

De la Asociatividad Municipal a la Asociatividad Estratégica¹

Egon Montecinos M²

Resumen

El documento comienza analizando el actual estilo de asociatividad municipal en Chile señalando que es una herramienta emergente para la gestión de los municipios, para luego plantear la idea de avanzar hacia una asociatividad municipal de tipo estratégica, que incorpore tanto en su estructura, organización y funcionamiento a otros actores y agentes locales. En este tipo de asociatividad el municipio se transforma en un agente fundamental e indispensable pero no hegemónico en la responsabilidad del desarrollo local. La alianza ya no sólo sería entre municipios sino en articulación con la diversidad de actores y agentes locales presentes en el territorio. El desarrollo endógeno se transforma en el sustento teórico de la asociatividad estratégica el cual reconoce recursos, potencialidades, aprendizajes y habilidades desarrolladas localmente. No se plantea como una asociatividad de tipo excluyente sino complementaria, donde la conducción estaría en una instancia con cierta independencia municipal ya sea en una agencia o corporación de desarrollo local.

Palabras Clave: asociatividad, asociatividad municipal, asociatividad estratégica, desarrollo endógeno, desarrollo local.

¹ Ensayo preparado en el marco del proyecto de tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales Mención Estudios de Procesos y Desarrollo de las Sociedades Regionales que dicta el Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

² El autor es Asistente Social, Licenciado en Trabajo Social, estudiante de la primera generación del Magister en Ciencias Sociales que dicta el Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de La Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

1. La Asociatividad³ Municipal en Chile

La legislación municipal actual expresa la posibilidad de que los municipios puedan asociarse como una forma de optimizar la gestión, ejecutar obras de desarrollo local, realizar programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, al fomento productivo, a la salud o a otros fines que le sean propios. A su vez, la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal y en general racionalizar los recursos municipales, financieros y humanos, son objetivos que se persiguen a través de la asociación, especialmente, entre municipios con menos recursos.

En Chile, existen asociaciones de carácter general y específico, un ejemplo de la primera sería la *Asociación Chilena de Municipalidades*, la cual se preocupa del funcionamiento general de los Municipios. Las Asociaciones con un carácter específico, son aquellas que se crean a un nivel regional o subnacional y que tienen por finalidad alcanzar objetivos relacionados con temáticas específicas y/o territoriales que no pueden ser abordadas de manera aislada.

La estructura orgánica de una asociación de municipios se conforma por la asamblea general, el consejo directivo, el comité ejecutivo, la secretaría ejecutiva y los comités técnicos asesores. Todas estas unidades son responsabilidad de alcaldes, concejales, equipos técnicos municipales y expertos en determinadas áreas. La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo N°131, establece la facultad para que las

municipalidades puedan establecer *asociaciones municipales* para facilitar la solución de problemas que sean "comunes" y lograr una mejor optimización de los recursos disponibles. De esta manera, una asociación de municipios es una instancia que se crea para dar cumplimiento a determinados objetivos de mediano y largo plazo en donde se expresa el ánimo asociativo de las municipalidades.

En cuanto a los principios que debieran regir una asociación, se orientan fundamentalmente a:

- Respetar la identidad y la autonomía de los *concejos municipales*. Esta identidad se refiere principalmente a resguardar que ningún municipio tenga menos *peso político* que otro en las decisiones que se tomen. Se habla más bien de identidad política que de identidad territorial.
- Las competencias de cada municipio deben estar claramente establecidas, y por ende debe transformarse en un organismo que facilite la tramitación administrativa y no en un eslabón más de ella.

En estos principios no se aprecia la necesidad de reconocer e incorporar habilidades, destrezas territoriales, recursos, potencialidades y la visión de los actores locales respecto de su desarrollo. Se potencia más bien, la visión que tiene el o los municipios respecto del desarrollo local, este hecho, se transforma en uno de los principales obstaculizadores para alcanzar o promover un tipo de asociatividad *sustentado y fundamentado*, no tan sólo en las necesidades que

³ Solo para efectos de este artículo, *Asociatividad* y *Asociativismo* serán utilizados como sinónimos.

visualiza el municipio, sino también en los recursos y potencialidades existentes en el territorio, así como en las habilidades desarrolladas por las personas que lo habitan.

El marco municipal legal vigente en nuestro país, ha sido y seguirá siendo una herramienta fundamental para que los municipios mejoren su gestión, ya que, entre otros aspectos establece la posibilidad de la asociación, así como también compartir recursos de distinta naturaleza. En Chile, existen aproximadamente más de 70 *asociaciones municipales* siendo la región metropolitana la que presenta el mayor número de ellas (SUBDERE, 1999). Este tipo de iniciativa, se presenta como una herramienta emergente, fundamentalmente para mejorar la gestión local.

