

Informe Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres Regiones de Chile”, caso AMDEL

Realizado por: Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía¹, Universidad del Bío-Bío

El presente informe da cuenta del estudio de caso de AMDEL llevado a cabo por el Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía en el marco del Estudio “*Articulación y Actores para la descentralización en tres regiones de Chile*”, desarrollado por la Universidad de los Lagos, por encargo de la SUBDERE. La selección de AMDEL como un caso de estudio obedece a la experiencia de articulación de diversos actores del territorio local, públicos, privados y de la sociedad civil en pos del desarrollo territorial.

Se destaca y hace aún más interesante este caso el hecho que una Asociación de Municipalidades va adoptando un enfoque territorial en su quehacer y funcionamiento habitual, los cuales no coincide con la forma institucional de ver y organizar el territorio chileno. El fundamento de dicho enfoque se refiere un pasado y un presente comunes a los municipios que integran AMDEL, una misma ubicación geográfica, rasgos de identidad y tradición cultural compartida. El presente documento muestra de manera descriptiva y analítica cómo se ha llevado a cabo este proceso que contribuye a la descentralización. La importancia de recuperar y analizar esta experiencia, radica en ver qué elementos resultaron claves para lograr la articulación de los diversos actores que se encuentran tanto en el territorio como fuera de este, saber cómo desde el propio territorio sus actores van realizando estrategias de desarrollo local acordes a sus necesidades y entorno.

La metodología para el estudio de caso fue de carácter cualitativo, indagando en la perspectiva de los diferentes actores que protagonizan la experiencia. Ello se tradujo en la aplicación de una pauta de entrevista estructurada a 14 actores claves del territorio, entre los cuales se encuentran alcaldes, representantes de las mesas, funcionarios municipales y también actores del sector público, además de dos entrevistas semi estructuradas a informantes claves del territorio. Por otro lado, se utilizó documentación secundaria facilitada desde la secretaría ejecutiva de AMDEL, como lo son presentaciones, e informes.

¹ El equipo que desarrolló este informe estuvo constituido por Manuel Albarrán, Director Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía y Carmen Araneda, Profesional de Políticas Públicas y Ciudadanía.

Finalmente cabe consignar el objetivo de los estudio de caso, el cual es “reconocer factores críticos de avance y bloqueo de la articulación regional para la descentralización, tanto aquellos que determinan las relaciones de cooperación entre los actores regionales, como aquellos relacionados con el vínculo con actores extra regionales (nivel central y otros)”².

Metodología

La metodología de trabajo es principalmente cualitativa, de este modo se pudo obtener información que nos permita analizar diversos factores, que sólo los actores claves identificados dentro de la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) nos pueden proporcionar.

Para obtener la información deseada, se aplicó un instrumento enfocado en el origen, estrategia y prácticas de articulación, además de la forma de involucramiento de los actores sociales, políticos y estatales destacados dentro de la gestión de AMDEL, entre otros temas relacionados con el desarrollo territorial. La aplicación de las encuestas dejó un total de 14 casos válidos en la cual se recogen las funciones desarrolladas por los actores que componen la asociación. Es necesario señalar que los encuestados³ son mayoritariamente del sector público (8 casos), y en menor medida del sector municipal (3 casos). Respecto a los actores provenientes del sector privado y civil son menos, por ende ambos tipos de actores se agruparon dentro de una misma categoría (3 casos). En este sentido las características de la muestra estuvieron determinadas por la instancia de aplicación del instrumento, donde primó el criterio de factibilidad por sobre el de representatividad.

Las respuestas se clasificaron dentro de los cuatro aspectos evaluados (generales, políticos, institucionales y sociales). A partir de ellos se extrajeron conclusiones relevantes para este estudio.

También se realizaron entrevistas semi estructuradas a dos actores claves de AMDEL, el coordinador territorial, Sr. Luis Zapata Retamal y el ex presidente de la

² Documento: Términos de referencia para investigador de Estudio de Casos. Estudio “Articulación y actores para la descentralización en tres Regiones de Chile”.

³ Ver anexo 2

asociación y ex alcalde de Yumbel, Sr. Raúl Betancur Ayala, quien estuvo desde los orígenes de la asociación (1998).

Características Generales de AMDEL

Características Sociodemográficas de AMDEL

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, se encuentra conformada por las siguientes comunas: Florida, Hualqui y Santa Juana, pertenecientes a la Provincia de Concepción; Yumbel, Cabrero y San Rosendo pertenecientes a la provincia de Bío Bío, de la región del mismo nombre.

Dentro de punto es posible encontrar la caracterización económico-productiva de cada una de las comunas que forman parte de la Asociación. A continuación se presentan las actividades agrícolas por comuna, según su Plan de Desarrollo Territorial 2006.

- Cabrero: se caracteriza por tener grandes plantaciones de pino insigne, pino radiata y eucaliptos. Además posee cultivos agrícolas de cereales, cultivos de chacras y praderas naturales y artificiales, dentro de las cuales resaltan el trigo, los porotos, las lentejas, el maíz y las papas.
- Florida: esta comuna se caracteriza por tener cerca del 60% de la población económicamente activa, se vincula con labores agrícolas y forestales de tipo estacional, generándose en invierno un incremento del número de desocupados. Se resalta la actividad apícola y avícola en algunos sectores y también el cultivo de árboles frutales y viñedos. Debido a su mala utilización el suelo se ha agotado y empobrecido, generándose baja actividad agrícola, lo cual repercute en la economía familiar.
- Hualqui: esta comuna posee cultivos de avena, porotos, forrajeras y trigo, este último no ocupa grandes extensiones, ya que se utiliza principalmente para autoconsumo. Su agricultura fue tradicionalmente la producción de cereales (trigo y avenas) leguminosas (porotos y chicharos), forrajes para animales y chacras, pues debido a las malas condiciones de los suelos, estos no tienen un muy buen rendimiento. Dada esta situación se ha generado una búsqueda de nuevas alternativas incentivando e invirtiendo en la construcción de invernaderos y la

producción de hortalizas (tomates, brócoli, repollos, acelgas, cilantro, espinacas, porotos verdes y maíz).

- San Rosendo: se cultivan rubros agrícolas como hortalizas, viñas y parronales frutales y cereales (trigo y avena principalmente) llegando a ocupar un bajo nivel de superficie plantada en relación a una importante presencia del rubro silvoagropecuario.
- Santa Juana: la agricultura que se desarrolla en esta comuna posee un bajo nivel de tecnología, es de autoconsumo y venta de excedentes. Sus campesinos se dedican a cultivos de chacras. Las condiciones agroalimentarias han hecho factible el cultivo de maíz y zapallo, aunque puede estar limitado por las bajas temperaturas, asimismo se cultivan hortalizas. Respecto a los cereales se cultivan forrajeras anuales y permanentes, avena, cebada forrajera. En frutales destacan los huertos caseros y se puede desarrollar el cultivo de castaño, manzano, membrillo y cerezo. También se realiza el cultivo de vid.
- Yumbel: esta comuna también presenta mala calidad de sus suelos, sin embargo, ha podido desarrollar una producción agrícola por pequeños agricultores donde los cultivos más relevantes son los cereales (trigo, avena, lentejas, garbanzos y chícharos) chacras y frutales. Además se encuentran viñas y parronales, plantas forrajeras y hortalizas.

Cabe destacar que la erosión de los suelos agrícolas, la mala calidad de la tierra y el clima generan un escenario bastante inhóspito para los pequeños productores agrícolas. El recurso agua es una de las principales limitaciones para la producción.

En términos generales el territorio de AMDEL es principalmente secundario, seguido por la ocupación terciaria y por última la ocupación primaria. Las comunas de AMDEL se encuentran en un proceso de reconversión agrícola, poseen ecosistemas frágiles y suelos degradados por malas prácticas culturales, sobreexplotación e invasión de la actividad forestal⁴.

El territorio AMDEL, para el año 2008, posee una población de 98.161 habitantes, el cual corresponde a un 4,88% de la población total de la Región del Bío Bío.

⁴ Información extraída de la página web de AMDEL: <http://www.amdel.cl/contenido/marco-estrategico4.php>

“Población Territorial y de la Región del Bío Bío”

	1992	2002	*2008
Población Total Regional	1.734.305	1.861.562	2.009.613
Población Total Territorial	85.090	91.356	98.161
Relación de la Población Territorial del Total Regional (%)	4,90	4,90	4,88

Fuente: Censo de Población y Vivienda INE años 1992 y 2002, Proyección de Población según Territorio de Planificación. Tabla extraída de documento “Territorio AMDEL, Región del Bío Bío” Elaborado por UGIT GORE Bío Bío.

La superficie territorial de AMDEL es de 3329.5 km², teniendo como densidad poblacional en el año 2008 29,5 habitantes por km².

“Superficie y densidad Territorial y de la Región del Bío Bío”

	Superficie Km ²	Densidad Poblacional Año 1992 Hab/Km ²	Densidad Poblacional Año 2002 Hab/Km ²	Densidad Poblacional Año 2008* Hab/Km ²
Región del Bío Bío	37.068,7	46,8	50,2	54,2
Territorio AMDEL	3329,5	25,6	27,4	29,5

Fuente: Censo de Población y Vivienda INE años 1992 y 2002, Proyección de Población según Territorio de Planificación. Tabla extraída de documento “Territorio AMDEL, Región del Bío Bío” Elaborado por UGIT GORE Bío Bío.

Según la encuesta CASEN, para el año 2006, AMDEL tenía un ingreso autónomo de \$306.400, lo cual significó un incremento de un 28,6% respecto al ingreso autónomo del año 2000 (\$218.528). Para el año 2006 AMDEL tiene un 4,6% de hogares indigentes (GORE Bío Bío, 2009a).

