es trabajar en forma asociativa. Se debe hacer autocrítica, para que efectivamente las Asociaciones Municipales tengan el protagonismo en los

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

territorios. El Presidente debe representar a su Asociación tanto en lo político como en lo técnico.

### **Descentralización en Chile**

*Más allá de los aspectos profundamente estructurales que impiden en los hechos la implementación de un modelo social y político verdaderamente descentralizado, parece ser posible llegar a identificar los principales obstáculos, no superados, del intento nacional para “automatizar” los procesos de cambio-crecimiento económico y desarrollo societal en el territorio chileno. Ellos son : 1) la artificialidad de la regionalización; 2) la ausencia de identidades regionales; 3) la falta de legitimidad de los “gobiernos regionales”; 4) la relativa precariedad de los recursos financieros; 5) la desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; 6) la falta de una actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones, y 7) el muy bajo nivel de conocimiento actualizado sobre estos procesos de cambio, por parte de la tecnocracia regional, quizás sea el obstáculo de mayor envergadura.* ( Sergio Boisier Etcheverry; Tesis Doctoral, Territorio , Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad, Universidad de Alcalá, España 2007).

En este contexto y luego de conocer las implicancias de la centralización económica, administrativa y política de Chile se puede decir que existen alternativas que podrían solucionar la excesiva centralización, pero que no son una solución absoluta, sino van acompañadas de la voluntad política en materia de descentralización, además de medidas impulsadas desde el poder legislativo, en materia de Regionalización e instituciones que pueden fortalecer dicha ley, como son las Asociaciones de Municipalidades que actualmente se rigen por la Ley 20.527, que modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, permitiendo el funcionamiento de las Asociaciones Municipales, otorgándole personalidad jurídica e inscripción en el registro único de asociaciones municipales de la Subdere, pueden transformarse en una instancia que

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

permita un mayor protagonismo de los territorios, en materia de toma de decisiones, administración, formulación y ejecución de Políticas Públicas. En este contexto cabe destacar la Ley de Regionalización<sup>3</sup> De esta manera, el proyecto, que forma parte de la Agenda de Descentralización y que viabiliza la elección democrática de los futuros gobernadores regionales, a realizarse el año 2020, quedó en condiciones de ser despachado y posteriormente votado por las respectivas salas del Senado y de la Cámara de Diputados. Se incluye el traspaso de competencias y herramientas para el financiamiento de programas, y proyectos y un mayor protagonismo de las regiones en la construcción de su futuro, a partir de una mayor descentralización. Y es en ese escenario, donde las Asociaciones Municipales podrían tener un rol fundamental, para impulsar el crecimiento económico sustentable, y por ende más descentralización para un país, que acostumbra a medirse con los estándares internacionales, pero que por lo demás presenta instrumentos y políticas que aún no están niveladas, con las necesidades y planteamientos del siglo XXI.

Cuando las grandes fábricas cambiaron su forma de organización desde la producción en masa a la subcontratación, los ex obreros organizaron pequeñas empresas (“artesanales”) pero cooperaban entre sí para poder responder a una demanda tecnológicamente cada vez más exigente, forma de trabajo que ahora es característica de esa región. La conclusión general es que estados como mercados pueden operar más eficientemente donde hay una tradición de asociación.<sup>4</sup>

A propósito de esta apuesta a la sociedad civil, el PNUD (2001) señala: “Algunos datos disponibles parecen insinuar, con las prevenciones del caso, que Chile ocupa una posición

---

<sup>3</sup> Subdere; comisión Mixta aprueba proyecto que aprueba traspaso de competencias, para el fortalecimiento de la Regionalización 24 octubre 2017.