Por ejemplo, en el caso de la Novena Región, tenemos la Asociación de Municipalidades del "Secano-Costero", creada en 1994, conformada por las comunas de *Galvarino, Nueva Imperial, Carahue, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén* (SUBDERE, 1999, p. 100). Esta Asociación fue creada, fundamentalmente, para mejorar la administración de maquinarias para la mantención de caminos intercomunales. Además de constituir una unidad territorial contigua, estas comunas poseen características rurales, étnicas y sociales similares que se transformaron en un facilitador para asociarse y abordar problemas de manera conjunta. Sin embargo, se puede apreciar que en su *conformación y estructura* no hay participación de otros actores territoriales, con excepción del municipio. La participación ciudadana se considera en los posibles beneficios que se puedan obtener, es decir, en un sentido funcional.

En el caso de la Región de Los Lagos, tenemos la Asociación de Municipalidades del "Corredor Bioceánico Sur", conformada por las Municipalidades de *Corral, La Unión, Río Bueno y Lago Ranco*⁴, la cual tuvo como objetivo de formación la concreción de la carretera entre el puerto de Corral y el paso internacional cardenal Samoré, la integración con la república Argentina, la carretera de la costa, el manejo de la cuenca del Río Bueno y los vertederos intercomunales (SUBDERE, 1999, P. 102). La revisión de los Pladeco de las comunas de La Unión y Río Bueno nos indica que la asociación entre estos municipios, no es considerada como un instrumento de gestión que potencie el desarrollo de ambas comunas, más aún, la "asociación del corredor bioceánico sur" no aparece en la planificación de ambos organismos subnacionales. El impacto territorial ha sido mínimo, ya que, hasta el momento se mantiene como una instancia que presenta un escaso reconocimiento social y participación de actores locales. En este caso, la asociación no se percibe ni se incorpora como instancia que involucra la eventual apertura hacia otros territorios, (en este caso con Argentina) con el consiguiente fortalecimiento y revitalización de microeconomías territoriales, así como también de los sistemas productivos locales. A cinco años de su creación, la asociación no ha tenido un mayor impacto en el territorio, sin embargo, se rescata el valioso referente de la *intención y actitud* de los municipios para abordar necesidades y problemas de manera conjunta. En Junio del 2002 se

⁴ Asociación (con excepción de la comuna de Corral) en la cual el autor se encuentra realizando investigación para optar al grado de magister en ciencias sociales, tesis que lleva por título "La Asociatividad Estratégica como promotor del Desarrollo Local en las Comunas de La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono.

inició un nuevo intento asociativo por parte de los municipios de La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono, ahora, con la intención de potenciar el turismo y el desarrollo local en la cuenca del Lago Ranco.

La recién conformada asociación de la "Cuenca del Lago Llanquihue", el 22 de Noviembre del 2001, compuesta por los municipios de *Puerto Varas, Frutillar, Llanquihue y Puerto Octay*, tiene como objetivo promover el desarrollo local, a partir del trabajo coordinado con relación al turismo, así como la preservación de la cuenca del Lago Llanquihue. Esta asociación, por lo menos en su primera etapa comenzó haciendo público los compromisos de cada municipio e incorporando y comprometiendo fundamentalmente, a organismos de la administración pública con aportes económicos para su funcionamiento. Habría que esperar cómo evoluciona y si se produce la incorporación de otros actores locales en su estructura y funcionamiento. Hasta la fecha, los esfuerzos están orientados a incorporar al sector privado-productivo local⁵ y en la elaboración de un plan de desarrollo territorial que involucre a los cuatro municipios.

Todas estas experiencias -exceptuando la última que es muy reciente y un poco más ambiciosa- tienen un punto en común, carecen de la participación de otros actores locales, (como empresarios, pequeñas y medianas empresas, asociaciones gremiales, organizaciones sociales, entre otros) en su *estructura*,

⁵ Información obtenida en diario el Llanquihue del día jueves de 13 Junio del año 2002 en entrevista realizada a Iván Leonardt, secretario ejecutivo de la asociación de municipalidades del Lago Llanquihue.

organización y funcionamiento. El predominio y toda la responsabilidad del desarrollo territorial lo asume el municipio, cuestión que de ninguna manera potencia al territorio en su conjunto y a los recursos, potencialidades, conocimientos y habilidades desarrolladas por los distintos actores locales.

La visión de desarrollo de la comunidad, del sector privado y productivo, los recursos y potencialidades territoriales, el saber comunitario, en definitiva, el actor local y su relación con el entorno, se encuentran debilitados apreciándose una escasa participación en el actual estilo de asociatividad, es decir, sin participación en el desarrollo territorial. De esta forma, efectivamente nos encontramos con "asociatividad municipal" más que con "asociatividad estratégica".

