



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

## DIRECCION DE DESARROLLO Y GESTION LOCAL

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R 209  
20 de abril de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

### EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: UN INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Chantal Nicod \*

\* La autora es funcionaria de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

99-2-92

## Indice

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	v
1. EL ASOCIATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL .....	1
2. COOPERACIÓN MUNICIPAL SEGÚN SU ÁMBITO DE ACCIÓN .....	4
3. TIPOLOGIA DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL .....	6
4. ELEMENTOS IMPULSORES Y OBSTÁCULOS A UN "ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EXITOSO" .....	11
5. ALGUNAS ACCIONES POSIBLES PARA FORTALECER EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL .....	12



## RESUMEN

Los procesos de fortalecimiento del municipio hoy, en muchos países de la región latinoamericana, no pueden pasar por alto la importancia de desarrollar modalidades de cooperación entre ellos. Las diversas formas de encuentro y colaboración que pueden darse dan lugar a que los municipios vean en el asociativismo una estrategia institucional para el desarrollo del movimiento municipal. Los municipios están confrontados además de cooperar a la profundización de los procesos descentralizadores, a nuevas competencias y responsabilidades para las cuales en muchos casos se observa que no las han asumido como parte de su nuevo rol o que carecen de las estrategias para enfrentarlas.

Los municipios como parte de la sociedad organizada y del propio aparato estatal viene compartiendo un lento proceso de aprendizaje de las nuevas condiciones y escenarios generados por el proceso globalizador de la economía. De este es posible aprender la importancia de asociarse y actuar buscando aprovechar las capacidades y experiencias de quienes están mejor preparados o posicionados, en un ambiente que hoy exige respuestas que vayan mas allá de la administración a la gestión de procesos de desarrollo en cualquiera de sus dimensiones.

La diferencia que existe entre los municipios, sea por su orientación a la administración o a la gestión territorial, no debe ser una limitante para que con el apoyo de las instancias municipales de nivel regional y nacional se pongan en marcha formas de cooperación inter-municipales. El ámbito local es el adecuado para que el municipio pase a impulsar procesos de desarrollo sustentados en las capacidades que el territorio presenta. Una de estas capacidades deben ser las formas de asociativismo que los municipios puedan gestar y para lo cual hace falta que ellos sepan reconocer sus potencialidades y factores que puedan llevarlos a sostener desde intercambios de información hasta objetivos de desarrollo territorial.

Este trabajo no pretende sino aproximar el tema a un ángulo de su reflexión, ya que además de ser relativamente nuevo para el mundo municipal, es por otro lado reconocido como una instrumento valioso para aprovechar las ventajas que cada municipio puede tener, sea en la experticia de un tema, conocimiento de una problemática o en el ejercicio de algunas experiencias para hacer frente a sus problemas administrativos o de gestión.

No hay recetas de cómo asociarse y qué puede producir cada forma de hacerlo. Lo único cierto es que cooperarse no sólo crea mayores oportunidades de resolver problemas comunes sino también de compartir soluciones y crear una cultura de colaboración en el ámbito municipal.



## 1. EL ASOCIATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

La última década vio emerger, en varios países de América Latina, un importante crecimiento del asociativismo municipal, expresado en diversas propuestas, organizaciones, objetivos y estrategias en sus niveles locales, regionales, nacionales e internacional como se manifiesta.

A título de ejemplo, se pueden citar experiencias de algunos países:

En Chile, existe una Asociación Nacional de Municipalidades constituida con el 100% de los municipios del país, afiliados de manera voluntaria y que contribuyen con aportes financieros a su funcionamiento. Existen además desde 1996, interesantes iniciativas de cooperación municipal en el nivel regional, impulsadas desde la creación de asociaciones regionales de municipios. Estas experiencias alcanzaron también a municipios vecinos en sus niveles locales.

En Perú, se crearon "mesas de concertación" donde se involucran varios municipios para llevar adelante procesos de concertación con el sector privado.

En Bolivia, desde la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994), existe la figura de la mancomunidad de municipios.

La cooperación entre municipalidades es reconocida, entre sus autoridades y gestores territoriales, como un instrumento estratégico para impulsar el desarrollo de sus ámbitos de responsabilidad. Sin entrar en un análisis profundo de los diferentes tipos de municipalización que pueden existir es necesario, para comprender este fenómeno, diferenciar dos procesos de municipalización.