<sup>4</sup> Sergio Boisier Etcheverry; Tesis Doctoral, Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad, Universidad de Alcalá, España 2007.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

intermedia en términos de densidad asociativa”...<sup>5</sup> con una ubicación por sobre Argentina, Francia, y Hungría y por debajo de Suiza y Austria. Con independencia de la población hay que tomar nota que en Francia existirían 225.600 organizaciones, en Suiza 100.000 y en Chile 83.386, por supuesto, con una enorme variedad temática. Según la misma fuente, la Región de Tarapacá en el extremo norte del país. Si bien se pudiese pensar que dentro de estos guarismos la asociatividad de la región estaría fuertemente vinculada al mundo religioso-folklórico, el primer tema de asociatividad es económico, el segundo es típicamente sectorial-salud, vivienda, educación-y el tercero incluye grupos etarios y el género.

El Asociativismo está percibido, por las instancias nacionales o regionales municipales, como un instrumento potente del fortalecimiento municipal en particular para mejorar la capacidad administrativa sobre todo cuando la falta de recursos financieros impide llegar a cada municipio. En este caso, el intercambio de experiencia entre gobiernos municipales vecinos, el establecimiento de canales de apoyo entre ellos (aprovechando las capacidades técnicas instaladas en cada uno) permite lograr desde un mejoramiento de sus capacidades administrativas hasta la creación gradual de una cultura de colaboración y coordinación.

En el caso de una municipalización territorial, el asociativismo además de contribuir a establecer soluciones administrativas permitirá mejorar la gestión municipal, ya que obliga a juntar y operar esfuerzos (financieros y técnicos) frente a un problema común, a imaginar alternativas nuevas, a explorar estrategias y a involucrar a través del dialogo y el encuentro de actores las capacidades locales.

El Asociativismo municipal en el nivel local tiene una naturaleza y alcances diferentes y se despliega en la capacidad de varios municipios de coordinarse y lograr alianzas para

---

<sup>5</sup> Organizaciones por cada 10.000 habitantes. El valor del índice para Chile es 56. PNUD, 1990, El desarrollo humano de Chile, Santiago de Chile

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

resolver problemas comunes, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

### **Participación Ciudadana, Mecanismos de Transparencia y Democracia**

Existen instituciones, marcos y actores para promover una mayor participación, pero hay una falta de incentivos para involucrar el enfoque de Chile para promover la transparencia es relativamente flexible y racionalizado: se estableció un Consejo Nacional para la Transparencia con capacidades de supervisión y sanción; las entidades gubernamentales junto a las autoridades locales fueron responsabilizadas del cómo, dónde y qué hacer con esta información disponible; y, mientras los canales de acceso pueden no estar totalmente alineados a las preferencias o capacidades ciudadanas, ha habido una inversión significativa para asegurar que la información esté disponible y sea accesible. *Esto contrasta con los marcos establecidos para institucionalizar la participación ciudadana, los cuales tienen un enfoque “de arriba hacia abajo” (top-down), están fragmentados y a veces son poco claros e inapropiados para el contexto. El enfoque de arriba hacia abajo respecto a las prácticas participativas, fundamentado en el cumplimiento de la normativa legal, es insuficiente para asegurar su implementación, particularmente a nivel subnacional. El Consejo para la Transparencia puede sancionar el incumplimiento de la Ley N° 20.285 de Transparencia. Sin embargo, no hay un mecanismo de sanción asociado con los mecanismos diseñados para promover una mayor participación, específicamente la Ley N° 20.500 y el Instructivo Presidencial 007/2014.* (Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal; OCDE; SUBDERE; mayo 20017).