2. Asociatividad Municipal y Asociatividad Estratégica: ¿versus o complemento?

A mi juicio, la falencia actual de los municipios ha estado en establecer asociaciones puntuales e instrumentales sin sustentabilidad en el tiempo y que tienen un impacto menor en la comunidad, en las economías locales, en las organizaciones, en las instituciones, en definitiva, en las personas. No se logra superar la visión de municipio como agente hegemónico y único responsable del desarrollo a nivel local, provocando que las asociaciones sean instrumentos de gestión en las cuales no se percibe participación ciudadana, promoción de sistemas productivos y alianzas locales, por tanto, el acto de asociación se reduce a acuerdos políticos, entre Concejos Municipales, sin posibilidad de que ello trascienda y logre responsabilizar a otros

actores comunales en el proceso de desarrollo local. A simple vista, la gestión municipal se aprecia y se ejecuta en forma aislada, única, cerrada, inflexible y sin sentido territorial, apareciendo en ocasiones, actos de competencia odiosa entre comunas vecinas. Da la impresión que nuestras comunas, permanecen ancladas en la antigua adscripción divisoria regionalista⁶, segregadora, propiciando la validez del alegato localista por sobre el interés regional/local (SEREMI Educación Región de Los Lagos, 2000, p. 60).

Las experiencias revisadas en el documento "asociativismo municipal" (SUBDERE, 1999) y las visitas y entrevistas en terreno⁷ dan cuenta de un estilo de asociatividad con escasa participación de la comunidad en su génesis y desarrollo, surgiendo como iniciativa de la autoridad comunal y en algunos casos sugerido por organismos nacionales como condición para acceder a determinados proyectos o recursos económicos. Esto no quiere decir que se desconozca al Concejo Municipal la categoría de "representante de la comunidad", sino que, simplemente ha sido un asociativismo que presenta ausencia de la comunidad y escasa sustentabilidad surgiendo desde la "autoridad" y no como un efecto endógeno que se origine de la articulación

de las fuerzas locales o capital sinérgico presentes en la comuna.

El actual asociativismo municipal caracterizado por ser administrativo y vertical, se puede ver fortalecido con una propuesta *complementaria* que genere y otorgue mayor protagonismo y responsabilidad al actor local en el proceso de crecimiento y desarrollo territorial ya no de manera funcional sino sustancial, emergiendo desde las fuerzas locales endógenas donde se estaría otorgando sustentabilidad social y política a la gestión asociada entre municipios.

Desde mi perspectiva, no basta con la voluntad política para garantizar el éxito de una gestión asociada o un trabajo conjunto entre municipios, sin embargo, esta estrategia ha sido la predominante en las asociaciones municipales en Chile. Al estar sujeto a voluntades políticas, se corre el riesgo de no pasar de un tema condicionado a simpatías entre alcaldes y concejales de similares o diferentes ideologías políticas en y de distintas comunas. Habría que apelar a una madurez cívica superior para pensar que un Concejo Municipal, no sienta que el acto de asociación es una solución de problemas ajenos o para "otros". Porque en estricto rigor, efectivamente, se estarían solucionando problemas a "otros" pero no de manera clientelista, sino en un sentido cooperativo, recíproco, recursivo, solidario y territorial. Esta situación se puede graficar con la siguiente situación. El ingreso a la ciudad de Río Bueno desde el cruce "los Tambores" al puente "Río Bueno", tramo de aproximadamente 3 kilómetros, pertenece administrativamente a la comuna de La Unión. Las entrevistas y visitas a terreno indican que ese tramo históricamente ha tenido una iluminación deficitaria, por tanto, ¿quién ilumina? o

⁶ Ordenamiento territorial utilizado principalmente para promover el crecimiento de las "regiones", las cuales fueron establecidas con criterios geográficos, matemáticos y en ocasiones militares (como el caso de Puerto Montt, capital de la Décima Región), toda esta división no consideró las distintas sociedades regionales/locales existentes en el país.

⁷ Entrevistas y conversaciones principalmente con actores locales de las comunas de La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono en el marco de tesis de magister que realiza el autor.

más bien ¿a quien le corresponde iluminar?. Se podría especular sobre algunas respuestas, la comuna de La Unión podría manifestar, "no tengo recursos y además no tengo por qué iluminar el ingreso a la ciudad de Río Bueno". Por su parte, Río Bueno podría responder "no está en mi territorio y no tengo recursos para iluminar". Respuestas "lógicas" y "razonables". ¿Qué sucede con las personas que habitan ese territorio? ¿dónde postulan a beneficios sociales?, ¿dónde acceden a salud? etc.