En primer lugar, una que puede identificarse como "municipalización instrumentalista", donde el proceso está percibido y dirigido fundamentalmente como un medio para mejorar y ampliar la eficiencia del gasto público. El Gobierno Municipal para esto se perfila y organiza como un apéndice del aparato público estatal, para administrar los recursos transferidos desde el nivel central<sup>1</sup>. Cualquier cooperación que pueda surgir entre municipios será principalmente orientada a mejorar sus capacidades administrativas.

El segundo tipo puede llamarse "municipalización territorial", donde el Gobierno Municipal no sólo se encuentra con el desafío de administrar fondos para operar acciones sectoriales (salud, educación por ejemplo), sino que tiene que ser capaz de actuar como promotor del desarrollo de su territorio.

---

<sup>1</sup> Es el caso por ejemplo de Chile, donde el Gobierno Central considera la administración municipal como administrador de la salud y de la educación.

En este caso, el Gobierno Municipal es “presionado” para producir “resultados”, desarrollar una capacidad innovadora<sup>2</sup> y jugar un papel articulador para crear sinergías en su territorio. Este tipo de municipalización genera también otras modalidades de vinculación y colaboración entre los municipios, que deben enfrentar la búsqueda de objetivos comunes o de interés que modifiquen el contexto existente en sus territorios, como afectar por ejemplo, el empleo o los ingresos.

Para poder enfrentar los nuevos desafíos que se le presentan, el Gobierno Municipal deberá emprender varias acciones donde destacan la construcción de una imagen de futuro de su comuna, en la cual el límite político administrativo no se corresponde siempre con las fronteras de las dinámicas de los procesos de desarrollo que se impulsan. Un municipio por ejemplo, que busca promover el desarrollo económico de su territorio, tendrá que reconocer y dimensionar los circuitos que se establecen en los procesos productivos, comerciales o empresariales (encadenamientos productivos, clusters, etc.) para identificar las variables sobre las cuales deberá influir, debiendo reconocer no sólo las acciones que le corresponde a su municipio, sino al conjunto de los actores de su territorio. Un ejemplo ilustrativo puede ser la gestión de los recursos naturales (manejo de una cuenca) donde el éxito dependerá de la capacidad del Gobierno Municipal directamente afectado, para armonizar su intervención con la de sus vecinos.

Una “municipalización territorial” implica, por parte de las autoridades y la población, una visión del territorio y su desarrollo y no solo del ámbito o responsabilidad municipal. Este desarrollo local exige mirar más allá de los límites administrativos del municipio y para eso los Gobiernos Municipales deben mostrar una capacidad de diálogo y articulación para poder enfrentar problemáticas comunes con sus vecinos territoriales. Se trata de una forma de colaboración que tiene como objetivo superar el intercambio de información o conocimientos e ir a la generación de sinergías para movilizar las capacidades del territorio.

La diferencia entre estos dos tipos de municipalización no solo permite reconocer el tipo de Gobierno Municipal que existe y el potencial tiene, sino también entender porqué los éxitos o fracasos de las políticas públicas que se aplican. La capacidad del gobierno municipal para adaptar éstas, a la especificidad del territorio, será la que influya en sus resultados.

El impacto de las políticas sobre el territorio, dependerá de la capacidad de sus diferentes actores para utilizar, gestionar y hacer fructificar sus contenidos, que forman parte de los inputs al territorio y al municipio. Cada territorio se convierte así en una especie de “caja negra”, a la cual ingresan estos inputs, se procesan, se

---

<sup>2</sup> Por capacidad innovadora se entiende poder anticipar los nuevos escenarios futuros para proponer soluciones activas y no solamente reactivas frente a los problemas existentes en el presente. Ver: “elementos para una nueva gestión municipal”, C. Nicod, ILPES, 1998

reproducen y provocan resultados previsibles ó no, que tendrán en las relaciones entre actores y las capacidades objetivas y subjetivas de los recursos y factores del territorio a los elementos para su procesamiento y la producción de resultados e impactos. De las combinaciones de estos elementos dependerá la dinámica de desarrollo que se dará en el territorio, la misma que permitirá explicar porque a iguales políticas públicas no se producen los mismos resultados en diferentes municipios.