En materia de participación ciudadana y perfeccionamiento de la democracia vale decir lo que ha estado sucediendo con la nueva ley electoral, que dio termino al sistema binominal, que a pesar de haber cambiado desde el voto obligatorio a inscripción automática y voto voluntario, lo que ha sucedido como tendencia en los últimos procesos electorales es que ha disminuido considerablemente la participación, en desmedro de la democracia y la poca



## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

representatividad con que cuentan algunos candidatos electos. Sin embargo pensamos que una forma de fortalecer estos procesos, que a partir del año 2021 incluirá la elección de gobernadores regionales (Intendentes), aumentando el número de candidatos en un universo electoral cada vez menor. La pregunta es ¿Por qué no se ha implementado el voto electrónico?, sabiendo que en el ámbito privado las plataformas electrónicas permiten pagar cuentas, efectuar transferencias, realizar trámites bancarios y del Servicio de Impuestos Internos, etc. sin mayores dificultades, y sin embargo en lo que es este caso, perfectamente se podría facilitar el proceso eleccionario dando facilidades, para que los ciudadanos pudiesen emitir sus preferencias electorales, desde sus casas u oficinas, o simplemente desde sus teléfonos celulares, mejorando e incentivando la participación electoral y por lo tanto dando una mayor legitimidad, a nuestra democracia y a su vez fortaleciendo la regionalización y por ende la descentralización política del país.

### **Aportes al Desarrollo Local**

las Asociaciones de Municipalidades, pueden aportar en el proceso de descentralización, generando mayor protagonismo de los territorios asociados, entregando más poder a las regiones, en donde las voces y propuestas de los alcaldes que representan a sus asociados es decir los presidentes y sus directorios, tengan mayor incidencia en la toma de decisiones, y sobre todo en la priorización de planes, programas y proyectos, permitiendo una mejor visualización de problemas y nudos críticos y por ende soluciones, que a su vez permitan la generación de cadenas productivas de valor y ventajas comparativas como territorio.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

### **Reseña de las Asociaciones de Municipalidades.**

Durante el siglo XIX las tempranas luchas por el poder en la emergente república se saldan con el predominio de las fuerzas concentradoras y Chile se organiza bajo un régimen unitario fuertemente presidencial. Solo en 1891 se abre un breve paréntesis, plasmado en la “ley de la Comuna Autónoma” de carácter descentralizador, la que termina por no aplicarse y se reemplaza.

Bajo la Constitución de 1925, luego de décadas de centralismo la dictadura militar se apodera del poder, en 1973 hasta 1989 y termina con la elección democrática de los alcaldes y regidores, aunque valora formalmente a las municipalidades al traspasarles la administración de la educación pública básica y media, la salud primaria, y la ejecución de algunos programas sociales. Pero sin elecciones de autoridades locales se trata de un intento apenas desconcentrador, ya que los alcaldes son designados por el gobierno central y las municipalidades carecen de autonomía.

El movimiento asociativo chileno resurge desde 1992, año de la primera elección democrática de alcaldes y concejales pos dictadura. Durante 1992 y 1993 se crean 15 organizaciones siendo la principal la Asociación Chilena de Municipalidades y 5 capítulos regionales de la misma. En 2012 las asociaciones se incrementan a 57, desde las cuales la principal es la AChM, más 12 asociaciones regionales, 33 territoriales (mancomunidades) y 19 temáticas o especializadas (varias de estas últimas son a la vez territoriales y temáticas).

*La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, aprobada en 1992, estableció las elecciones municipales restaurando así la autonomía municipal. Sin embargo, las municipalidades aún son regidas por la constitución de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 (LOCMUN), que ha sido modificada varias*

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

*veces desde su promulgación en 1988. Definidas como “corporaciones autónomas de derecho público”, las municipalidades son autónomas y poseen su propia personalidad jurídica y activos y recursos. Su propósito declarado es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con la participación de la comunidad local.* (Revisión de Gobernabilidad Multinivel En Chile: Modernización del Sistema Municipal; OCDE; SUBDERE Mayo 2017).