La asociatividad estratégica se generaría a partir de la articulación entre las visiones de desarrollo, capacidades, habilidades, motivaciones, ganas de crecer y desarrollarse de los actores locales presentes en el territorio. En algunos casos no todos los recursos y potencialidades locales permiten asociarse con otra comunidad y/o municipio, entonces, la asociatividad municipal estratégica se podría entender como la asociación y organización *voluntaria, democrática y consensuada* entre actores locales, institucionales, públicos y privados de distintas comunas, los cuales establecen un vínculo, formal o no, con el fin de alcanzar un objetivo común, relacionado con el desarrollo y crecimiento del territorio, en donde el municipio aparece como un actor relevante e indispensable, pero no hegemónico. El municipio junto a los recursos, potencialidades y actores locales, en la forma (en la estructura) y en el fondo (en la acción), tienen la misma responsabilidad sobre el desarrollo local.

El vínculo se establece considerando los recursos y potencialidades locales, los cuales se transforman en el sustento para promover un estilo de asociatividad que debiera expresarse en el territorio a través de una articulación entre el nivel

municipal y los actores locales. El municipio asume un rol de promotor, facilitador, generador de procesos sinérgicos que contribuyan a develar el proyecto de desarrollo en el cual se reflejan las distintas visiones y opciones tanto de la comunidad como de los municipios involucrados.

En la asociatividad estratégica, los recursos (de distinta naturaleza) y potencialidades del territorio, deben ser promovidos y movilizadas por los propios actores territoriales. De esta forma, la relación actor local, recursos y municipio, no se altera considerablemente por elementos exógenos, que en la eventualidad, no consideran las capacidades endógenas desarrolladas y generadas localmente. Entonces se debiera producir mayor participación, compromiso y apropiación social quedando el proceso de desarrollo local, ya no sólo en manos del municipio sino que también en manos del territorio.

La gestión municipal asociada, tendría que ir más allá de la prestación de servicios sociales y económicos, el municipio tendría que ser capaz de fortalecer y potenciar al territorio y su identidad, al actor local y su habilidad, al recurso y la potencialidad. Pero surge una gran interrogante ¿quien o qué instancia asume el desarrollo o puesta en marcha de un asociatividad de tipo estratégica?

En este caso el municipio se transforma en un articulador y promotor de procesos sinérgicos, animación social y asociatividad entre actores locales presentes en el territorio, o sea, no sólo se asocian municipios sino que se articulan actores locales de diversa naturaleza. Desde esta óptica, se podrían superar asociaciones cortoplazistas, sin

participación ciudadana y del sector privado y que no logran superar una racionalidad de tipo instrumental basada fundamentalmente en acuerdos políticos, lo cual, se transforma en la lógica actual de las asociaciones municipales existentes en Chile. Por tanto, no se potencia la asociatividad como herramienta de gestión territorial, la cual debiera comenzar reconociendo recursos, potencialidades y habilidades endógenas, revitalizando las economías y sistemas productivos locales. Así, el Municipio despliega un estilo de gestión en el territorio que reconoce habilidades y no excluye, promueve y no dirige, potencia y no limita y corresponsabiliza al actor local en la planificación del desarrollo. Sin embargo, sigue predominando en el nivel local la planificación tradicional o normativa con objetivos rigurosos y preestablecidos de arriba hacia abajo y en situaciones de alta concentración institucional del poder, no se promueve la acción asociada en situaciones de poder difuso, con objetivos en construcción, establecimiento de alianzas, etc.

En la asociatividad estratégica, la identidad no se entiende como "una gran o única identidad comunal", estática, cerrada, rigurosa y con límites preestablecidos, se entiende como un proceso que está en construcción, que puede sobrepasar las fronteras comunales formales. Es innegable que existen fronteras administrativas, pero: ¿existen fronteras y límites en el imaginario colectivo? y si éstas existen ¿hasta dónde llegan estas fronteras?, ¿superan los límites administrativos?, ¿los actores locales, agentes públicos y privados se sienten compartiendo una historia, una visión de desarrollo, un mismo problema, un mismo territorio?, ¿existen identidades territoriales que superan la escala

comunal? Es importante conocer y develar el concepto que una comuna tiene de sí misma, sus vocaciones territoriales y la relación que existe entre actores y agentes locales presentes en el imaginario colectivo. Este aspecto resulta relevante al momento de querer impulsar una asociatividad desde el actor local y su comunidad y no sólo desde el municipio, detonando procesos de participación y asociaciones más sustentables en el tiempo y fundamentadas en el territorio.

La articulación e incorporación de otros actores locales, como el sector privado, organizaciones no gubernamentales, microempresarios, organizaciones sociales, entre otros, puede transformar a la asociatividad municipal en una propuesta y herramienta de gestión para el abordaje de problemas sin "sellos" municipales ni comunales, sino más bien territoriales, donde las propuestas de solución generarían procesos sinérgicos provocando que las barreras municipales y administrativas no se transformen en un obstáculo para su ejecución.