El asociativismo municipal, entendido básicamente como la capacidad de los diferentes gobiernos municipales de cooperar para generar sinergias de desarrollo, constituye uno de los elementos que se procesan en esta caja negra. Al ubicar el tipo de municipalización y entender los principios que sustentan las modalidades de asociativismo, se podrá contar con criterios para elaborar programas de fortalecimiento municipal que respondan a sus distintas realidades.

Cualquier sea el tipo de municipalización (instrumentalista o territorial), no cabe duda que el asociativismo que se genera, resulta un instrumento valioso para fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales involucrados.

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 experiencias 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<sup>3</sup>.

En el caso de una municipalización territorial, el asociativismo además de contribuir a establecer soluciones administrativas permitirá mejorar la capacidad de 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.

## 2. COOPERACIÓN MUNICIPAL SEGÚN SU ÁMBITO DE ACCIÓN

Si bien todas las acciones de asociativismo municipal tienen como objetivo final afectar favorablemente el desarrollo del municipio, existen diferentes tipos de cooperación municipal según su ámbito de acción.

---

<sup>3</sup> Existe una experiencia formalizada de este tipo de cooperación intermunicipal en la Región del Maule en Chile, donde se crearon equipos técnicos provinciales conformados por técnicos de cada administración municipal, con el objetivo de poder generar la difusión de experiencias y conocimientos entre ellas, basándose en las ventajas comparativas de cada una.



A nivel nacional, las asociaciones municipales de este tipo tienen regularmente como propósito principal hacer un trabajo de "lobbying" frente al Gobierno Central para lograr una mayor transferencia de competencias, recursos o para modificar el marco legal que afecta a los municipios. Existen algunas asociaciones nacionales que logran superar este rol "reivindicativo", pudiendo ofrecer otro tipo de servicios a sus socios (capacitación, asistencia técnica, información, etc.).

Muy pocas de estas organizaciones han logrado ser verdaderamente representativas de todos los gobiernos municipales<sup>4</sup>; la mayoría de ellas aún lo hacen de grupos políticos<sup>5</sup> o áreas geográficas determinadas<sup>6</sup>.

El rol del Asociativismo municipal en el nivel nacional se dirige a crear las condiciones para que los Gobiernos Municipales puedan actuar. Esto implica, además de un marco legal adecuado y de fondos suficientes, en proveer asistencia técnica para el desarrollo de los municipios, lo que muy pocas asociaciones logran hacer hasta la fecha<sup>7</sup>. Uno de los roles de las asociaciones nacionales apunta también a colaborar con otras instancias de apoyo a los municipios (públicas y privadas) al diseño de programas de cooperación que recojan las necesidades de los municipios.

En el Gráfico 1, la acción de las asociaciones municipales en el nivel nacional actúan sobre el nivel de los "inputs" municipales.

En cuanto a las asociaciones regionales, su rol de "lobbying" consistirá más que en influir sobre el marco legal, en negociar con la representación del estado en éste nivel, para un mejor involucramiento de los municipios en los procesos de toma de decisiones.

Esto se puede visualizar en tres líneas de acción que se despliegan:

- En términos de asesoramiento técnico, el trabajo de las asociaciones regionales consiste en colaborar con la instancia estatal regional para que los programas de fortalecimiento municipal realizados por ésta, se correspondan con las prioridades de los municipios.