En otro sentido es posible afirmar que para poder dar impulso al desarrollo económico territorial, también las Asociaciones Municipales pueden tener un rol protagónico importante, generando alianza entre el mundo público y privado, (participación ciudadana), impulsando proyectos que permitan la convergencia, y el trabajo colaborativo entre los actores relevantes de los territorios, es en ese sentido donde es posible generar iniciativas, que sean capaces de articular acuerdos y dialogo social, para implementar proyectos que permitan la conservación del medio ambiente, el manejo de residuos domiciliarios sólidos, puesta en valor del patrimonio, buscar proyectos innovadores economías naranjas como las han denominado, en ámbitos tan importantes como, en ciencia, investigación, desarrollo y aplicación de tecnología, en el área del turismo, protección de la biodiversidad de la naturaleza, es decir tener la capacidad de generar gestión territorial sustentable, con proyección de largo plazo, finalmente destacar la posibilidad de aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, que sean consensuadas desde el gobierno central y los gobiernos locales, provinciales y regionales. Las Asociaciones Municipales sin duda aportan al proceso de descentralización buscando el desarrollo endógeno de sus territorios. En este documento se plantean los antecedentes para corroborar que las Asociaciones de Municipalidades son un factor importante en el desarrollo de los territorios y por ende en el proceso de descentralización que el país está implementando, pero también debemos ser honestos, que existen críticas respecto del trabajo de las Asociaciones Municipales, como por ejemplo que son recursos que los municipios gastan inútilmente que podrían utilizarse

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

en otras áreas. Pero es necesario poner el énfasis, en la necesidad de fortalecer los territorios más allá de las fronteras comunales. Mejorar las condiciones de vida de los habitantes pasa también por realizar esfuerzos, que permitan acceder a otras formas de desarrollo económico, estamos a comienzos del siglo XXI, y nos vemos enfrentados a nuevos paradigmas, como los efectos del cambio climático, Pandemia del Covid-19, el modelo de desarrollo económico, que al parecer ya no satisface las necesidades de crecimiento para los países insertos en la globalización. Pienso que la forma de enfrentar las nuevas crisis que se vivirán, ya no será como la humanidad las enfrentó, durante los siglos XIX y XX, como la revolución industrial la primera guerra mundial, La revolución Bolchevique y la más devastadora de todas, la Segunda Guerra Mundial, y la Revolución Tecnológica y de las Comunicaciones RTC, sino que ahora son los factores que tiene que ver con la convivencia humana, y la falta de recursos hídricos, la contaminación del medio ambiente, efectos del cambio climático y la sobrepoblación del planeta, epidemias como el Ébola, pandemia como el Covid-19, la sobre explotación de los recursos naturales, la contaminación de los ríos y mares. Además de los conflictos resultantes de la crisis económica, como la falta de empleo, el hambre, la violencia política, y religiosa, etc.

### **Participación Ciudadana y Empoderamiento.**

*Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde se destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuesto; y dificultades de coordinación intersectorial y en el trabajo de equipo.(...) Por último, no se observa en la política de descentralización una preocupación por pasar desde el ámbito institucional al societal y por estimular el encuentro entre ambos estimulando las capacidades endógenas de desarrollo. (Serrano C., "Inversión Pública*

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

y Gestión Regional”, 2001, en Dagmar Racynski y Claudia Serrano: Descentralización. Nudos Críticos, CIEPLAN /Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile).

### **Eppur Si Muove**

La frase dicha entre dientes por Galileo Galilei al salir de la sala del tribunal en donde debió adjuar de su teoría cosmológica es perfectamente aplicable al proceso de descentralización chileno, motorizado en la última década por la LOCGAR. Se puede tener reservas, aprehensiones, críticas, a su alcance y velocidad, pero hay un hecho central: se avanza.