3. Desarrollo Endógeno: el fundamento teórico para la asociatividad estratégica

La dinámica mundial actual se caracteriza por acelerados procesos de cambio, ya sea en los aspectos tecnológicos, científicos, culturales, ambientales, políticos o económicos. Estos fenómenos hacen que las sociedades locales/regionales y sus instituciones se vean enfrentadas a diferentes desafíos para incorporarse a las principales megatendencias internacionales (especialmente económicas). Esta nueva inserción puede ser exógena, o sea, las regiones o territorios se transforman en receptores

pasivos de inversiones económicas y estímulos externos. Asimismo se pueden promover procesos de desarrollo con características más endógenas, donde los territorios se transforman en sujetos activos, incidiendo en el tipo y estilo de dirección que se da al desarrollo del territorio.

El desarrollo como concepto genérico, debiera ser considerado cada vez como más endógeno, por su estrecha relación con la (o las) cultura (s) local (es) y los valores que en ella se desarrollan. De esta forma, podemos afirmar que el desarrollo tiene además un carácter eminentemente axiológico, cualitativo y con una fuerte relación con las potencialidades, recursos y valores de las personas.

El desarrollo endógeno tendría una íntima relación con la formación de un proceso emprendedor e innovador que nace desde las personas, donde el territorio y su población no son un receptor pasivo de políticas, estrategias y proyectos, ya sea del Estado o de las grandes empresas transnacionales. Al contrario, la idea es poder generar iniciativa propia, local y así incidir en la dinámica territorial. De acuerdo con Boisier (2000, p. 96) el desarrollo endógeno debería emerger de un territorio socialmente construido, definido como comunidad, con personas que posean grados crecientes de pertenencia e identidad, con presencia de potencialidades, recursos, habilidades e iniciativas que permitan innovar en el ámbito local. En este grupo de personas que se reconocen como comunidad, se encuentran presentes un elevado número de capitales intangibles y actores locales vinculados con la toma de decisiones, los que al articularse en un proceso asociado, democratizador, consensuado y decidido,

ponen a trabajar el capital sinérgico y el potencial endógeno de desarrollo.

Esta capacidad de articulación de los distintos capitales intangibles distinguibles en una sociedad local/regional (sean éstos capitales social, cognitivo, mediático, humano, institucional, cultural, cívico, simbólico entre otros) es definida como capital sinérgico, forma superior de capital intangible el cual permitiría movilizar, en un proceso democratizador, a una colectividad en función de un objetivo y/o propuesta en común. Una de las características del desarrollo –además de su relación con los capitales intangibles y la articulación a través del capital sinérgico– es su estrecha relación con el tamaño territorial. Esta relación con el tamaño territorial se manifiesta en que los capitales intangibles se potencian y toman mayor fuerza en territorios de pequeña escala, donde las relaciones interpersonales, las confianzas mutuas, las tradiciones y los contactos directos cara a cara, cobran relevancia a la hora de tomar un gran acuerdo que dé dirección y articule estos capitales intangibles.

Estos territorios de pequeña escala, se pueden representar desde una manzana (cuatro cuadras que forman una especie de cuadrado o rectángulo en una ciudad) una población, un sector, una ciudad, una comuna, una región o más. Esta dirección, que debería emerger de una sociedad local a través de la articulación de los capitales intangibles, se podría concretar por medio del “proyecto político” de una determinada comunidad o sociedad local/regional. En este contexto se deberían coordinar las decisiones que pueden ser tomadas por una serie de agentes y actores locales⁸, las que podrían

⁸ Actor Local se entiende como aquel sujeto social, grupo, organización o institución de diversa

eventualmente ser orientadas y canalizadas hacia el desarrollo por medio de una asociatividad donde el municipio forma parte de ella.

Desde esta perspectiva, el desarrollo tendría que ser un fenómeno de carácter endógeno, eminentemente asociativo, íntimamente relacionado con la capacidad de articulación de actores locales, en el cual los capitales intangibles se desarrollan y encuentran más fácilmente en territorios de pequeña escala, donde se dice: "aquí todos nos conocemos". En estos espacios las relaciones interpersonales son más proxémicas que distémicas, los vecinos conocen muy bien lo que pasa en su sector así como sus recursos y potenciales de desarrollo y éste depende en gran medida de lo que suceda en su territorio.