---

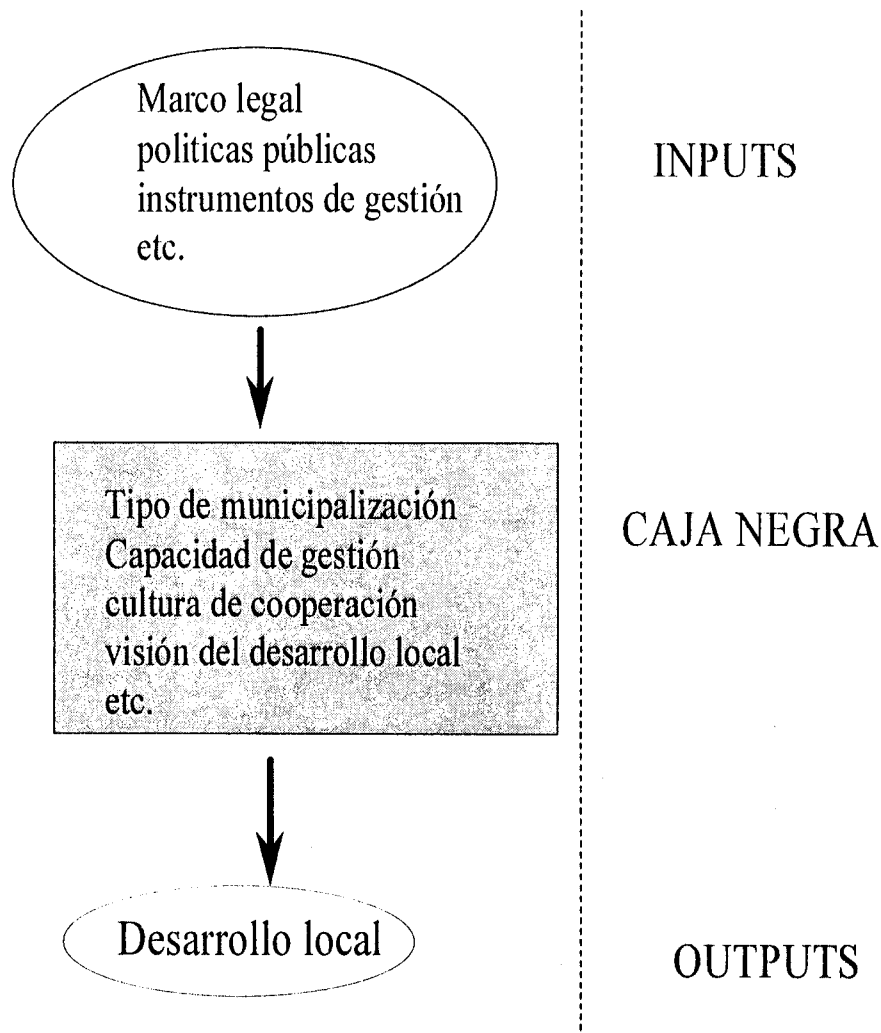
<sup>4</sup> Una de ellas es la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), con una tasa de afiliación voluntaria del 100%

<sup>5</sup> Varias asociaciones de municipalidades a nivel nacional terminan siendo la expresión de las rivalidades político-partidistas, especialmente en periodos previos a elecciones. El caso de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) es el más explícito, con la presencia de grupos en la Asociación, donde la rivalidad llega a que cada uno de ellos convoque a la Asamblea Anual de la Asociación en fechas diferentes.

<sup>6</sup> En general, las áreas geográficas más representadas corresponden a los municipios más grandes y urbanizados. El caso de Bolivia es el más explícito.

<sup>7</sup> Existe una experiencia interesante en la AChM, que realiza actividades de capacitación técnica a los municipios y elaboró un servicio de asistencia técnica por internet (Munitel).

**Gráfico 1: la operación del asociativismo en el sistema municipal**



- La mayor cercanía de las asociaciones regionales a los municipios permite que éstos puedan vincularse más, promoviendo la cooperación horizontal.

- Las asociaciones municipales regionales contribuye a potenciar la presencia y el trabajo de la asociación nacional, apoyando la difusión y replica de los programas de capacitación y asistencia técnica elaborados por ésta. Su adaptación permite el encuentro municipal de "arriba hacia abajo". De igual modo sirve como canal de los municipios, de "abajo hacia arriba", para hacer llegar sus preocupaciones y demandas al ámbito nacional.

Ubicándolo en el Gráfico 1, el trabajo de las asociaciones regionales al igual que las nacionales, constituyen inputs al desarrollo municipal.

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

La diferencia principal entre este asociativismo y los otros niveles es que introduce una dimensión territorial a la cooperación (mucho más en municipios que actúan territorialmente). Se trata de coordinar decisiones y actividades para poder generar sinergia que atiendan las dinámicas que demanda el territorio.

En el gráfico, éste asociativismo **hace parte** de la “caja negra”, es decir de las capacidades que deben ser activadas en un territorio municipal. El nivel local se convierte en el procesador de los inputs recibidos, en el verdadero impulsor del desarrollo en el municipio.