La constatación de esta afirmación es muy simple: se discute ahora si la autoridad política regional debe ser desdoblada en dos figuras, para aumentar la legitimidad política de ella y mantener al mismo tiempo la férrea noción de un unitarismo presidencialista; se plantea directamente la elección popular de los Consejeros; se reclama una mayor autonomía financiera de las regiones; se demanda una flexibilización de la propia regionalización para dar cabida a importantes reivindicaciones territoriales (las provincias de Arica y Parinacota, y de Valdivia, se han transformado en regiones, se introducen, o se trata de hacerlo, nuevas responsabilidades en el ámbito de los gobiernos regionales, por ejemplo, tratando de mejorar su capacidad de insertar mejor a su región en la globalización y en los tratados firmados por Chile con la Unión Europea, con los Estados Unidos, con Corea, La India, con China y con varios países latinoamericanos. También algunas agencias del gobierno central tratan de mejorar la acción de los gobiernos regionales en el campo de la ciencia y tecnología, por la vía de modernizar la relación Gobiernos Regionales/Universidades Regionales, y recientemente se han creado agencias de fomento productivos regionales.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

La respuesta de reformas más conocida planteada en los últimos años incluía: 1) la Elección directa mediante sufragio universal de los Consejeros Regionales; 2) la elección del Presidente del Consejo Regional de entre sus pares 3) el fortalecimiento del ejecutivo del Gobierno Regional; 4) el fortalecimiento del Intendente como autoridad de la administración pública desconcentrada; 5) el fortalecimiento de la participación ciudadanía; 6) la creación de Servicios Públicos Regionales; 7) la flexibilización de la división administrativa del país; 8) la creación de un sistema de administración y financiamiento para áreas metropolitanas, 9) la formulación y aplicación de una política nacional de territorios especiales.

*Las reformas buscan profundizar la desconcentración del sector público y empujar cautelosamente la descentralización. Como resumen, en materia de descentralización política se busca establecer más claramente dos líneas de gobierno: gobierno interior y gobierno regional; en materia de descentralización administrativa se busca establecer dos líneas de administración: descentralizada y desconcentrada; en materia territorial se busca flexibilizar el arreglo actual e introducir plenamente el concepto de área metropolitana; en materia de descentralización fiscal se busca fortalecer el gasto descentralizado y establecer una ley de rentas y fuentes de financiamiento regional. (Los procesos de descentralización en América Latina y Europa; Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 19 de Abril de 2007).*

### **Agenda de descentralización**

Un Estado unitario es aquel en que la soberanía popular se ejerce de forma indivisible en todo el territorio nacional. Dentro de esa definición inicial, la construcción de un país descentralizado que transfiera poder y recursos de decisión autónoma a las regiones potenciando sus particularidades fortalecen la gobernanza territorial, favorece la cooperación entre los distintos actores y una definición compartida de sus prioridades.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Pese a esa convicción no es fácil marchar en esa dirección, porque no es fácil coincidir en cuánta descentralización se quiere, ni cuáles son los instrumentos necesarios para aquello. Con los titulares podemos estar de acuerdo, pero cuando se entra en el detalle la discusión se complejiza.

Asimismo, la descentralización del Estado requiere avances paralelos e integrados en distintas dimensiones: en lo político, en lo administrativo y en lo fiscal. Si no logramos esta articulación virtuosa, el proceso pierde fuerza y se desdibuja.

Lo que posibilita y genera mayores cambios es el fortalecimiento político de las regiones. Es el punto de partida, la madre de todas las reformas y permite desarrollar las demás, en los ámbitos administrativos y financieros, que son igualmente importantes.

Todos sabemos, lo hemos visto en nuestra propia experiencia, que la concentración del poder de decisión en el nivel central del Estado es un factor que juega en contra del desarrollo. La complejidad creciente de las políticas públicas requiere que las decisiones se adopten y se ejecuten en el nivel de gobierno más descentralizado posible, no sólo por una cuestión de legitimidad democrática de las políticas, que ya es un argumento de peso, sino porque también se ha comprobado técnicamente que las políticas públicas descentralizadas son más efectivas.