El desafío estaría en poder identificar, develar y potenciar los distintos, recursos, potencialidades, problemas y capitales intangibles presentes en las comunas, fortalecer y promover desde ahí el capital sinérgico y, de esta forma, movilizar a los actores locales (con sentido de pertenencia territorial) en función de objetivos comunes, y de esta forma, detonar procesos de asociatividad con un fuerte compromiso de la población, es decir, endógeno.

naturaleza (económica, política, cultural, entre otros) que tiene un reconocimiento social y ejerce un cierto tipo liderazgo en la comunidad que se desenvuelve. Agentes Locales, se define como aquel actor local que se encuentra vinculado directamente con la toma de decisiones, a escala local, comunal, regional o nacional.

3.1. La asociatividad estratégica como herramienta de gestión para el desarrollo local

En el contexto de la globalización, la gestión para el desarrollo asume un papel protagónico, especialmente en territorios de pequeña escala o en las células políticas básicas del desarrollo societal, como son los municipios, donde resulta habitual escuchar que los recursos son escasos y que los problemas son crecientes. Entonces, la gestión se debería desarrollar de manera cooperativa, solidaria y potenciando los recursos endógenos que posee cada territorio, ya que, resulta difícil pensar que los municipios, de menor tamaño y desarrollo relativo, puedan abordar de manera aislada la gestión territorial. El éxito del desarrollo territorial a pequeña escala estaría cada vez más determinado por el uso eficaz y eficiente de los recursos y potencialidades endógenas, así como por el grado de articulación o generación de capital sinérgico que se genere entre los distintos actores y agentes locales.

Una alternativa para gestionar el desarrollo local sería *no* actuar de manera aislada y con procedimientos rígidos, sino avanzar hacia instituciones modernas, flexibles, innovadoras y con capacidad de actuar en equipo de manera organizada y asociada, siendo mediatizada por objetivos y vínculos comunes reflejando una alta participación y compromiso de la comunidad en la elaboración e implementación de estrategias y proyectos de desarrollo. Al respecto Vázquez-Barquero (2000, pp. 21), señala que "el desarrollo local lo podríamos entender como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de

la población de una localidad, comuna o región. Cuando la comunidad o sociedad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local con características endógenas”.

Los territorios de pequeña escala poseen recursos y potencialidades económicas, humanas, culturales, políticas e institucionales, que son determinantes a la hora de impulsar procesos de desarrollo. Así, la competitividad de los territorios se refuerza mucho más, si aquellas potencialidades y recursos se gestionan entre municipios, de manera conjunta, asociada y no aislada. En el actual contexto, la asociatividad entre municipios aparece como una herramienta de gran utilidad especialmente para mejorar la gestión, ya sea de los gobiernos regionales como de las administraciones municipales. La asociatividad se presenta como un instrumento para abordar y enfrentar los desafíos que se presentan en el mundo moderno y dar satisfacción a los problemas diarios que enfrenta la comunidad.

En el marco de una propuesta metodológica para gestionar una asociatividad estratégica se pueden reconocer diversos momentos previos a su conformación.

En un primer momento se propone un reconocimiento de recursos de diversa naturaleza, económicos, humanos, socioculturales, naturales, tecnológicos e institucionales, así como también un reconocimiento de potencialidades locales como capacidad de gobierno, liderazgos, capacidad para asociarse e instancias de participación en cada una de las comunas. Esta acción se puede traducir en un diagnóstico que incorpore necesidades,

problemas, recursos y potencialidades *municipales y comunales*. Estos aspectos se transformarían en el sustento y fundamento para elaborar una propuesta de asociatividad estratégica. Como fase posterior se deberían identificar los recursos y potencialidades locales pero que, ahora *facilitan y obstaculizan* la generación de una *asociatividad entre municipios y actores locales*, es decir de tipo estratégica.

El segundo momento consiste en develar factores estratégicos para alcanzar una asociatividad, es decir, conocer si los actores locales involucrados perciben que existen problemas que podrían ser solucionados de manera conjunta, cooperativa, consensuada y solidaria, de no ser así, se diluyen las posibilidades de que todos o gran parte de los esfuerzos terminen concretados en una asociatividad estratégica. En esta instancia resulta de vital importancia conocer cuál es la visión de desarrollo que tienen los distintos actores y agentes locales de las comunas, avanzando hacia la configuración de un proyecto político territorial generando un estilo de gestión cooperativo y solidario entre municipios pero también entre sus actores locales.

En un tercer momento se establece la estructura, organización y funcionamiento de la asociatividad, la que debe responsabilizar en ello a otros actores locales además del municipio.