### 3. TIPOLOGÍA DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

Los procesos planificados y modernos de municipalización son bastante recientes lo que explica porqué el asociativismo municipal no ha logrado importante presencia todavía. Sin embargo, a pesar de la existencia de contextos nacionales y entornos municipales diferentes, existen experiencias en varios de la región latinoamericana que pueden proporcionar elementos para una tipificación.

Realizar esto permite además de facilitar la sistematización de las observaciones del mundo real poder servir de instrumento para:

- que los municipios que quieren empezar un proceso de cooperación horizontal puedan ubicar el tipo de colaboración que pueden potenciar. Cada uno de los municipios entra en cooperación con sus prioridades e intereses así como sus propias expectativas. Es importante, que estas sean claras y transparentes de manera de permitir que los socios potenciales de esta cooperación se animen a compartirlas.
- entender la dinámica de los procesos de asociativismo municipal, a fin de lograr una actitud proactiva, prospectiva y activa frente a los nuevos desafíos que se pueden presentar.
- poder diseñar un asesoramiento técnico eficiente y adaptado a cada proceso de asociativismo, tomando en cuenta sus características específicas.

Los criterios para ésta tipología se basan en la observación de diferentes casos en los procesos de municipalización en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

- a) **Grado de formalización del proceso:** tiene que ver con la existencia de normas, procedimientos y reglas para la actuación de las asociaciones, su estructura institucional, etc.
- b) **Grado de compromiso de los participantes:** tiene que ver con el involucramiento de los municipios en cada uno de los procesos de asociativismo (que puede ir desde el simple intercambio de experiencias hasta la mancomunidad).
- c) **Duración del proceso:** existen experiencias de cooperación intermunicipal previstas para un tiempo limitado, y que una vez alcanzado el objetivo desaparecen; otras se plantean una duración más larga, con el objetivo de resolver problemáticas más complejas.
- d) **Especificidad del tema:** algunos procesos de cooperación intermunicipal tienen como objetivo tratar problemáticas específicas (desarrollo productivo, intercambio de instrumentos de gestión, gestión de una cuenca, etc.), cuando otros al contrario, se proponen tratar procesos de integración territorial, desarrollo comunal u otras temáticas que demanda acciones y compromisos mayores en esta cooperación.

Dado que ninguno de estos criterios se presentan como exclusivos en el mundo real (para explicar la forma o intensidad de la cooperación), la combinación de ellos determinará la especificidad de cada uno de los procesos de asociativismo municipal.

Para entender mejor esta tipología, se identifican diferentes combinaciones posibles, las cuales se pueden examinarse bajo los tres grupos de complejidad en los que han sido organizados

### **Grupo 1: grado de formalización alto y grado de compromiso alto**

En este grupo existen tres tipos de asociativismo que se diferencian por su duración y el grado de especificidad del tema

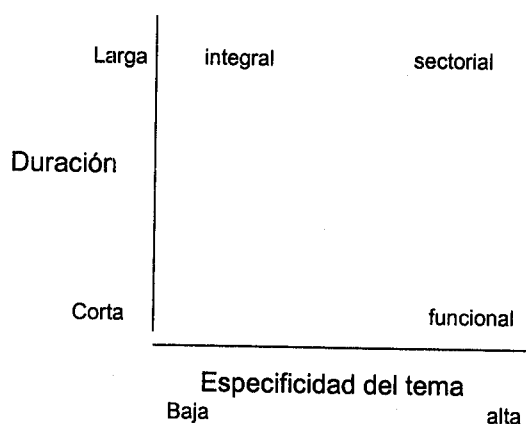
- Los ejemplos de *asociativismo de tipo funcional* (duración corta, especificidad del tema alta), son bastante comunes y se dan principalmente cuando llegan proyectos o fondos externos a los municipios, lo que provoca que se unan para administrarlos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, dos comunas del Departamento de Chuquisaca en Bolivia (Monteagudo y Huacareta) tuvieron que asociarse temporalmente, definiendo claramente las reglas de juego y los roles de cada uno, para poderse beneficiar de un proyecto destinado a proveer a las comunidades campesinas de la provincia de aparatos de radio financiados por la Embajada de Holanda. Este tipo de asociativismo se da también con mucha frecuencia en las zonas donde hubo una catástrofe natural y donde los municipios tienen que organizarse formalmente para recibir y distribuir la ayuda externa (caso de algunos municipios en Nicaragua con la ayuda externa llegada después del Huracán Mitch)