En este contexto, si no existe elección directa de la máxima autoridad regional, el proceso descentralizador se debilita y sobretodo, pierde credibilidad y es más de la misma fórmula de desconcentración en la que nos encontramos. Por el contrario, elegir a los intendentes desencadena un proceso irreversible, provocando la necesidad de impulsar un conjunto de transformaciones que doten a las nuevas autoridades de las capacidades de gestión que requieren para ejercer su mandato.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Ahora bien, si no se establece un traspaso real del poder, la elección del intendente sería una cuestión meramente cosmética. El desafío entonces, es acompañar la elección de la autoridad regional con el necesario y suficiente traspaso de competencias mediante la reforma política administrativa correspondiente.

Es por esta razón que se ha trabajado con mucho ahínco en los proyectos de ley que son los pilares de la Agenda de Descentralización. Es el caso de la reforma constitucional sobre elección directa y democrática del órgano Ejecutivo regional; de la indicación sustitutiva a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, que -entre otros temas de importancia para la administración de los gobiernos regionales- incorpora el traspaso de competencia en las materias de Fomento Productivo e Industria; Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transportes; y en la iniciativa que modifica las plantas municipales.

Del mismo modo, se está trabajando en la elaboración de los proyectos de ley sobre financiamiento regional y municipal, los cuales también incluirán normas de responsabilidad fiscal y que serán enviados a trámite legislativo.

El espíritu de la LEY 20.527, que modifico la Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, permitiendo la obtención de personalidad jurídica dictada por el ministerio del interior, la inscripción en el Registro Único de Asociaciones de Municipalidades de la Subdere y la formulación de un Estatuto que determina los procedimientos administrativos, más la voluntad política de los alcaldes, debieran asegurar la continuidad de las A M. pero es necesario considerar que cuando las comunas priorizan sus proyectos específicos, debilitando el proyecto de la asociación, es lo que sucede en algunos casos, sin pensar que el todo es más que las suma de sus partes, cuando las comunas no cumplen con sus obligaciones pecuniarias, dejando deudas que dificultad la gestión y producen desajustes en los procesos administrativos, cuando los funcionarios



## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

municipales no les importa mayormente el trabajo para la asociación porque, no se recompensan sus horas extras, o simplemente no van a las reuniones de las comisiones, donde se les convoca, entonces no hay certeza de la continuidad de las Asociaciones y el director ejecutivo, puede convertirse en un Quijote luchando contra los molinos de viento. Construir autonomía en los territorios, buscar el desarrollo endógeno con su consiguiente Capital Social, es un proceso que requiere esfuerzo y tiempo, aunar voluntades para construir un proyecto común, que confluya en la creación de un nuevo pacto social, donde estén integrados los diferentes actores locales, e identificando los recursos estratégicos del territorio, producir efectivamente encadenamientos productivos, con sustentabilidad, creación de fuentes de trabajo (Trabajo decente), en fin buscar sentar las bases para un buen vivir, es la utopía que nos convoca en este nuevo momento histórico, podemos lograrlo o quizás fracasar en ese intento, pero lo que si estoy seguro que seremos capaces de aprender de estos procesos (curvas de aprendizaje) y mejorar nuestros aciertos y corregir los errores.

### **Chile debería diseñar incentivos específicos que apoyen a las Asociaciones Municipales.**

Los incentivos económicos y no económicos para incitar la creación de las asociaciones municipales son muy limitados en Chile. Como las organizaciones privadas, éstas dependen del aporte voluntario de sus miembros, lo que las hace extremadamente dependientes de los fondos competitivos que se asignan desde del gobierno central. *Chile podría concebir dar un estatuto público a las asociaciones para así asegurar su funcionamiento y sostenibilidad en el largo plazo, al menos para algunos servicios críticos (como la recolección y eliminación de residuos) y para localidades más rezagadas. Mejorar la estructura de incentivos podría incluir también una mejor promoción del intercambio de información, la consultoría y asesoría técnica, y ofrecer pautas específicas sobre cómo operar tal colaboración. El gobierno chileno podría también considerar*