3.2. La conducción de una asociatividad estratégica

Una de las formas que estarían propiciando el fomento de actividades productivas y de alguna forma potenciando el crecimiento y desarrollo de los territorios, en un contexto de

asociatividad, serían las agencias de desarrollo local con un carácter supra-comunal. Este organismo se basa en los recursos y potencialidades endógenas existentes en cada comuna para entregar soluciones y abordar los problemas territoriales. La ADL (agencia de desarrollo local) es un organismo integrador y portador de un nuevo tipo de intervención territorial (social y económica), la cual tiene como característica fundamental ser consensuada localmente. Este consenso se logra o se debería lograr a raíz de una fuerte articulación y diálogo constante entre los diferentes agentes y actores locales, institucionales, públicos y privados, además de los agentes externos, los cuales deberían generar un entorno favorable e innovador de políticas, programas, instrumentos y servicios de apoyo a proyectos, empresas e iniciativas tanto internas como externas que favorezcan y promuevan el desarrollo local.

La ADL apoyaría el desarrollo local, por un lado, detectando las necesidades y demandas locales y prestando todo el apoyo técnico y de asesoría posible para la realización de las actividades locales relevantes, y por otro lado realizando funciones de coordinación y complementación interinstitucional entre y con las administraciones públicas y privadas. A su vez, debiera informar permanentemente de las necesidades, potencialidades y recursos locales, de tal forma que se facilite la aplicación de políticas, programas e instrumentos de fomento productivo diseñados por los propios gestores territoriales (sean estos públicos y/o privados), según sean las necesidades, recursos y potencialidades locales (Yarmuch, 1997, p. 20).

En cuanto a los objetivos que persigue una ADL, debieran estar relacionados, orientados y coordinados con los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y la respectiva Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y fundamentados en los estudios de potencialidades, recursos y necesidades locales que ella misma realiza. En cuanto a algunos de sus objetivos específicos podemos destacar:

- Identificar las potencialidades y recursos condicionantes del desarrollo local de cada comuna y en conjunto fomentar el mejor uso de los recursos locales actuales y futuros y propiciar espacios de asociatividad.
- Prestar asesoría a la planificación estratégica comunal.
- Crear las condiciones para la concertación y potenciación del capital sinérgico de los actores locales territoriales.
- Coordinar e informar la oferta de políticas, servicios e instrumentos públicos y privados, nacionales e internacionales, para la creación y funcionamiento de empresas e iniciativas locales.

La actuación estratégica de las agencias de desarrollo, deberían abarcar una superficie territorial superior al marco estrictamente comunal y municipal, pasando a ser intercomunal. Es decir, la acción y el estilo de gestión de una agencia-corporación podría estar enmarcado en el contexto territorial de una asociatividad estratégica municipal, la cual gestionaría no sólo a "la comuna" sino que al territorio compartido por comunas contiguas geográficamente.

La promoción del desarrollo local a través de una agencia o corporación de fomento, no significa que se esté negando o desconociendo la función que un

municipio debe asumir en temas como fomento productivo y en la promoción, animación y reactivación de microeconomías locales. Más bien, se pone de manifiesto que el municipio es un actor local protagónico pero no hegemónico en materia de desarrollo local, el cual se fortalece de manera creciente en procesos de articulación con otros agentes y actores locales presentes en el territorio. De esta manera, una agencia de desarrollo local estaría solucionando parte de los problemas que se pueden generar en la eventualidad de que emerjan conductas hegemónicas de un municipio con respecto a otro en el manejo administrativo y tecno-político que se haga de la asociatividad.

Con relación a los impactos de una asociatividad estratégica, esta pretende impulsar o poner en práctica algunos cambios en la lógica de actuación y gestión de los diversos actores y agentes locales y de sus instituciones territoriales (especialmente en los municipios). Se identifican y movilizan los recursos y potencialidades locales con el objeto de comenzar a esbozar la construcción de un entorno favorable dirigido a fomentar y dinamizar el desarrollo de las comunas involucradas. Se requiere de objetivos, organismos e instrumentos localmente consensuados, a través de una o más agencias o corporaciones de fomento de desarrollo local con cierta independencia de los municipios, especialmente política. Este organismo debería poseer características de agilidad y flexibilidad para que sirva de puente, nexo y se transforme en un catalizador entre el sector privado y los organismos de la administración pública local.

A través de la asociatividad estratégica se espera pasar de la administración

municipal al gobierno comunal, estableciendo las bases sociales sustentables que permitan generar estilos de gestión participativas con un alto grado de compromiso de los actores y agentes locales, haciendo más pertinente el tipo de intervención y las propuestas de solución a los problemas territoriales.

El fortalecimiento del desarrollo local a partir de la asociatividad estratégica, da cuenta de algunos elementos claves para dinamizar las economías locales. Uno de ellos es que los municipios articulados con el sector privado y la comunidad dan cuenta de una acción más efectiva para el desarrollo, las iniciativas se pueden impulsar y ejecutar desde los niveles locales, promoviendo de alguna manera acciones más descentralizadas. En definitiva, la asociatividad estratégica municipal persigue fortalecer y potenciar aún más el desarrollo local, pues en la práctica concede un rol protagónico a empresas, organizaciones, instituciones, y a la propia comunidad, de esta manera, los actores públicos y privados se transformarían en los principales responsables de las acciones de inversión y control del proceso de desarrollo local.

4. Conceptos Utilizados en el Artículo

Asociatividad: Organización voluntaria, consensuada, con un fuerte contenido democrático entre personas, grupos y/o instituciones que establecen un vínculo explícito con el fin de alcanzar un objetivo común lícito. Este acto de actuar asociadamente produce fortalecimiento de las fuerzas sociales endógenas, lo que da lugar a la generación de capital sinérgico promotor de iniciativas de desarrollo. Para efectos de este artículo se usará como sinónimo la palabra **Asociativismo**.

Asociatividad Municipal: Es la asociación y organización voluntaria, consensuada y democrática entre municipios que establecen un vínculo explícito con el fin de alcanzar un objetivo común relacionado con el desarrollo o crecimiento de su territorio. En este tipo de asociatividad el actor local en la estructura, organización y funcionamiento y participación toma parte de manera funcional.

Asociatividad Estratégica: Es la asociación y organización, voluntaria, consensuada, democrática entre actores locales e institucionales de distintas comunas, las cuales establecen un vínculo explícito con el fin de alcanzar un objetivo común, relacionado con el desarrollo y crecimiento de su territorio. El vínculo se establece considerando los recursos y potencialidades existentes que promuevan un estilo de asociatividad que debiera expresarse tanto a nivel municipal como de sus comunidades. Debiera existir un proyecto de desarrollo territorial compartido o en el cual se refleje las distintas visiones de desarrollo tanto de la comunidad como de los municipios involucrados. En la asociatividad estratégica, los recursos (de distinta naturaleza) y potencialidades del territorio, deben ser promovidos y movilizados por los propios actores locales. De esta forma, la relación natural actor local-recursos-municipios no se altera considerablemente por elementos exógenos que en la eventualidad no consideran las capacidades endógenas desarrolladas y generadas localmente, entonces debiera producirse mayor participación, compromiso y

apropiación social quedando el desarrollo y futuro del territorio, ya no sólo en manos del municipio sino que también de la comunidad territorial.

Actores Locales: Toda persona, grupo, organización o institución que tiene un cierto grado de ascendencia o ejerce algún tipo de liderazgo (de diversa naturaleza) o reconocimiento social en su territorio.

Agentes Locales: Toda persona, grupo, organización o institución que tiene un cierto grado de ascendencia o ejerce algún tipo de liderazgo (de diversa naturaleza) o reconocimiento social en su territorio y que además está directamente involucrado con el proceso de toma de decisiones de su territorio.

Agencia de Desarrollo Local o Corporación de fomento de Desarrollo Local: Organismo integrador y portador de un tipo de intervención territorial (social y económica), la cual es consensuada localmente. Este consenso lo promueve o lo debería promover a través de la articulación de los diferentes agentes y actores locales, sociales, públicos y privados, para generar un entorno favorable e innovador de políticas, programas, instrumentos y servicios de apoyo a proyectos, empresas e iniciativas tanto internas como externas. Para lograr este sustento y consenso, este organismo se debería fundamentar en las potencialidades y recursos que permitan o propicien una asociatividad entre municipios y sus comunidades. Frente a lo cual se transforma en agencias o corporaciones de desarrollo intercomunal.

Desarrollo Local: Proceso de desarrollo y crecimiento que mediante la utilización de los recursos y potencialidades (de distinta naturaleza sean humanos socioculturales, técnicos, económicos, liderazgos entre otros) existentes en el territorio, conduce a elevar el bienestar y calidad de vida de la población de un territorio, localidad o región. Cuando la comunidad es capaz de liderar el proceso de desarrollo y /o crecimiento nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno (Aghón, Alburquerque, Cortés, 2001, p. 21).

5. Bibliografía

Aghón G., Alburquerque F., Cortés P. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1996). *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile. Cuadernos del Ilpes N°42.

Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile. Editorial Universidad de Talca.

Boisier, S. (2000). "Desarrollo (¿de qué estamos hablando?)", *Estudios Sociales* N°103, Trimestre 1.

Secretaría Regional Ministerial de Educación, Región de Los Lagos, (2000, enero). "Cultura en la Región de Los Lagos", *Pluvial* N°1. pp. 53-63.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, (1999). *Asociativismo Municipal*. Chile.

Yarmuch J. M. (1996). "Elementos para definir un perfil de Agencia de Desarrollo Local", Dirección de Desarrollo y Gestión Local. ILPES, Santiago de Chile.