La población del territorio se caracteriza por ser urbana en un 63% y rural en un 37%. Asimismo, está compuesta por un 50,5% de hombres y un 49,5% de mujeres⁵.

⁵ Información extraída del documento “Síntesis de resultados, actualización PDT AMDEL 2010-2015”

En términos generales los habitantes del territorio AMDEL son en su gran mayoría campesinos, agricultores y productores, cuyas tradiciones han sido traspasadas de generación en generación, siendo un territorio rico en tradiciones campesinas⁶.

Objetivos de AMDEL⁷

Objetivo Central de AMDEL

Potenciar la materialización de un desarrollo integral sustentable de las comunas integrantes de la Asociación, que involucrando a la comunidad, estimule un crecimiento económico concordante con la planificación territorial, comunal e intercomunal, definida por los municipios miembros.

Objetivos Específicos de AMDEL

- Estimular la generación de oportunidades de acceso al trabajo dependiente e independiente para la comunidad residente, mediante acciones de fomento a actividad económica viable y de formación y capacitación pertinente.
- Cautelar la calidad ambiental, mediante acciones de control y mitigación de impactos ambientales negativos.
- Generar y desarrollar capacidades y condiciones a nivel de asociación y municipios para proponer, negociar, articular y gestionar inversión pública y privada.
- Proyectar y propiciar la integración territorial de los municipios miembros.
- Estimular el involucramiento comunitario en procesos de desarrollo liderados por el municipio.
- Promocionar y posicionar en la vitrina regional y nacional, la imagen de comuna y asociación, expresada en atributos y productos con denominación de origen.

⁶ Información extraída de la página web: <http://www.amdel.cl/contenido/ntra-gente.php> y de folleto de cuatro caras: “Ruta territorio AMDEL, tradición de buena gente”

⁷ Información extraída de la página web de AMDEL: www.amdel.cl

- Fortalecer la capacidad municipal de administración territorial, mediante la capacitación, apoyo técnico y colaboración interdisciplinaria entre los municipios miembros.

Como se aprecia, los objetivos buscan principalmente el fomento productivo del territorio, ya que en sus inicios era este el principal tema a ser abordado por la Asociación de Municipalidades. Esta área de trabajo ha sido reconocida por los actores entrevistados del territorio, quienes consideran que el tema de *fomento productivo* es uno de los temas abordados por AMDEL (42,9%). La Asociación, en el último tiempo, ha ido ampliando su espectro de trabajo a otros ámbitos, como lo son infraestructura, medio ambiente⁸ temas que han sido identificados por los encuestados. En este sentido se debe destacar que quienes consideran el *fomento productivo* como uno de los principales temas trabajados por AMDEL son en su mayoría provenientes del sector público (50%).

Los objetivos, que en este caso son de carácter operativo hacen alusión a los resultados medibles específicos y con frecuencia se remiten al corto plazo, o sea tareas primarias que la organización debe desarrollar (Draft, 2005). En este sentido, los objetivos de AMDEL tienen relación con los logros señalados por los actores claves entrevistados del territorio, donde se identifica como logro el *fomento de la producción en el territorio* (42,9%); entre quienes reconocieron este logro se encuentran esencialmente a los actores provenientes del sector privado y civil (50%), mientras que un 33% de quienes consideraron esta respuesta provienen del sector público. Como otro resultado importante reconocido por los entrevistados es la *Articulación entre las comunas del territorio* (35,7%).

Entre quienes consideraron este logro se encuentra principalmente a los actores públicos (80%), y minoritariamente por los del sector municipal (20%). Existe por ende una consonancia entre los objetivos planteados por la Asociación y la percepción de los actores parte del territorio.

AMDEL ha abierto su ámbito de gestión hacia temas netamente sociales⁹, fortalecimiento de organizaciones comunitarias y de establecimiento de capital social, articulación de la demanda de salud, mejoramiento de la infraestructura de salud primaria y redes hospitalarias, se ha abierto además hacia el ámbito de la educación.

⁸ Ver anexo 1 con listado de proyecto

⁹ Ver anexo 1 con listado de proyecto

Una de sus funciones es generar acciones que permitan mejorar la infraestructura vial del territorio, que si bien permite fortalecer el desarrollo económico local, también contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad (conectar sectores aislados, por ejemplo). Otra función de AMDEL es articular acciones para el cuidado del medio ambiente en el territorio, tal como se señala de manera explícita en los objetivos. Existiendo las primeras iniciativas correspondiente a la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

Asimismo dentro de los objetivos de AMDEL se encuentra el posicionamiento a nivel regional y nacional, siendo esto reconocido e identificado por los sujetos entrevistados, quienes señalan que la influencia de AMDEL en la región se ha visto en el *reconocimiento a la labor que realiza en su territorio* (50%). Entre quienes respondieron esto se encuentran principalmente los actores del sector público (42,9%), seguido de los actores civiles/privados (28,6%) y municipales (28,6%).

Respecto a la actividad de mayor impacto que ha realizado AMDEL, los entrevistados reconocen a la *Feria AMDEL* como la acción de mayor impacto (64%). No obstante es necesario precisar que esta apreciación se debe al hecho de que la feria se realizó durante los días 6, 7 y 8 de noviembre, y la encuesta se tomó el 25 de ese mes, por lo cual las personas lo tenían como un hecho reciente en la memoria. Entre quienes respondieron considerando la feria AMDEL como la actividad de mayor impacto se encuentran en primer lugar los actores públicos (44%), en segundo lugar los privados (33%) y finalmente los actores municipales (22%).

Orígenes de AMDEL

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) surgió formalmente en noviembre 1998, cuando un grupo de municipios que formaban parte de un proyecto de asociatividad para el fomento productivo, en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Bío Bío, deciden asociarse de manera más formal y autónoma para poder hacer frente de manera conjunta al desarrollo económico local de sus territorios (SUBDERE, 2009b).

Para comprender de mejor forma los orígenes de la Asociación es relevante destacar las problemáticas que enfrentaba el territorio, las cuales se constituyeron como el detonador de la necesidad de asociarse para poder alcanzar el desarrollo territorial. Estas hacen referencia primordialmente a la escasa presencia de recursos, la pobreza y sobre todo la migración campo - ciudad de sus habitantes rurales para encontrar una fuente laboral en la ciudad.

Asimismo, como lo indica uno de los entrevistados, existía preocupación acerca de la irrupción de las forestales en las comunas rurales, con lo cual se perdía biodiversidad, debido al monocultivo de pino y eucaliptos, lo que traería como consecuencia la escasez de agua.

También existían problemas de pérdida de memoria colectiva a causa de la migración de las familias, existiendo además una situación difícil, como consecuencia de los bajos precios de la producción agrícola. Estas dificultades económicas y sociales llevaron a organizarse para que se pudiera comercializar los productos. Esta idea se gesta a partir de las características del territorio señaladas anteriormente.

Los antecedentes se remontan al año 1996, cuando el Servicio de Cooperación Técnica de la Octava Región, realizó el Programa de Apoyo a la Gestión Municipal de Fomento Productivo, el que se focalizaba en el desarrollo de las capacidades de administración territorial para fomentar la actividad económica local. En esta iniciativa participaron las comunas de Coelemu, Yungay, pertenecientes a la provincia de Ñuble; Laja, Mulchén y Yumbel, pertenecientes a la provincia de Bío Bío; y por último las comunas pertenecientes a la provincia de Concepción: Lota, Penco y Tomé.

Dichas municipalidades tenían afinidad política entre sí, siendo todas en ese momento de partidos políticos la Concertación¹⁰. Estas comunas asociadas tenían afinidad en el aspecto político, sin embargo no tenían una identidad y tradición común, ni un territorio compartido. En este contexto de fortalecimiento del asociativismo de las municipalidades como mecanismo para lograr el Desarrollo Económico Local, surge la AMDEL en noviembre 1998, agrupando a un grupo de los municipios que formaban parte del proyecto, en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Bío Bío. Estos deciden asociarse de manera más formal y autónoma para poder hacer frente de manera conjunta al desarrollo económico local de sus territorios (SUBDERE, 2009b).

Es importante destacar que la necesidad de asociación surge desde los propios municipios, los que aprovecharon estratégicamente los programas y proyectos de apoyo y fortalecimiento de su gestión municipal para el desarrollo económico local de los territorios. De esta forma, deciden permanecer articulados después de la experiencia piloto incentivada por SERCOTEC (Gatica 2008).

El mismo autor llama la atención sobre dificultades de la decisión tomada ya que a pesar de la existencia de debilidades y fortalezas similares entre las comunas, existen diferencias entre sí respecto a diferentes proporciones de población urbano rural (migración), de la proximidad a las capitales provinciales, presencia del sector agrícola, forestal y manufacturero. Dadas estas circunstancias las iniciativas transversales en el

¹⁰ Nómina de alcaldes que fueron parte del origen de AMDEL

COMUNA	ALCALDE	PARTIDO	PERIODO
Coelemu	Sr. Juan Riquelme Brito	DC	1996-2000
Laja	Sr. José Pinto Albornoz	PS	1996-2000
Mulchén	Sr. Francisco Jara Delgado	INDEPENDIENTE	1996-2000
Lota	Sr. Jorge Venegas Troncoso	PS	1996-2000
Penco	Sr. Ramón Fuentealba Hernández	DC	1996-2000
Tomé	Sr. Eduardo Aguilera Aguilera	DC	1996-2000
Yumbel	Sr. Raúl Betancur Ayala	DC	1996-2000
Yungay	Sr. Mario Costa Muñoz	RN	1996-1998
	Sr. Roberto Melo Cuevas	DC	1998-2000
Nacimiento	Sr. Oscar Guerrero Quinsac	DC	1996-2000

territorio podrían generar distintos impactos a nivel de redes económicas y tensiones políticas dentro de la Asociación.