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

*proveer incentivos financieros para apoyar los planes asociativos horizontales entre municipalidades. Por ejemplo, definiendo líneas específicas presupuestarias, a través del FNDR u otro financiamiento, dedicado exclusivamente a financiar los proyectos de asociaciones municipales o las inversiones en conjunto. Dada la fuerte heterogeneidad del panorama municipal en Chile, el gobierno también podría fomentar las asociaciones de municipalidades con diferentes capacidades. Las municipalidades pequeñas se pueden beneficiar enormemente con tales arreglos. Por ejemplo, promover las asociaciones entre municipalidades con diferentes capacidades, podría finalmente, traducirse en un mayor desarrollo productivo para territorios frágiles. (Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal; Conclusiones principales y recomendaciones OCDE, Mayo 2017).*

### **Conclusión y Propuesta.**

Cuando hablamos del proceso de descentralización, surge la idea de Interregno, “lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer”, es decir un proceso de transición, que deja un vacío de poder, en cual se debate una lucha por no dejar de ser, y comenzar a existir definitivamente. Este concepto lo podemos homologar a lo que hoy vivimos en torno al proceso de descentralización en Chile, siendo que en la aplicación de esta Política Pública, no todo está definido, aún falta ver el resultado, para que resulte efectivo debe considerar la participación de la sociedad en su ejecución.

Sin embargo podemos ver que la voluntad política, de llevar adelante esta reforma, tan importante para que nuestro país logre dar el salto, y tener crecimiento económico, con mejores índices de igualdad, es necesario que las regiones tengan mayor autonomía, para decidir dónde, estará la priorización de proyectos de inversión, para alcanzar ventajas comparativas, y apostar definitivamente por el desarrollo endógeno en el sentido de crear Sinergia, donde las personas que habitan el territorio puedan pensar, y construir su futuro,

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

desarrollar una capacidad creciente de autonomía, eligiendo su propio estilo de acuerdo a sus potencialidades, sus tradiciones, su cultura, su capacidad de asimilar nuevas tecnologías y en definitiva apoderarse de las oportunidades que ofrece la globalización, junto a sus externalidades positivas.

Tener la capacidad de apropiarse del excedente económico generado en el propio territorio, para reinvertirlo localmente, otorgando sostenibilidad y sustentabilidad. La endogeneidad debe tener la capacidad para generar innovación, provocando cambios estructurales, generando economías de escala, desarrollar ciencia y tecnología. Forjar identidad cultural que permita diferenciarse de otros territorios, propiciando un proyecto colectivo. Desarrollar propiedades emergentes definidas como fenómenos culturales, y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social. Acumulación de Capital Intangible, Capital Social, Capital Sinergetico, *“En sí misma, la globalización aporta propiedades emergentes que resaltan las interacciones que resultan de las interrelaciones que transforman una colección de elementos incoordinados en un sistema coherente y funcional. Este aporte emergente resulta de las sinergias que se producen al entrar en contacto elementos inconexos”*. (Sergio Boisier Etcheverry; Tesis Doctoral, Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad, Universidad de Alcalá, España 2007).