- En el caso del *asociativismo sectorial* (duración larga, especificidad del tema alta), es necesario que exista conciencia por parte de los Gobiernos Municipales implicados que existen temas en los cuales la dinámica no responde a los límites administrativos<sup>9</sup>.
- El *asociativismo de tipo integral* (duración larga, especificidad del tema baja), podría ser calificado como el grado más alto posible de acercamiento entre dos municipios. Esta situación se da cuando existe un grado de confianza muy alto entre ellos, que a menudo resulta de una práctica larga en el tiempo. Antes de llegar a este grado, los municipios involucrados pasaron casi siempre por otros tipos de asociativismo (cooperación). Otro elemento que explica este tipo de asociativismo es el grado de interdependencia entre los municipios involucrados<sup>10</sup>. Algunos municipios pequeños no disponen de los recursos financieros necesarios para poder ejecutar proyectos o contratar personal calificado, lo que puede explicar porque se ven interesados en compartir costos con otros.

**Gráfico 2**



### **Grupo 2: Grado de formalización alto, grado de compromiso bajo**

En este grupo también existen tres tipos de asociativismo que se diferencian por su duración y el grado de especificidad del tema

- El *asociativismo de tipo puntual* (duración corta, especificidad del tema alta) no logra tener el grado de compromiso del asociativismo de tipo funcional. La base de esta

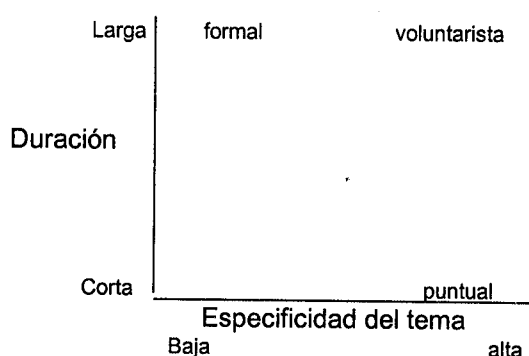
<sup>9</sup> Por ejemplo el Consorcio Intermunicipal del Gran ABC en Brasil que agrupa a 7 municipios para enfrentar la crisis económica o la Asociación de Municipios de la cuenca del Río Rimac en el Perú que agrupa a 14 municipalidades.

<sup>10</sup> Es el caso de las mancomunidades de municipios en Bolivia, donde a veces las municipalidades son de tamaño tan reducido, y con medios muy escasos, que no logran actuar si no se asocian con los municipios vecinos.

modalidad surge de los compromisos con poco convencimiento entre autoridades municipales para resolver un problema específico. Este tipo de cooperación encierra desde su nacimiento una fragilidad que ocasiona que sea poco viable.

- El *asociativismo de tipo voluntarista* (duración larga, especificidad del tema alta) es muy frecuente y existe cuando los municipios se encuentran haciendo parte de asociaciones que se crean por Ley o por acuerdos de la directiva nacional, aunque esta postura no se corresponda con la práctica o necesidades de los municipios <sup>11</sup>.
- El *asociativismo de tipo formal* (duración larga, especificidad del tema baja) corresponde a la realidad de muchas asociaciones de municipios, en el nivel nacional o regional, donde muy pocas veces se logra superar el rol reivindicativo y donde el compromiso de cada socio se limita al pago de una cuota de afiliación. Las asociaciones de municipios muy politizadas a menudo son de este tipo<sup>12</sup>.

**Gráfico 3**



### **Grupo 3: grado de formalización bajo, grado de compromiso alto**

En este grupo también existen tres tipos de asociativismo que se diferencian por su duración y el grado de especificidad del tema.