De esta forma va tomando forma el Programa de Apoyo a la Gestión Municipal de Fomento Productivo (1996-1998) que organiza SERCOTEC. Los municipios que formaron parte en un comienzo de esta iniciativa fueron las siguientes comunas: Coelemu, Laja, Lota, Mulchén, Penco, Tomé, Yumbel y Yungay. Una vez finalizado el programa seis alcaldes de esas ocho Municipalidades deciden permanecer asociados para trabajar en pos del desarrollo económico local. Surgiendo como una iniciativa piloto pionera a nivel nacional apoyada por SERCOTEC de la Región del Bío Bío (SUBDERE, 2009b).

En el proceso de formación de la Asociación, resultó clave voluntad de los alcaldes miembros de la asociación piloto para permanecer asociados de forma permanente y estable una vez finalizado el programa de fortalecimiento.

Durante el año 2001 se constituyó un nuevo Proyecto de Fomento de Municipalidades (PROFO), esta vez integrado por ocho municipalidades: Cabrero, Florida, Hualqui, Nacimiento, Penco, San Rosendo, Santa Juana y Yumbel, renunciando en esta oportunidad los municipios de Laja, Mulchén, Tomé y Coelemu.

De acuerdo al relato del ex presidente de AMDEL, Sr. Raúl Betancur, existieron diversas razones para la renuncia de ciertos municipios. Como antecedente se señala la creación de un programa para el secano sur de la séptima región, y en consecuencia Coelemu se integró a ese programa, dando origen al territorio Secano Costero de la provincia de Ñuble.

El caso de Tomé con los conflictos específicos que tenía, derivados de la industria textil además su condición de comuna costera, se interesó por desarrollar el turismo como catalizador de otra fuente de ingreso a la Asociación de Municipios Turísticos de Chile.

En el caso de Yungay, hubo sucesivos cambios de alcaldes y no todos estaban al tanto del desarrollo económico local, por eso no continuó. Mulchén por razones de distancia, la proximidad a Los Ángeles, especialmente a los municipios cordilleros de la Provincia de Bío Bío, promovieron que ahora forme parte de la Asociación de Municipios Cordilleros.

El caso de Nacimiento es similar, ya que no existía continuidad física. Se trata de un territorio marcado por el tema forestal, la celulosa, la industria, por ende había una cercanía

mayor con Los Ángeles, lo mismo que Laja. Una vez establecida la estrategia regional año 2000 se hacen parte del territorio Bío Bío Centro. En el caso de Lota con los planes focalizados del carbón, a nivel nacional se le destinaron programas y recursos especiales.

Por otro lado se incorporaron otros municipios para darle una lógica geográfica de continuidad en el territorio, se incorpora Hualqui, Santa Juana y Florida (de la Provincia de Concepción), continua Yumbel, Cabrero y se Incorpora San Rosendo (de la Provincia de Bío Bío).

Es así como AMDEL se configura como una instancia que surge desde las bases locales, es decir, desde sus municipios, y que busca desde ahí trabajar para el desarrollo económico local, generando una forma diferente de trabajar, la cual considera las particularidades del territorio como un factor clave a tener en cuenta.

Un hito relevante en el contexto de Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) es la territorialización realizada en la Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2006, la cual facilitó la implementación de un Modelo Gestión Territorial. Este modelo de gestión se lleva a cabo por medio del Programa de Desarrollo Territorial en la Región del Bío-Bío¹¹.

En este contexto se comienza a generar una convergencia entre las iniciativas de asociativismo municipal y la definición regional de territorios, lo cual se manifiesta claramente en la configuración de AMDEL en el territorio Secano Interior.

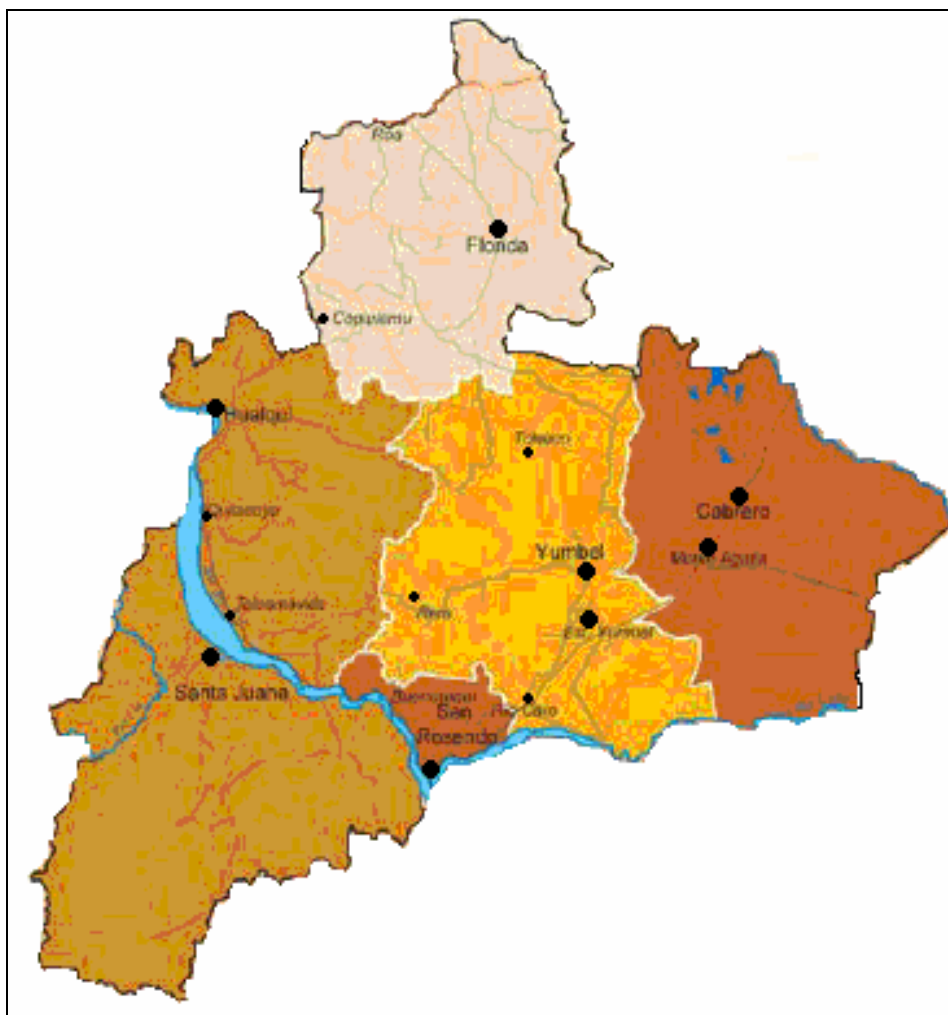
Esto no es casual, ya que la definición de los territorios estuvo fuertemente influenciada por el asociativismo municipal, pues los alcaldes por medio de la constitución de sus asociaciones le fueron dando forma a los territorios, en un proceso que resultó espontáneo, debido a las afinidades políticas, visiones de desarrollo, procesos históricos, problemáticas comunes (GORE Bío Bío, 2006). Claramente la situación experimentada por AMDEL, determinó la definición del territorio.

Finalmente en el año 2006 renunciaron a la asociación Penco y Nacimiento quedando Cabrero, Florida, Hualqui, San Rosendo, Yumbel y Santa Juana, esta última

¹¹ Los territorios de planificación definidos en la Estrategia Regional de Desarrollo se definen como agrupaciones de comunas o partes de ellas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos (GORE Bío Bío, 2006).

comuna la que actualmente preside AMDEL. Los argumentos señalados para la renuncia de estas comunas fueron que la comuna de Penco tenía mar y las otras comunas parte de AMDEL no, por lo cual se trasladó al territorio Pencopolitano. Nacimiento se trasladó al territorio Bío Bío Centro. Todas estas comunas que quedaron en AMDEL se caracterizan por ser comunas rurales, las cuales tienen una identidad territorial y un pasado tradicional común. A continuación se presenta una imagen (ver cuadro 1) de las comunas que forman parte de AMDEL.

Cuadro 1: “Comunas que forman parte de AMDEL”



Fuente: Esquema extraído de documento “Mejoramiento de la Gestión de la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local para la Implementación del Plan de Desarrollo Territorial”, disponible en la página web: www.amdel.cl

Funcionamiento AMDEL

Durante el año 2001 junto al Modelo de Gestión Territorial, el territorio AMDEL comienza la definición de su Plan de Desarrollo Territorial, enfocando su desarrollo esencialmente hacia el ámbito productivo de sus comunas. En este sentido AMDEL desarrolla actividades con la sociedad civil, como Foros ciudadanos y escuela de líderes de AMDEL, concretando su opción de integración y participación ciudadana, lo cual constituye una base de articulación social (SUBDERE, 2009b). Se generan a su vez mesas de articulación público privadas para trabajar los temas de fomento productivo y de riego, las cuales se detallarán más adelante.

En síntesis, si bien AMDEL nace como una asociación de municipalidades, poco a poco se va tornando hacia un énfasis en el aspecto territorial caracterizado por la identidad local (secano interior), con un espacio geográfico común, que traspasa la provincia, primando la dimensión identitaria como territorio por sobre lo institucional y político administrativo. Adecuándose de esta forma a las necesidades de la realidad en la cual se encuentra inmerso.

En este sentido los actores entrevistados definen a AMDEL como una agrupación de municipalidades que busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de su territorio (64,3% de los entrevistados).

Actualmente AMDEL se encuentra en un proceso de actualización de su Plan de Desarrollo Territorial (PDT) para el periodo de 2010-2015. La selección de dicho periodo obedece a la necesidad de homologarse con la fecha de término de la Estrategia Regional de Desarrollo 2008-2015.

La actualización del Plan de Desarrollo Territorial (PDT) es responsabilidad del Coordinador Territorial¹², con apoyo de la Asociación. Para el trabajo de actualización cuentan con la asistencia técnica de dos profesionales contratados con unos fondos que se recibieron por el premio del concurso Territorio Chile – impulsado por la SUBDERE y la Corporación Innovación y Ciudadanía- que ganaron, que son \$2.400.000.

Las temáticas que aborda el PDT son: Imagen Preliminar (Diagnóstico del Territorio); Plan Estratégico (Visión, Misión, Lineamientos Estratégicos Son 7:

¹² Información facilitada por el coordinador territorial del Secano Interior-AMDEL

Medioambiente, Fomento Productivo, Infraestructura - Conectividad, Educación, Salud, Sociedad Civil, Político – Institucional); Líneas de Acción, Plan de Inversión 2010 – 2015, Matriz de Seguimiento (Marco Lógico). Se pretende tenerlo terminado a fines del presente año.

Respecto al funcionamiento habitual de la asociación se puede señalar la existencia de una municipalidad que la preside, la cual tiene la función de administrar los bienes inmuebles de ésta incorporándolos en el patrimonio de su municipalidad, y al momento de cambiar la presidencia de municipalidad se deben realizar trámites de traspaso que implican un costo, lo mismo ocurre con los contratos del personal¹³.

Debido a la lógica de funcionamiento que poseen las asociaciones, los temas administrativos (contratación de personal, subir propuesta al portal mercado público, adjudicaciones, entre otros) recaen en los funcionarios del municipio que preside.

En el caso de AMDEL, ésta tiene además un estatuto que hace referencia a la presidencia, la que se elige cada dos años; se establece el tipo de votación - de quórum simple, la mitad más uno de comunas no de personas-. Se establece la periodicidad de las reuniones del directorio son bimensuales, rotativas en las comunas integrantes. La asociación tiene un secretario de acta que es el secretario de la municipalidad que preside. Los temas de cada reunión los elige el presidente la asociación.

La presidencia de AMDEL estuvo en la Municipalidad de Yumbel desde el 19 de noviembre de 1998 hasta el 6 de diciembre de 2008, siendo su presidente para todo ese periodo el Alcalde, Sr. Raúl Betancur Ayala del partido Demócrata Cristiano. Luego de ese periodo hubo una presidencia provisoria del Alcalde de Yumbel Sr. Camilo Cabezas (Partido Humanista). Finalmente el 15 de enero de 2009 se elige como presidente de la Asociación al Alcalde de Santa Juana, Sr. Ángel Castro (Demócrata Cristiano).

AMDEL no posee funcionarios administrativos exclusivos, sólo cuenta con una secretaria ejecutiva que tiene el rol de coordinador general o gerente, un administrativo y

¹³ La lógica de funcionamiento es la siguiente, se abre una cuenta corriente a nombre de la asociación y los recursos que se reciben de los servicios públicos llegan a esa cuenta y la municipalidad que preside la asociación los administra, licita en el mercado público, le paga a los profesionales, hace la boleta, los cheques. Esta figura de administración es compleja para la municipalidad que se hace cargo de esta labor, porque cuentan con el mismo personal del municipio. debido a que no cuentan con recursos para contratar más personal.

un junior, los cuales operan en una oficina ubicada en el centro de Concepción que es financiada por los seis municipios que forman parte de la Asociación¹⁴.

Respecto a las capacidades de los funcionarios municipales, se debe señalar que se reconoce la necesidad de una mayor capacitación de estos, ya que existe una oferta de capacitación constante, proveniente de institutos, universidades, pero falta determinar de manera más ordenada la demanda, es decir tener más claridad sobre los aspectos que requieren de capacitación. Además existe una pérdida constante del personal que se ha calificado, que deja el trabajo en el municipio, siendo este hecho muy perjudicial, ya que no existe una gestión del conocimiento, pues la persona capacitada no traspasa los conocimientos adquiridos al resto del personal con el que trabaja.

Por ende se puede señalar que existe una carencia de competencias en los funcionarios municipales para operar en la lógica de AMDEL, lo cual se podría mejorar con una sistematización y registro constante.

Esto es crucial pues para el funcionamiento administrativo y habitual es fundamental el apoyo que realizan los funcionarios de la municipalidad a cargo de la presidencia de AMDEL, ya que la Asociación no puede contratar un equipo de trabajo estable por falta de recursos.

AMDEL no posee los recursos necesarios para contratar un equipo de profesionales y funcionarios permanentes que dependan y trabajen sólo para la asociación, ni tampoco para adquirir bienes. Cabe señalar que este tema aún no ha sido tratado en el Directorio de Alcaldes de la Asociación.

¹⁴ Sobre este punto de financiamiento de la oficina de la asociación se profundizará cuando se trate el tema de los recursos.

Condiciones Institucionales de AMDEL

Para comprender de mejor forma las condiciones institucionales de AMDEL es importante, antes de continuar desarrollando este apartado, explicar qué se entiende por asociaciones de municipalidades. Para realizar esta definición es necesario remontarse a fines del año 1991, donde se lleva a cabo una reforma constitucional del modelo de Administración Local implicó una democratización de las municipalidades chilenas y un avance en el proceso de descentralización del Estado incorporándose la elección democrática de las autoridades municipales, lo cual refuerza el carácter autónomo de los municipios (SUBDERE, 2009a).

Desde entonces se inició el desarrollo del asociativismo municipal, teniendo como hito la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades en 1993. Actualmente se han creado una serie de asociaciones, siendo posible encontrar algunas de carácter territorial, como es el caso de AMDEL, donde los municipios tienen un proyecto común que aborda uno o más aspectos del territorio compartido y, que por lo general, comparten una identidad cultural, económica y/o productiva. También es posible encontrar asociaciones temáticas, constituidas para abordar problemáticas comunes de aspectos específicos.

Las asociaciones de municipalidades ha tenido una serie de dificultades debido a su estructura normativa que no les permite obtener personalidad jurídica, con lo cual no pueden actuar validadamente como sujeto de derecho pleno, sino que deben operar legalmente bajo el alero del municipio que temporalmente ejerza la presidencia de la asociación, lo cual trae dificultades como: falta de autonomía financiera, dificultades en la administración de sus bienes, dificultad en gestión del personal (SUBDERE, 2009a).

AMDEL, al ser una asociación de municipalidades tiene dificultades para operar dentro de la lógica sectorial predominante en los organismos públicos, los cuales no operan en una orientación territorial. En este sentido, los actores del territorio sienten que se dificulta y entorpece la gestión y funcionamiento de la asociación, teniendo que recurrir a mecanismos que le permitan operar dentro de la lógica del sistema institucional establecido que norma la forma de operar en las regiones. Esta dificultad se asocia al hecho de que las comunas que forman parte de AMDEL provienen de dos provincias de la Región, Concepción y Bío Bío, lo cual fue un tema desde la formación de la Asociación, cuando se

les sugería que tuvieran comunas de una provincia. Estos desajustes son provocados por *una institucionalidad sectorial que deslocaliza competencias en los municipios sin que estos hayan cambiado mayormente sus estructuras de gestión (salud, educación, fomento productivo, otros)* (Gatica, 2008:36).

Debido a las dificultades que enfrentan las asociaciones por no tener personalidad jurídica durante este año se llevó a cabo una reforma que permite a las asociaciones de municipios contar con personalidad jurídica de derecho privado (ley 20.347), con lo cual las asociaciones pueden actuar de manera independiente, con personería legal y patrimonio propio, con la facultad de poder adquirir bienes, recurrir a fuentes de financiamiento externo y contratar personal bajo su dependencia¹⁵.

Es necesario consignar que al cambiar a una personalidad a jurídica las Asociaciones, en este caso AMDEL, no podrían acceder a los programas de financiamiento ni a otros tipos de recursos provenientes de los organismos públicos como ocurre por ejemplo con los FNDR.

Organización de AMDEL

Respecto a la organización, se puede señalar que AMDEL cuenta con un funcionamiento interno definido, es decir, AMDEL cuenta con una estructura y roles establecidos y acordados para su gestión y operación.

En primera instancia es necesario destacar la presencia de un Directorio de Alcaldes, el cual se encuentra conformado por los alcaldes y concejales de las seis comunas que forman parte de AMDEL. Este Directorio tiene como función principal el tomar las decisiones y acuerdos sobre los temas relevantes para las seis comunas que se ponen en común acuerdo, también tiene la función de gestionar los recursos externos al territorio y la de articulación de los diferentes actores, internos y externos que interactúan en él.

Es importante señalar que si bien es el Directorio de Alcaldes quienes toman las decisiones, estos los hacen en base a la información proveniente de las bases que está constituida por mesas de articulación, de Fomento Productivo, sociedad Civil y de Riego. También existen Mesas Temáticas o Comisiones. Es decir, en el funcionamiento habitual

¹⁵ Información extraída de la siguiente página web: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-76827.html>

de AMDEL existe un entramado de relaciones y vinculaciones entre diferentes actores, públicos y privados.

A continuación se presentan las mesas temáticas o comisiones que es posible encontrar en AMDEL:

- **Comisión/Mesa de Medioambiente:** Esta comisión tiene por función operativizar el Plan de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios del Territorio.
- **Comisión/Mesa de Infraestructura:** Se reúne para trabajar técnicamente temas puestos por el Directorio, principalmente. Por ejemplo, generar un plan de mejoramiento de caminos secundarios, plan de mejoramiento de infraestructura deportiva, entre otros temas.
- **Comisión/Mesa de Salud:** Se ha reunido en torno a generar una cartera de inversión en el área de salud para el Territorio, priorizado, en función de un futuro Convenio de Programación de Salud GORE-MINSAL.
- **Comisión de Fomento Productivo:** Se reúnen para trabajar ciertos proyectos que han sido requeridos por la Mesa P-P de Fomento Productivo.
- **Comisión de Comunicaciones** Sólo tiene 3 meses de funcionamiento, y su dinámica ha sido en torno a la generación de un periódico territorial, en conjunto con el Coordinador del Área Político Institucional.
- **Comisión de Deportes:** Es parte de la Mesa de Sociedad Civil, su funcionamiento ha sido en torno a la formulación de algunas iniciativas de inversión y ser contraparte de la ejecución del Campeonato de Fútbol Territorial.

Estas comisiones no cuentan con plan estratégico, funcionan para reaccionar frente a determinados temas puestos por el Directorio de AMDEL y/o la Unidad de Gestión Territorial, para operativizar ciertas acciones indicadas en el PDT.

Para tener una mayor claridad sobre sus integrantes se puede ver la tabla 1 “Integrantes de las mesas de articulación de AMDEL.

Tabla 1: “Integrantes de las mesas de articulación de AMDEL”.

Mesa P-P de Fomento Productivo	Mesa P-P de Riego	Mesa P-P de Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none"> - ARDP Bio Bio - SERCOTEC - CORFO - INDAP - FOSIS - GORE - Mujeres Emprendedoras A.G. AMDEL (4 comunas) - Red Agroprocesados Territorial - Redes Apícolas - A.G. Artesanos - Forestal Mininco - Asociación de Viñateros Yumbel - AMDEL - Encargados Oficinas Fomento Productivo de cada municipio 	<ul style="list-style-type: none"> - INDAP - CNR - MINAGRI - DGA - GORE - Asociaciones Canalistas - Comunidades de Agua 	<ul style="list-style-type: none"> - SRM GOBIERNO - SENAMA - IND - DOS - Presidente Unión Comunal JJVV de cada comuna - Presidente Unión Comunal de Adulto Mayor de cada comuna - Dirigentes comunales de deporte. - DIDECO - Encargados Deporte Municipios - Encargados Organizaciones Comunitarias Municipios - Encargados Programa Municipal Adulto Mayor - AMDEL - GORE

Fuente: Elaborado por Luis Zapata, Coordinador Territorial Territorio Secano Interior de Concepción y Bío Bío - AMDEL

Antes de profundizar en la articulación de los diferentes actores de AMDEL es necesario describir el procedimiento utilizado en el directorio de Alcaldes para tomar decisiones que corresponde a quórum calificado de 50% más uno. Este porcentaje hace referencia a los votos por comuna, cada comuna es un voto, ya que no se vota a nombre de los representantes de cada comuna - que corresponde al alcalde más un concejal – es decir, para que se apruebe algún tema deben estar cuatro comunas de acuerdo del total de seis.

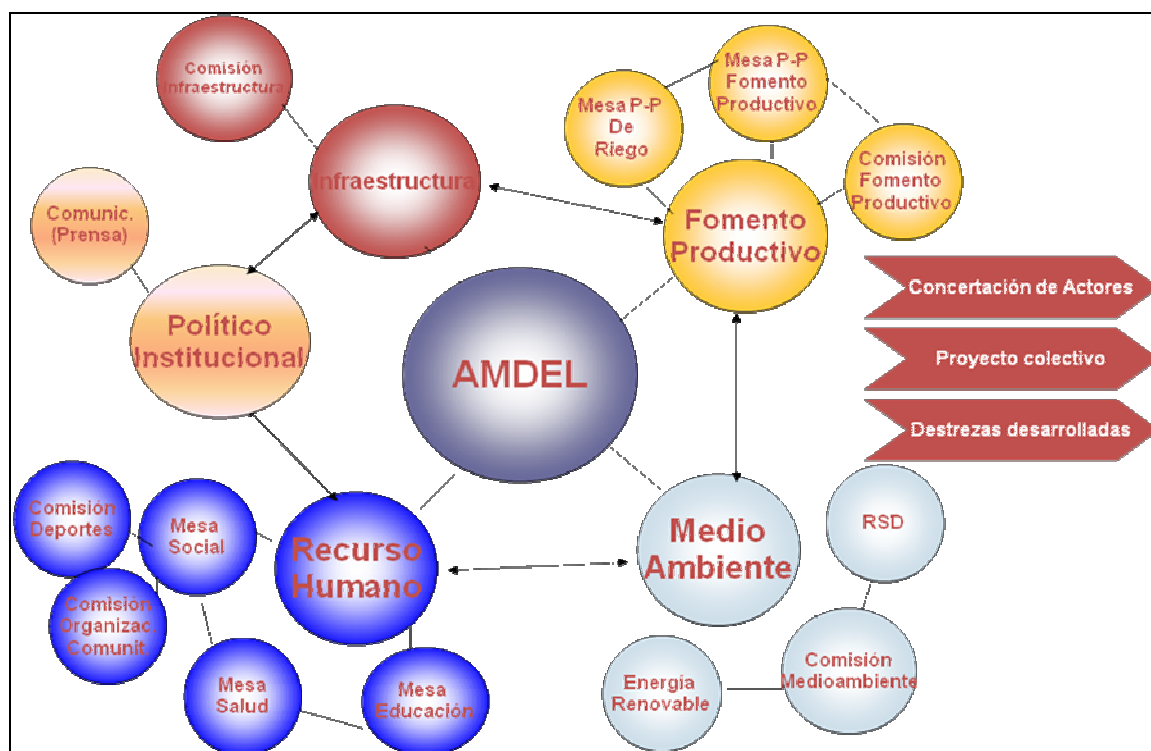
AMDEL ha impulsado una serie de iniciativas, como lo son la creación de infocentros a nivel de municipalidades, orientados a la satisfacción de necesidades de los microempresarios en cada una de las comunas, asimismo se han generado proyectos orientados a mostrar a la comunidad regional la oferta de productos territoriales, se ha trabajado con los niños en campamentos de verano y se ha mejorado la producción agrícola (Gatica, 2008).

Siguiendo en la lógica de este mismo autor, se puede establecer que el trabajo en la Asociación ha sido beneficioso para cada municipio, ya que los proyectos que se han

adjudicado, no se habrían logrado desde un nivel municipal (por la apropiabilidad¹⁶, diferentes lógicas, tiempos y otros) (Gatica, 2008:39).

Las bases del territorio se organizan en torno a temáticas de trabajo común, es decir, el proyecto colectivo de AMDEL. Estos temas hacen referencia a: Infraestructura, Fomento Productivo, Medio Ambiente, Recurso Humano y político institucional, como se visualiza en el Cuadro 2.

Cuadro 2: “Esquema de funcionamiento Sistémico de AMDEL”



Fuente: Esquema facilitado Luis Zapata, Coordinador Territorial, Territorio Secano Interior de Concepción y Bío Bío, AMDEL

Al observar este cuadro se puede apreciar las relaciones que ha ido estableciendo AMDEL en su funcionamiento y gestión.

En primera instancia se destaca “AMDEL”, que se refiere al Directorio de Alcaldes y la Secretaria Ejecutiva. Esta última en conjunto con el Coordinador Territorial, son los encargados de ir articulando cada una de las áreas de desarrollo de la asociación. Esta hace

¹⁶ La apropiabilidad es la capacidad que tienen los propietarios para obtener, de la forma más exclusiva posible, todos los beneficios económicos y financieros que se derivan de las propiedades (Magee, 1977).

referencia al núcleo desde donde se articula la gestión, lo cual hace insuficiente el trabajo de administración, articulación y gerencia de la Asociación.

Frente a esta situación de carencia de profesionales que articule cada una de estas áreas de trabajo, se requiere, para un óptimo funcionamiento, del esfuerzo y coordinación de un equipo estable de profesionales para la Asociación, sin embargo, para dar respuesta a esta necesidad permanente sólo se cuenta con un staff de cuatro profesionales contratados por cinco meses gracias al Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de la SUBDERE. Esta solución no es óptima, considerando el crecimiento de las áreas de trabajo, y por ende de las comisiones y mesas de trabajo. Al mismo tiempo esta medida no es sustentable en el tiempo, ya que depende no solo de si se adjudica en programa sino que también de la continuidad de éste.

Actualmente el equipo técnico cuenta con 4 profesionales de apoyo, cuyas funciones son coordinar un área de trabajo de la gestión territorial¹⁷.

- Área Fomento Productivo: junio – diciembre 2009, financiado por SUBDERE (Fondo Fortalecimiento del Asociativismo Municipal)
- Área Sociedad Civil: junio – diciembre 2009, financiado por SUBDERE (Fondo Fortalecimiento del Asociativismo Municipal)
- Área Político Institucional: junio – diciembre 2009, financiado por SUBDERE (Fondo Fortalecimiento del Asociativismo Municipal)
- Área Medioambiental: diciembre 2009 – diciembre 2010, financiado por SUBDERE (Fondo Acciones Concurrentes)

Continuando con las **Áreas temáticas** se debe señalar que en cada una de éstas se van constituyendo para su funcionamiento operativo **Mesas público privadas**, donde se encuentran diferentes actores que son claves¹⁸ para trabajar cada una de los temas. Las mesas tienen sus propios planes de trabajo, sus propias prioridades, hacen gestiones, generan actividad y proyecto y se van al directorio quien es quien presenta proyectos. Los planes de trabajo se elaboran a principio de año a través de una estrategia participativa¹⁹, por medio de la cual se recogen las demandas, y en base a eso se realiza una programación.

¹⁷ Información facilitada por el coordinador territorial del Secano Interior-AMDEL

¹⁸ Para ver los actores claves de la mesa ver tabla 1: “Integrantes de las mesas de articulación de AMDEL”.

¹⁹ La estrategia participa se profundiza en la pág. 22.

En las mesas hay actores de los municipios. Este funcionario del municipio vota las decisiones que están en la mesa, representa el sentir del alcalde. Las mesas de trabajo articulan requerimientos y necesidades.

Las Mesas Público-Privadas (P-P) del Territorio son: Mesa P-P de Fomento Productivo, Mesa P-P de Riego, Mesa P-P de Sociedad Civil. Estas cuentan con un plan estratégico, donde se señalan los principales temas a abordar. En el caso de Fomento Productivo, se contará (a partir de marzo de 2010) con un Plan de Desarrollo Turístico que orientará el accionar en esta área productiva específica (turismo).

Para profundizar en la **estrategia participativa**, se debe señalar que las mesas Público-Privadas cuentan con una planificación estratégica, que si bien se enmarca en el PDT, profundiza las acciones a realizarse para lograr el objetivo general o misión planteada para esta instancia de articulación. Dicha planificación se levanta con metodología METAPLAN en jornadas de trabajo, al momento de crear la mesa y se actualiza año a año, de acuerdo al nivel de cumplimiento y/o nuevas necesidades que surjan. La participación está dada por la representatividad de los distintos sectores productivos convocados a trabajar en la mesa, tanto actores públicos como privados.

Asimismo, existe la instancia de **Comisiones/Mesa** donde se van abordando los proyectos resultantes de las demandas de las diferentes mesas, todo esto funciona por áreas temáticas. Estas comisiones son instancias más técnicas, y están encargadas de la formulación de los proyectos, y están compuestas sólo por funcionarios municipales que se desempeñan en esas áreas temáticas en el municipio. Estos funcionarios también son parte de las mesas, a las cuales asisten y van dando cuenta del estado de avance de la elaboración los proyectos. Entonces las mesas no presentan proyectos sin saber que piensa el alcalde, ya que están los funcionarios municipales, además los proyectos pasan por varias instancias de evaluación técnica. En la tabla 2 es posible visualizar los integrantes de las comisiones/mesas de AMDEL. En cada una de estas comisiones / mesas participan también representantes de la Secretaría Ejecutiva de AMDEL.

Tabla 2: “Integrantes de las comisiones de AMDEL”

Nombre Comisión/Mesa	Integrantes
Comisión/Mesa de Medioambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Encargados Municipales de Aseo - Ornato o Director de Obras. - Coordinador área Medioambiente Asociación AMDEL - Coordinador Territorial AMDEL - Secretaria Ejecutiva AMDEL²⁰
Comisión/Mesa de Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - SECPLAN Municipales - Coordinador Territorial AMDEL - Secretaria Ejecutiva AMDEL
Comisión/Mesa de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - DIRECTORES DE SALUD MUNICIPAL - Servicio Salud Bio Bio - Servicio Salud Concepción - SRM Salud - Coordinador Territorial AMDEL - Secretaria Ejecutiva AMDEL
Comisión de Fomento Productivo	<ul style="list-style-type: none"> - ENCARGADOS MUNICIPALES DE FOMENTO PRODUCTIVO - Coordinador área Fomento Productivo Asociación AMDEL - GORE - AMDEL
Comisión de Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Periodistas de cada municipio - Coordinador área Político Institucional
Comisión de Deportes	<ul style="list-style-type: none"> - Encargados Municipales de Deporte - Coordinador Área Sociedad Civil Asociación AMDEL. - Coordinador Territorial AMDEL - Secretaria Ejecutiva AMDEL

Fuente: Elaborado por Luis Zapata, Coordinador Territorial Territorio Secano Interior de Concepción y Bío Bío – AMDEL.

En cada una de estas instancias de articulación se trabaja de manera colaborativa en la elaboración de proyectos para cada una de las áreas. Estos proyectos al mismo tiempo son apoyados por el Coordinador Territorial y la Secretaria Ejecutiva de la Asociación. El apoyo del Coordinador Territorial hace referencia esencialmente a la articulación con los servicios públicos, en cuanto al patrocinio técnico, apoyo técnico en la formulación y financiamiento del proyecto. Este además es un interlocutor que va integrando a los servicios públicos dentro de la formulación del proyecto.

La Secretaria Ejecutiva se encarga de realizar las gestiones administrativas de los procedimientos que la Asociación, gestión financiera de los proyectos, y también para las contrataciones a nombre de la asociación. Es decir va realizando un acompañamiento de los procedimientos y acciones que se llevan a cabo en la municipalidad que lleva la presidencia de la Asociación. Al mismo tiempo se encarga de intercambiar y solicitar información para

²⁰ Como se señalaba anteriormente en cada una de estas comisiones / mesas participan también representantes de la Secretaría Ejecutiva de AMDEL, encargados de realizar la articulación y gestión territorial.

los proyectos, cita a las reuniones, maneja la tabla de reuniones del directorio, y también realiza búsqueda de financiamiento externo.

Una vez que están los proyectos elaborados en las mesas y comisiones de trabajo son presentados al Directorio de Alcaldes de la Asociación quienes tienen la función de **priorizar** los proyectos a ser presentados en las diferentes instituciones públicas. En esta instancia participan representantes de las mesas que elaboraron dichos proyectos.

Es importante aclarar en este punto que el Directorio de Alcaldes va determinando qué proyectos se presentan primero, pero no deciden qué proyectos van y cuáles no, ya que hay todo un proceso previo de orientación y colaboración en la elaboración de dichos documentos. En este sentido los actores encuestados del territorio reconocen este mecanismo de funcionamiento y gestión, identificando al Directorio de Alcaldes como el actor que toma las decisiones del territorio, encontrándose el 92,9% de las respuestas en esa categoría. Un 53,8% de quienes consideran esta respuesta provienen del sector público, mientras que un 23% proviene del sector civil/privado y un 23% proviene del municipal.

En este sentido se debe señalar que la priorización de los proyectos, conlleva al desmedro de otras áreas, ya que no son presentados todos al mismo tiempo. Esto último no es menor considerando que la elaboración de dichos proyectos se realizan desde las bases (mesas, comisiones) y se priorizan en otra instancia (Directorio de alcaldes), en donde no participan los representantes de las comisiones y mesas, lo cual puede resultar desmotivador para quienes trabajaron en los proyectos que no están en las primeras prioridades.

Lo importante de estas instancias de articulación es que permiten la participación de actores provenientes de la sociedad civil del territorio, del sector privado, y también de las instituciones públicas, los cuales son claves, ya que es de las instituciones y organismos públicos desde donde se obtienen los recursos.

De esta forma la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas, donde cada uno de los actores realiza una o más tareas determinadas, en una relación de cooperación horizontal con los demás organismos participantes. Esta horizontalidad no se remite a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más cosas que otros) sino a lo cualitativo, donde todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación (Villar, 2008).

Cabe consignar que respecto a esta lógica de funcionamiento de AMDEL existen debilidades identificadas, las cuales hacen referencia a la falta de continuidad en el trabajo de la Asociación debido a los cambios de Alcaldes en las comunas, lo cual implica conformar nuevamente el directorio y continuar el trabajo. Es así como se identifica la *rotación de autoridades* como una de las debilidades señaladas por los entrevistados.

Rol del GORE

Es relevante señalar la relación que establece la Asociación con el Gobierno Regional del Bío Bío, donde se destaca el rol clave de la figura del Intendente actual, Sr. Jaime Tohá, quien era también intendente durante el periodo 2000-2006. El se configura como un personaje político clave en el desarrollo y trabajo de la Asociación, ya que fue durante su mandato que se ideó el Modelo de Gestión Territorial de la Región del Bío Bío como una respuesta a las necesidades y requerimientos regionales.

Durante los años 2002 - 2003 aparece el modelo de gestión territorial. En este contexto trae profesionales que es importante para el trabajo asociativo, pone a un coordinador territorial y a un apoyo técnico, dos profesionales para trabajar con la asociación. Además, en este sentido, se orienta el trabajo de los servicios públicos para apoyar a los territorios, y eso le da más fuerza a lo que AMDEL venía haciendo. De esta forma el Gobierno Regional ha sido un aliado que ha apoyado siempre las iniciativas de AMDEL, así lo perciben los actores del territorio.

Además el Gobierno Regional del Bío Bío (GORE) aporta con un profesional para el cargo de coordinador Territorial, que deviene del Modelo de Gestión Territorial, el cual tiene un rol político y vinculante fundamental, ya que debe ser capaz de alinear la oferta de recursos públicos y privados existentes en los territorios con la demanda y a la vez captar recursos externos al territorio.

La vinculación con el Gobierno Regional es reconocida como una relación constante por los actores de AMDEL entrevistados, pues un 63% de ellos considera que la *Asociación se vincula principalmente con el Gobierno Regional*. Asimismo, se reconoce al GORE como la principal fuente de recursos, destacándose como fuente de financiamiento

el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual es un recurso del cual dispone el GORE.

La buena relación entre la Asociación y el GORE Bío Bío, se debe a la consonancia existente entre las acciones llevadas a cabo en el territorio y las iniciativas llevadas a cabo por esta institución pública. Pese a la buena relación existente, se reconocen diferencias en los tiempos políticos debido a que el periodo de trabajo de los alcaldes no coincide con el periodo de trabajo del Gobierno Regional, lo cual no sólo afecta a la planificación, sino también las prioridades al momento de evaluar proyectos, así como también la correlación y coordinación que se puede generar entre las diferentes iniciativas (Gatica, 2008).

Para la priorización de proyectos el GORE creó el Directorio Provincial de Gestión Territorial, uno en cada provincia y ese directorio representa a los territorios que están dentro de la provincia. En AMDEL se tomó la decisión política que va a pasar al Directorio Provincial de Gestión Territorial de la provincia de Bío Bío (2003)²¹.

Ese directorio está conformado por el Director Provincial, por los consejeros regionales que son parte de las provincias, por el gobierno regional, la SERPLAC y los presidentes de las asociaciones de municipios y ese directorio es quien prioriza las iniciativas a nivel más macro. Ahí está también los territorios de Bío Bío Centro y Bío Bío Cordillera. Y toda esta priorización la junta el directorio provincial y la envía al intendente, lo que involucra un respaldo político a las prioridades establecidas. Los consejeros regionales son los que aprueban los FNDR, por ende el directorio provincial está compuesto por ellos. Los alcaldes se han sumado a ese funcionamiento.

También existe una fuerte vinculación con el Ministerio de Obras Públicas; la SUBDERE, el Ministerio Agricultura, el Ministerio de Salud. Esos son los sectores que más se han vinculado con AMDEL, muchos de los cuales han modificado sus instrumentos en la medida de lo posible, dependiendo de la voluntad personal de poder adecuarlos de alguna manera a la lógica de la Asociación.

Como ejemplo²² se puede señalar el hecho de que los Gobernadores Provinciales tienen la facultad, de acuerdo a Ord. 155 de Min. Interior, de priorizar la cartera de sus comunas para el FNDR. Dada la lógica territorial, esta prerrogativa ha tenido que ser

²¹ Es el gobernador de Bío Bío quien prioriza y respalda las iniciativas de AMDEL (afinidad con comunas rurales de Bío Bío).

²² Este ejemplo ha sido señalado por el Coordinador Territorial del secano Interior-AMDEL

flexibilizada en el caso de AMDEL, pues al ser un Territorio que involucra dos provincias, complejiza la puesta en práctica del instructivo en el caso de las iniciativas territoriales, que benefician a todas las comunas. Aquí se definió que será el Gobernador de la provincia de Bío Bío, quien priorice las iniciativas del Territorio; obligando, por tanto, a una coordinación y diálogo entre las Gobernaciones que antes no se daba²³.

Asimismo es importante señalar la relación de cooperación y trabajo conjunto que tiene AMDEL con INDAP y con SERCOTEC en cuanto a fomento productivo.

Esta última institución ha sido clave para la Asociación, ya que en un comienzo la financió, sustentándola principalmente desde el año 1998 al año 2002.

Recursos

Respecto a los recursos que dispone la asociación, se debe señalar en primera instancia que provienen de la asociación, que asegura una suma de 27 millones de pesos anuales, con lo cual se sustenta la oficina en el centro de Concepción, una secretaria ejecutiva (gerenta asociación), un administrativo y un auxiliar. El resto es un apalancamiento de recursos con la SUBDERE, particularmente el Programa de Fortalecimiento al Asociativismo Municipal, que corresponde a la suma de 10 millones, con el cual se contratan tres profesionales por 5 meses, lo que ha ocurrido en los últimos tres años.

Durante el año 2009 se realizó el apalancamiento de recursos con el Programa de Residuos Sólidos de la SUBDERE, con lo cual se consiguió la suma de 14 millones 400 mil pesos para la contratación anual de un profesional que se encargue de la coordinación del área medioambiental.

También, históricamente ha habido aportes de recursos de la Unión Europea, SERCOTEC, Fundación para la Superación de la Pobreza, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) del Gobierno Regional²⁴. Cuando se presenta un FNDR o algún proyecto

²³ Ver documento anexo Ord. 155.

²⁴ Para saber cuales, ver ANEXO 1: Listado de proyectos de AMDEL

sectorial se hace a través del municipio presidente y sale con el oficio del alcalde que tiene la presidencia²⁵.

Asimismo, el Gobierno Regional a través de su programa de desarrollo territorial ha aportado desde el año 2003 con profesionales para hacer gestión territorial (apoyo para la articulación interna y externa). Desde el año 2003 al 2006 eran dos profesionales, y desde el año 2006 a la fecha es sólo uno.

En este punto son identificadas las grandes debilidades de AMDEL, la falta de recursos para contratar apoyo técnico, ya que en la asociación faltan profesionales que sustenten el trabajo, la discontinuidad, porque no hay profesionales por la falta de recursos. Por ende se dificulta la gestión territorial.

La falta recursos que sufre AMDEL es reconocida por los actores entrevistados como una de las principales dificultades que ha tenido que atravesar la Asociación.

Aspectos políticos

“AMDEL se puede considerar hoy en día como una organización política más que territorial debido a que sus flujos económicos pueden estar más centrados en las capitales provinciales, carece de un centro coordinador²⁶ y hay distintas especializaciones económicas y productivas, entre otros motivos. Aún no ha generado una estructura político organizativa que permita solucionar conflictos al interior de los asociados, en especial cuando han de invertir recursos que sean difícilmente apropiables por cada uno de los municipios” (Gatica, 2008: 40).

Según Gatica (2008) esta situación genera que AMDEL se encuentre tensionada de diversas formas en la conformación misma de su directorio, debido a que los proyectos poseen un impacto heterogéneo, por lo tanto, habrán algunas municipalidades que no presentarán el mismo nivel de adhesión, además cada alcalde debe rendir cuentas a sus electores comunales, por lo cual se trataría de maximizar su pequeña parte, lo cual podría suceder no solo al momento de priorizar proyectos, sino que también al momento de comprometer recursos humanos y financieros. Por último, se puede provocar una presión

²⁵ Para conocer los proyectos, año, monto, ver ANEXO 1: Listado de proyectos de AMDEL

²⁶ Si bien existe una Secretaría Ejecutiva en la Asociación, ésta no da abasto para coordinar eficientemente a todas las áreas de trabajo, para lo cual se requieren más profesionales a cargo de la gestión de dichas áreas .

por proyectos que den resultados en el mediano plazo, donde se pudieran evidenciar los beneficios por cada uno de los municipios.

En relación a esto se debe señalar que los actores políticos de AMDEL son sus alcaldes y concejales de cada comuna. No existe vinculación con otros actores políticos como parlamentarios (diputados, senadores). En este punto podría ser beneficiosa una mayor articulación con este otro tipo de actores, ya que podría aportar en la visualización de más proyectos en el territorio.

Los alcaldes que actualmente encabezan las comunas que forman parte de la asociación pertenecen a diferentes afiliaciones políticas, según Tabla 3.

Tabla 3: “Comunas, alcaldes y partidos políticos que forman parte de la Asociación”

Comuna	Alcalde	Partido
Cabrero	Sr. Hasan Sabag Castillo	Democracia Cristiana
Hualqui	Sr. Ricardo Fuentes Palma	Independiente
Santa Juana	Sr. Ángel Castro Medina	Democracia Cristiana
Florida	Sr. Juan Vergara Reyes	Independiente
San Rosendo	Sr. Duberlis Valenzuela Martínez	Renovación Nacional
Yumbel	Sr. Camilo Cabezas Vega	Partido Humanista

Fuente: Elaboración propia.

Estas diferencias de partidos no significan en la práctica una incompatibilidad para trabajar en equipo. En este sentido se destaca como aspecto positivo el trabajar en pos de *coordinar acciones que favorezcan con proyectos comunes (57%)*. De esta manera van primando los temas transversales y de interés común, por sobre los intereses políticos partidarios. Uno de los factores que han facilitado la colaboración política es la visión del territorio como un todo y por ende como un elemento común para todos, además de la necesidad de trabajar colaborativamente en pos de objetivos comunes.

Conclusiones

A continuación se presentan las principales ideas expuestas en el documento.

- AMDEL surge desde las necesidades de su territorio, y de sus alcaldes, quienes ven la asociación de alcaldes como una oportunidad para alcanzar el desarrollo económico local.
- La creación de esta asociación se ve además influenciada por la afinidad política entre los alcaldes de las comunas que formaron parte de esta, sin embargo hoy en día subsiste con alcaldes que poseen una diversidad de adhesiones políticas.
- Existen una sinergia de iniciativas con el trabajo que se venía realizando en el Gobierno Regional, específicamente con el Modelo de Gestión Territorial.
- AMDEL se configura como un territorio al compartir un espacio con identidad y que posee además un proyecto de desarrollo socialmente acordado. EL funcionamiento de AMDEL al estar basado en una lógica territorial logra ir incorporando en el diálogo a los diversos actores del territorio, generando participación en diversas instancias (mesas, comisiones) , en las cuales se va compartiendo la decisión de los recursos y temas a trabajar. Generando en este sentido una gestión integral del territorio. AMDEL logra articularse con actores externos a su territorio, lo cual es fundamental para lograr los objetivos propuestos.
- Las estrategias desarrolladas por AMDEL para cada una de las diversas áreas temáticas va generando una red de articulaciones multisectoriales en el territorio.
- Son diversas las áreas temáticas que se vienen trabajando en AMDEL, para lo cual existen diversas instancias de trabajo organizadas. En este punto se evidencia la necesidad de más personal estable en la asociación que permita realizar gestión territorial y articulación de actores. Las soluciones a esta situación son temporales y poco sustentables en el tiempo, ya que se remiten a las contrataciones de profesionales por un periodo limitado de tiempo y con fondos concursables.
- Existe una carencia de recursos estables en AMDEL, lo cual le impide tener un equipo permanente y estable en el tiempo.

- La priorización de los proyectos que elaboran las bases, puede ser compleja, ya que algunas áreas quedan postergadas si sus proyectos no son seleccionadas, lo cual puede provocar la desmotivación de los actores que forman parte de las mesas.
- Dentro de los factores que han facilitado el proceso de AMDEL se encuentra la voluntad de integración territorial, de trabajo colaborativo de los alcaldes para lograr objetivos comunes y transversales a ellos.
- Otro factor que influye en el funcionamiento de AMDEL hace referencia a la institucionalización y estructuración de la Asociación, es decir, ésta desde su gestación ha trabajado en la definición de procesos, procedimientos que van normando su operación en el territorio, lo cual además se encuentra legitimado por su comunidad. Esto último uno lo puede percibir debido a que las municipalidades siguen operando dentro de esta lógica, así como otros actores, teniendo resultados producto de esta gestión.