En relación a las organizaciones hay que recordar que entorno a ellas se construye principalmente la Asociatividad, una forma de sinapsis clave en el contexto actual de la globalización y de la sociedad del conocimiento. La Asociatividad admite varias lecturas: entre el sector público y privado, entre empresas, gobierno, y el mundo de la investigación científica y tecnológica para posibilitar procesos de aprendizaje colectivo e innovación, entre empresas y cadenas de valor para generar agrupaciones o Clusters, y entre territorios mismos para dar origen a regiones asociativas y regiones virtuales.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Definitivamente efectuar una propuesta a este trabajo, no es tarea fácil de realizar por la complejidad de los procesos que deben desarrollarse, y es complicado definir una receta, a modo de poder dar una posible solución a los nudos críticos que genera la centralización, y además definir cuál podría ser una propuesta para las Asociaciones de Municipalidades, ya que el solo hecho de constituir una, requiere de la habilidad y persistencia frente a las trabas que surgen. Pero si puedo describir una propuesta desde el estudio y conocimiento, del Diseño y Mejoramiento de Procesos, que me parece son atingentes a “El Protagonismo de las Asociaciones Municipales en el Proceso de Descentralización”, y en este sentido es una mirada particular, quizás inspirada en cada situación, por lo que en algunos casos podrá coincidir con otras realidades y en otras simplemente no tendrá mayor relevancia. La mirada subjetiva muchas veces es válida, ya que nos permite interpretar las características, propias de cada proceso, y en eso consiste el desarrollo endógeno y la creación de sinergia en torno a territorios que tienen sus propias posibilidades y dificultades.

Finalmente y pensando en el contexto social y político en que nos encontramos, ad- portas de tener un plebiscito, para la redacción de una nueva constitución política para Chile, y en medio de todas las incertidumbres y esperanzas de poder mejorar la creación y ejecución de políticas públicas, que nos permitan avanzar en un siglo XXI, cada día más complejo donde nos hemos visto enfrentado a una Pandemia como Covid-19, algo que no ha tenido precedentes en la historia de la humanidad, donde millones de personas sufrimos los efectos, ya sea viviendo confinados, sin duda esta situación cambiara nuestra forma de convivencia, y de relacionarnos con el mundo. También se ha vuelto presente el futuro en el sentido, que las maquinas son parte de nuestra vida cotidiana, donde las tecnologías digitales irrumpen con la Inteligencia Artificial y Big-Data, ya no hay vuelta atrás, la inteligencia aumentada, la convivencia con los Robots, ha llegado para quedarse. En fin al parecer al terminar estas palabras, nos quedan más preguntas que respuestas en torno a cómo se desarrollara este proceso de descentralización, y como las Asociaciones

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Municipales aportarán desde sus territorios a enfrentar estos nuevos paradigmas de la sociedad del siglo XXI.

### Bibliografía:

---

- Archivo de Asociación de Municipalidades del Valle del Maipo, Avance de un Plan Estratégico; Agosto 2015.
- Friedrich Ebert Stiftung; Los procesos de descentralización en América Latina y Europa; Santiago de Chile, 19 de Abril de 2007.
- Michael Porter; Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia; editorial Patria S.A. México 2007.
- OCDE; SUBDERE, Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones; Mayo 2017.
- Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial, informe comisión asesora presidencial en descentralización y Desarrollo Regional 07 de octubre 2014.

## EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

- Sergio Boisier etchevery; La Dialéctica de la descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad, Universidad de Alcalá, España 2007.
- Seminario Nueva Agenda Regional; Programa cohesión territorial en Chile; Ricardo Lagos Escobar; presidente de la fundación Democracia y Desarrollo, RIMISP- Centro latinoamericano para el desarrollo rural. Santiago de Chile 09/07/2013.
- Serrano C., “Inversión Pública y Gestión Regional”, 2001, en Dagmar Racynski y Claudia Serrano: Descentralización. Nudos Críticos, CIEPLAN /Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile.
- SUBDERE; comisión Mixta aprueba proyecto que aprueba traspaso de competencias, para el fortalecimiento de la Regionalización 24 octubre 2017
- SUBDERE; Descentralización más poder para las regiones;  
<http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/presentacion/index.html>
- SUBDERE; comunicado de prensa; <http://www.subdere.gob.cl/sala-de-prensa/subsecretario-cifuentes-%E2%80%9Cestamos-concretando-las-reformas-de-la-presidenta-bachelet-e>
- SUBDERE; Registro único de Asociaciones Municipales;  
<http://asociativismo.subdere.gov.cl/registro-unico-asociaciones-municipales>

EL PROTAGONISMO DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN.