

Folleto de servicios  
por una Asociación de  
Gobiernos Locales (AGL)



## **Colofón**

Publicación realizada en el marco del programa 2003-2010 de VNG de Capacitación de Asociaciones de Gobiernos Locales.

*Colaboradora principal:*

Ewout van Haften, Director Centraal Inkoopbureau (CIB)

*Colaborador adicional:*

Barbara Seelt, directora de proyectos de VNG International

*Diseño:*

Bertine Colsen

© 2007 VNG International

Esta publicación forma parte de una serie de documentos para Asociaciones de Gobiernos Locales, todos ellos disponibles en VNG International. Serie financiada con aportaciones económicas del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos y de la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG).

VNG International

La Haya (Países Bajos)

Correo electrónico: [vng-international@vng.nl](mailto:vng-international@vng.nl)

Tel: +31 (0) 70 373 8401

Fax: +31 (0) 70 373 8660

[www.vng-international.nl](http://www.vng-international.nl)

# Contenido

## **Introducción 5**

## **1 Las principales funciones de una Asociación de Gobiernos Locales y sus servicios 6**

- 1.1 Servicios de información y documentación
- 1.2 Servicios de asesoramiento
- 1.3 Formación del personal municipal e intercambio de experiencias
- 1.4 Servicios económicos y financieros

## **2 La financiación a través de las cuotas de los miembros 11**

- 2.1 Fijación de la cuota
- 2.2 Cobro de las cuotas

## **3 La financiación a través de programas de donantes 14**

## **4 La financiación a través de servicios de pago 16**

- 4.1 Servicios de pago para municipios concretos
- 4.2 Servicios de pago en caso de una necesidad común de productos y servicios

## **5 Criterios referidos a los servicios (de pago) 19**

- 5.1 Criterio 1 – La actividad debe aportar un valor añadido a la misión de la asociación
- 5.2 Criterio 2: – El mercado puede prestar ese servicio?
- 5.3 Abanico de posibilidades

## **6 Estructura organizativa 25**

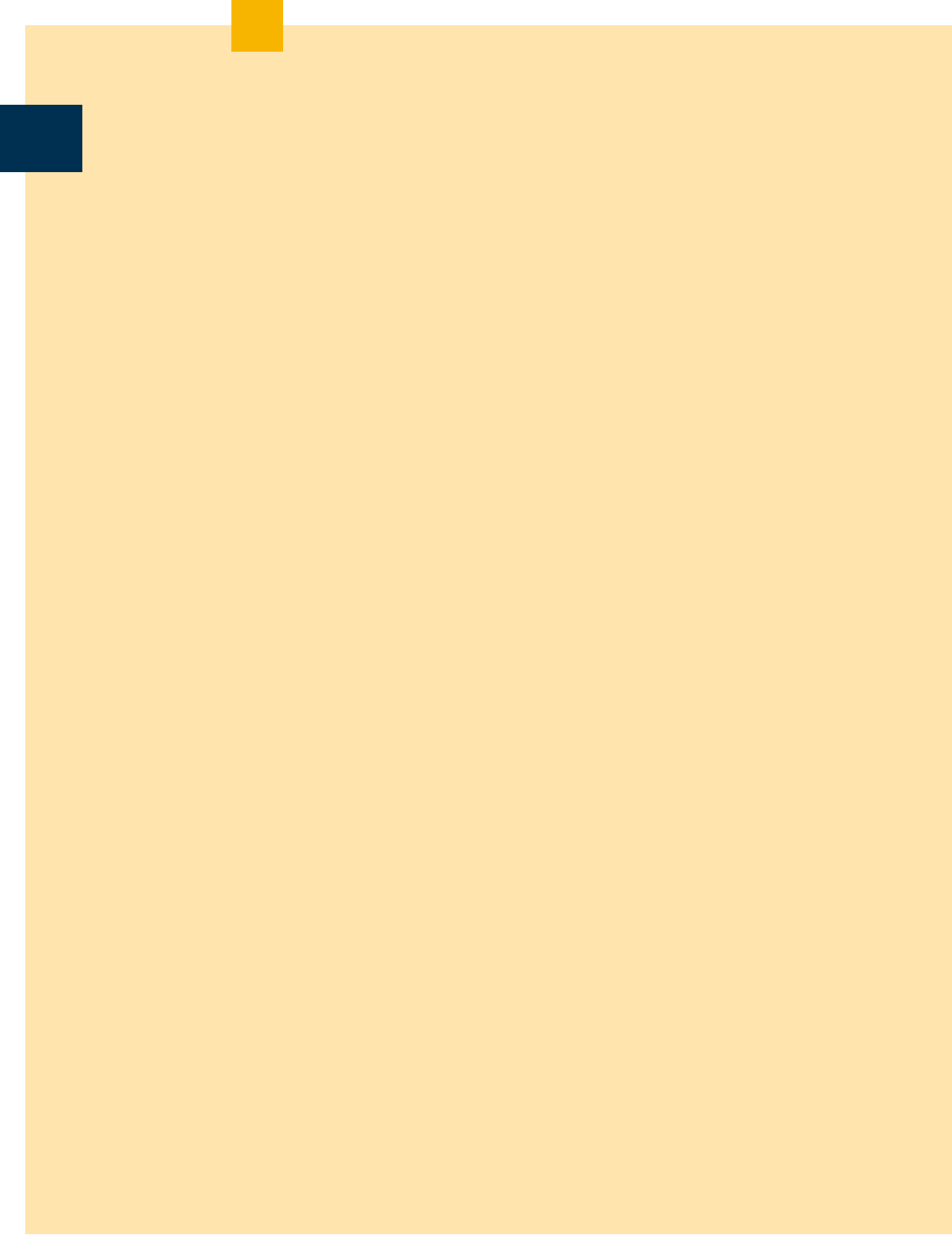
- 6.1 Organización de un nuevo servicio dentro de la propia asociación
- 6.2 Una nueva entidad para la prestación del servicio (empresa)
- 6.3 Limitación del riesgo empresarial