Bibliografía

- Gatica, F. (2008). Redes y oportunidades de desarrollo. El caso de los circuitos económicos locales en el Secano Interior de la Región del Bío-Bío. Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- GORE (2006). Sistematización y evaluación del modelo de gestión territorial de la Región del Bío-Bío.
- GORE (2006). Plan de Desarrollo Territorial Territorio Secano Interior Bío Bío Concepción - AMDEL
http://www.pdtbiobio.cl/territorios/secano_interior/pdt_actualizado_2006.pdf
- Kreitner, R y Kinicki.A. (1998) Comportamiento de las Organizaciones. Editorial Mc Graw Hill. Tercera Edición. Madrid. España.
- SUBDERE a (2009). Minuta descriptiva. Reforma constitucional que reconoce personalidad jurídica a Asociaciones Municipales. URL: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-76827_recurso_2.doc.
- SUBDERE b (2009). Buenas prácticas para el desarrollo de los territorios. Experiencias destacadas 2008. Serie de Documento de Trabajo, División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación.
- Villar A. (2008), Políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: viejos problemas de articulación intergubernamental y nuevos desafíos de gestión. URL: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/villarale.pdf>

ANEXO 1: Listado de proyectos de AMDEL

INICIATIVAS POSTULADAS EN PROCESO DE REVISION – PERÍODO 2009-2010			
AREA	NOMBRE INICIATIVA	MONTO (M\$)	FUENTE
Fomento Productivo	Programa Saneamiento Derechos de Aguas, Santa Juana	43.810	FNDR
	Programa Saneamiento Derechos de Aguas, Florida	49.560	FNDR
	Programa Saneamiento Derechos de Aguas, Hualqui	43.313	FNDR
	Programa Saneamiento Derechos de Aguas, Yumbel	43.680	FNDR
	Adquisición de Carpas para Ferias y Eventos	70.210	FNDR
	Difusión y posicionamiento de la imagen e identidad del Territorio AMDEL	97.000	FNDR
	Diseño y aplicación de manejo agronómico para la extracción y purificación de resveratrol desde la cepa uva país, del territorio AMDEL para la industria nutracéutica.	3.700	FIA
	Programa Fomento al Riego Territorial	72.000	FNDR
	Programa de Transferencia Tecnológica para recolectores del rubro Productos Forestales No Maderables, Territorio AMDEL	194.000	FNDR
Social	Capacitación para el fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias de Carácter Territorial, Territorio AMDEL.	234.000	FNDR
Político Institucional	Periódico Territorial AMDEL	700	AMDEL
	Documental Territorial sobre rescate de oficios tradicionales y en riesgo de extinción	Por definir	CNCA

Fuente: Tabla facilitada por Coordinador Territorial, Secano Interior Concepción y Bío Bío-AMDEL

INICIATIVAS EN PROCESO DE FORMULACION 2010			
AREA	NOMBRE INICIATIVA	MONTO (M\$)	FUENTE
Fomento Productivo	Programa de formalización, capacitación y asesoramiento de microempresarios del territorio AMDEL	Por definir	FNDR
	Programa Jóvenes Emprendedores Rurales: Desarrollo de Empresarialidad de Base Local	Por definir	FNDR
	Feria AMDEL 2010, al rescate de las tradiciones culturales del Territorio.	Por definir	FNDR
Social	Segundo Campeonato de Fútbol AMATEUR Intercomunas, COPA AMDEL 2010	Por definir	FNDR
Medioambiente	Estudio de Ingeniería de Detalle para la Construcción de Planta de Compostaje, Vermicompostaje y Centro de Acopio de Materiales Reciclables comuna Florida	34.000	SUBDERE
	Estudio de Ingeniería de Detalle para la Construcción de Planta de Compostaje, Vermicompostaje y Centro de Acopio de Materiales Reciclables comuna San Rosendo	34.000	SUBDERE
	Estudio de Ingeniería de Detalle para la Construcción de Planta de Compostaje, Vermicompostaje y Centro de Acopio de Materiales Reciclables comuna Hualqui	34.000	SUBDERE
	Estudio de Ingeniería de Detalle para la Construcción de Planta de Compostaje, Vermicompostaje, Centro de Acopio y Separación de Materiales Reciclables comuna Yumbel	34.000	SUBDERE
	Plan de Educación Medioambiental	370.000	SUBDERE
Infraestructura y Conectividad	Plan de Mejoramiento de Caminos Secundarios, Territorio AMDEL	900.000	FNDR - MOP
	Plan de Mejoramiento de Veredas y Aceras	350.000	FNDR
	Plan de Mejoramiento de Infraestructura Deportivas comunas del Territorio AMDEL	Por definir	FNDR

Fuente: Tabla facilitada por Coordinador Territorial, Secano Interior Concepción y Bío Bío-AMDEL

INICIATIVAS FINANCIADAS EN EJECUCION AÑO 2009			
AREA	NOMBRE INICIATIVA	MONTO (M\$)	FUENTE
	Estudio Diagnóstico Plan de Desarrollo Turístico Territorial	C	FNDR
	Fortalecimiento del Desarrollo Económico, Social e Institucional de la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local	10.000	SUBDERE
	Quinta Feria AMDEL 2009, al rescate de las tradiciones culturales del Territorio.	25.000	FNDR
	Campeonato de Fútbol Territorial, Copa AMDEL 2009	8.000	FNDR
	Asistencia Técnica para el desarrollo del Plan de Gestión de RSD del Territorio AMDEL	14.400	SUBDERE
	Estudio de Prefactibilidad para construcción puente sobre el río Bio Bio, Territorio AMDEL	232.444	MOP
	Diseño Planta de Transferencia de RSD mancomunada para las comunas de Cabrero, Yumbel y San Rosendo	34.000	SUBDERE
	Suma	364.444	

Fuente: Tabla facilitada por Coordinador Territorial, Secano Interior Concepción y Bío Bío-AMDEL

INICIATIVAS FINANCIADAS 2008 Y ANTERIORES			
AREA	NOMBRE INICIATIVA	MONTO (M\$)	FUENTE
	Estudio Diagnóstico Plan de Gestión de RSD del Territorio	78.000	SUBDERE
	Asistencia Técnica para el control del Plan de Gestión de RSD	17.340	SUBDERE
	Programa de Apoyo a Distribuidora Territorial PAMDEL	8.000	SERCOTEC
	Programa Mejoramiento Cartera de Inversión en Fomento Productivo	9.200	SUBDERE
	Plan de Capacitación a Funcionarios Municipales: Competencias Territoriales	9.000	SUBDERE
	Adquisición e implementación de equipamiento tecnológico para oficinas territoriales	10.000	SUBDERE
	Asistencia Técnica para desarrollo organizacional territorial	9.066	SUBDERE
	Cuarta Feria Expo AMDEL	33.000	INDAP
	Programa de Fortalecimiento Empresarial para Asociación Gremial de Mujeres Emprendedoras de AMDEL 2006	10.000	SERCOTEC
	Diplomado en Desarrollo Económico Local	40.000	FNDR
	Programa de Fortalecimiento Empresarial para Asociación Gremial de Mujeres Emprendedoras de AMDEL 2005	16.800	SERCOTEC
	Programa de Comercialización de Productores Agrícolas AMDEL	13.400	SERCOTEC
	Programa PROFO AMDEL SERCOTEC, 5 años	100.000	SERCOTEC
	Escuela de Líderes, tres versiones	35.000	FNDR
	Campamentos Territoriales para jóvenes, dos versiones	20.000	UNION EUROPEA
	Programa de Fortalecimiento de Asociatividad Municipal	44.000	SUBDERE
	Programa de Fortalecimiento para Microempresarios, dos versiones	16.000	FOSIS
	Ferias Expo AMDEL, tres versiones	37.000	INDAP UNION EUROPEA
	Programa de Fortalecimiento de Organizaciones Gremiales del Territorio	17.700	SERCOTEC
	Programa de Desarrollo del Vino Jesuita de 1630, Territorio AMDEL	16.790	SERCOTEC
	Programa de apoyo a comercialización de pequeños productores agrícolas	10.720	SERCOTEC
	Instalación de INFOCENTROS del Sistema Integrado de oficinas de D.E.L. de AMDEL	37.000	SERCOTEC
	Adquisición de Stand para Ferias y Exposiciones del Territorio	47.000	FNDR
	Programa de Manejo Predial Integral Sustentable	96.120	FNDR
	Instalación de Señalética Informativa Ciudadana de AMDEL	62.167	FNDR
	Diagnóstico y Evaluación para el manejo integrado de Microcuencas del Territorio	48.137	FNDR
	Plan de Marketing Comunal y Territorial	53.294	FNDR
	Diagnóstico de Circuitos Económicos Locales Territorial	67.964	FNDR
	Suma	962.698	
	Total	1.327.142	

Fuente: Tabla facilitada por Coordinador Territorial, Secano Interior Concepción y Bío Bío-AMDEL

ANEXO 2: Listado de encuestados

César González	Asesor actualización Plan de desarrollo territorial
Delfín Vidal	SECPLAN municipalidad de florida
José Sepúlveda	Director (San Rosendo)
Víctor Reyes	Secretario Directorio (Municipalidad Santa Juana)
César Hidalgo	Ejecutivo integral INDAP
Alex Salazar	Planificación , Instituto Nacional del Deporte
Patricia Conejeros	Directora , Mesa p/p AMDEL
Cristian Pérez	Jefe técnico PRODESAL 3
Gustavo Viveros	Responsable Actualización PDT 2010-2015
Víctor Ramo	Ingeniero civil MOP
Alejandro Chávez	Coordinador Regional territorio AMDEL
Giordi Menallo	Coordinador Regional de Inversiones en salud (SEREMI)
Lisette Tosso	SECPLAN, Municipio de Hualqui
Susana Valenzuela	Encargada fomento Productivo Municipalidad de Santa Juana