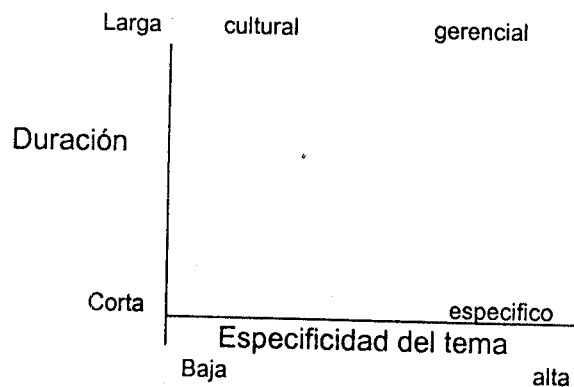
- El *asociativismo específico* (duración corta, especificidad del tema alta) responde a situaciones donde los municipios definen una alianza temporal para resolver un problema común de alcance temporal. En general este tipo de colaboración resulta ser altamente eficiente y con resultados concretos.

<sup>11</sup> Eso son por ejemplo los Comités de Salud o los Comités de educación a nivel provincial o regional que se crearon en varios países de América Latina.

<sup>12</sup> Como por ejemplo los Capítulos Regionales en Chile, que hasta la fecha asumen un rol antes de todo político y que todavía demuestran pocos resultados en términos de acciones realizadas conjuntamente. En algunas regiones del país se están creando "asociaciones regionales de municipios", con el objetivo de complementar con actividades técnicas la acción política de los Capítulos.

- El *asociativismo gerencial* (duración larga, especificidad del tema alta) se realiza cuando un municipio decide empujar una temática que supera los límites administrativos. Sin embargo, éste es bastante escaso, puesto que con el tiempo a menudo se transforma en asociativismo de tipo sectorial
- Finalmente el *asociativismo cultural* (duración larga, especificidad del tema baja) resulta a menudo de un largo proceso de colaboración entre los municipios involucrados, pasando previamente por un asociativismo gerencial exitoso que permitió construir relaciones de confianza, generar una práctica de coordinación y colaboración que se amplía otros temas. La colaboración entre municipios logró incorporarse en los procedimientos y costumbres del territorio, alcanzando su institucionalidad. Los municipios involucrados seguirán cooperando, independientemente de los cambios que puedan surgir en la composición del Gobierno Municipal.

**Gráfico 4**



Es importante notar que el asociativismo municipal es un proceso dinámico y que casi siempre la colaboración entre municipios pasa de un tipo a otro de asociativismo, según las orientaciones y resultados obtenidos en la experiencia desarrollada. Tampoco existen "recetas" que permiten identificar cuales son los pasos a seguir para asegurar un éxito.

Se han podido observar experiencias que empezaron por un grado de formalización alto y con un grado de compromiso bajo, que resultaron con el tiempo exitosos en cuanto a resultados obtenidos, logrando mejorar el grado de identificación de los municipios con su asociación (como por ejemplo la Asociación Chilena de Municipalidades). Otros empiezan por realizar acciones concretas conjuntamente y de manera puntal a fin de generar un nivel de confianza, compromiso y colaboración óptimo, antes de formalizarse en la constitución de una asociación (caso del Consorcio Intermunicipal del Gran ABC).

#### 4. ELEMENTOS IMPULSORES Y OBSTÁCULOS A UN "ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EXITOSO".

**Lo que permite afirmar que una experiencia de asociativismo es exitosa es el grado de satisfacción de las expectativas de los socios, es decir el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos por ellos, cualquiera sean éstos (sectoriales, integrales, a corto plazo, a largo plazo, etc.).**

Existen elementos objetivos que favorecen o limitan el éxito de las experiencias de asociativismo municipal:

a) *Los elementos facilitadores* identificados son los siguientes:

- Existencia de un **nivel de confianza** entre los diferentes participantes: Este nivel de confianza a menudo se construye a medida que los socios van logrando resultados conjuntamente.
- Estrechamente vinculada al primer elemento es la **existencia de una cultura de concertación** entre los gobiernos municipales y la sociedad civil. Ello facilita su acercamiento, desarrollando prácticas de cooperación y colaboración incluso con actores externos a la municipalidad misma. Se puede observar que los municipios con niveles de participación ciudadana altos logran éxito en la construcción de procesos de asociativismo con municipalidades vecinas.
- El **grado de necesidad** de cada uno de los municipios "socios" influirá también en el grado de éxito de la colaboración definida. Un municipio tendrá más tendencia a respetar los compromisos hacia los otros socios y a cumplir con sus obligaciones, si necesita de ellos para lograr sus propios objetivos.
- El **grado de autoestima** de los municipios involucrados. Un municipio "miedoso" difícilmente se comprometerá y negociará con otros si no piensa poder cumplir con sus obligaciones o si piensa no estar en capacidad de negociar acuerdos con otros municipios.
- La **capacidad de gestión** de los municipios influirá de manera determinante en el éxito de la colaboración iniciada ya que la presencia de la gestión permitirá enfrentar los desafíos en el proceso.
- El grado de **conocimiento del territorio y de su problemática** de desarrollo por parte del Gobierno Municipal influirá de manera determinante en el éxito de los procesos de cooperación emprendidos, ya que las propuestas que den motivo a la asociación serán mejor aprovechadas si se conoce como afectar la comuna y como lograr el involucramiento de sus actores.



- La presencia de lo que se podría llamar un “**elemento catalizador**” facilita en gran medida la cooperación. La presencia de un elemento exterior a los municipios, resulta en algunos casos favorable para provocar o animar la cooperación. Este elemento por lo general viene dado por la presencia de los fondos financieros o proyectos ofrecidos a un grupo de municipios por parte de otros niveles del Estado (Fondos Nacionales) o por la cooperación internacional.

b) En cuanto a los principales elementos que frenan la emergencia de experiencias de asociativismo municipal, se pueden enunciar los siguientes:

- El **partidismo político**, a menudo constituye un freno a la construcción de procesos de cooperación entre los municipios, especialmente en presencia de municipios marcados por un estilo de gestión personal,<sup>13</sup> es decir en ámbitos donde las decisiones son marcadas por la persona del Alcalde antes que por una reflexión en el Concejo Municipal. La cooperación entre Alcaldes de diferentes partidos políticos, se verá muchas veces frenada para la creación de un nivel de confianza que permita la búsqueda de soluciones conjuntas.

- La **rivalidad por el liderazgo local** constituye un obstáculo para que puedan realizarse acciones equilibradas entre los municipios. El protagonismo se constituye en enemigo para la eficiencia de la gestión. Las pugnas de liderazgo favorecen la emergencia de conflictos.

- La **poca capacidad de gestión** de las autoridades y personal de los gobiernos municipales que se asocian, puede constituir un freno a la construcción de procesos de asociativismo municipal. Esto se ve agravado cuando entre la gestión de un Alcalde y otro el municipio no da signos de saber como encarar los problemas que se “heredan”.

## 5. ALGUNAS ACCIONES POSIBLES PARA FORTALECER EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

Si bien el asociativismo es un proceso cuya maduración requiere de condiciones objetivas y subjetivas de gradual construcción y decidida voluntad, no es menos cierto que algunas acciones puedan emprenderse habrán de repercutir en el ámbito de las autoridades municipales, de sus líderes ó de los dirigentes municipalistas modernos. Algunas de las acciones a emprenderse pueden ser:

- Capacitación e información al mundo municipal sobre los alcances de las asociaciones así como del marco legal que rige a los municipios

---

<sup>13</sup> Ver C. Nicod “Elementos para una nueva gestión municipal”, ILPES, 1998.

- Identificación ó construcción de la agenda pública de los municipios, para reconocer las demandas, ofertas, recursos y factores que deben ser movilizados y que pueden ser atendidos desde formas de cooperación horizontal u otras.
- Establecimiento de experiencias pilotos que permita generar una colaboración fácil entre municipios (gestión conjunta de fondos) y mostrar los beneficios de ella.
- Identificar los “puntos fuertes” y débiles en la gestión y administración de cada municipio para elaborar propuestas de cooperación técnica, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno
- Apoyar a los municipios en la identificación del tipo de asociativismo que le conviene en función de sus capacidades y expectativas y asesorarlos para definir las “reglas de juego” de esta colaboración.
- Promover el asociativismo municipal, en el plano político como técnico, como instrumento de gestión territorial para el desarrollo.
- Articular las acciones de promoción del asociativismo municipal con otras dirigidas al fortalecimiento municipal
- Asesorar a los municipios en la promoción de la participación ciudadana y en su rol de promotor del desarrollo local
- Impulsar procesos de reflexión en los municipios a fin de analizar los principios de la cooperación municipal y proyectarlos en su relación con sus instancias regionales y nacionales.