## **7 Conclusión 28**

## **Anexo 1: Un ejemplo de un servicio comercial 29**

## **VNG International 32**

## **CGLU 33**



# Introducción

Las asociaciones de gobiernos locales de todo el mundo se hallan en diferentes fases de desarrollo y se organizan de manera muy distinta. Algunas de ellas llevan a cabo una amplia gama de actividades y ofrecen a sus miembros un gran conjunto de servicios, en tanto que otras se concentran exclusivamente en las actividades de presión y representación. No obstante, son muchas las semejanzas que presentan los temas o dificultades que las asociaciones de municipios deben afrontar. Del mismo modo que suelen ser similares las necesidades de ayuda de sus miembros.

Naturalmente, es fundamental que todas las asociaciones cuenten con una base financiera sólida. Así pues, en el proceso de fundación de una asociación, el sistema utilizado para generar ingresos resulta esencial. Es obvio que debe disponer de fondos suficientes para pagar la oficina, contratar al personal y poner en marcha las actividades.

Las asociaciones pueden obtener ingresos a través de diferentes procedimientos: (1) mediante el cobro de cuotas de los miembros; (2), mediante las subvenciones que recibe de donantes u otros agentes externos, como los ministerios nacionales; (3) o a través de la oferta de unos servicios de pago a sus miembros o a otros agentes externos.

Estos ingresos permiten a las asociaciones pagar sus actividades y prestar servicios. Las actividades y servicios pueden variar según las asociaciones, y comprenden desde la publicación de boletines informativos hasta la oferta de un asesoramiento jurídico específico.

Para decidir los servicios que ofrecerá una asociación, es preciso averiguar cuáles son los que sus miembros necesitan y si, por ejemplo, se requerirán inversiones. Deben formularse una serie de preguntas, que serán desarrolladas a lo largo de este folleto:

- 1 ¿Contribuye la actividad a la misión de la asociación?
- 2 ¿Tiene el mercado la capacidad de prestar ese servicio?
- 3 ¿Cuál es la mejor manera de organizar los servicios?

Este folleto se dirige a las asociaciones que estén ofreciendo o tomando en consideración la posibilidad de ofrecer determinados servicios (de pago). Se puede utilizar como material de referencia, ya que contiene una serie de observaciones específicas que podrían resultar útiles, e incluye ejemplos de otras asociaciones que han afrontado desafíos parecidos.

Entendemos que cada situación y cada asociación es un caso único. Por lo tanto, las líneas directrices propuestas no interesarán por igual a todos los lectores ni serán siempre aplicables. No obstante, confiamos sinceramente que este folleto ofrezca un amplio abanico de nuevas ideas a todos quienes estén interesados y que sirva de fuente de inspiración.

# 1 Las principales funciones de una Asociación de Gobiernos Locales y sus servicios

Las similitudes existentes entre las asociaciones se refieren sobre todo a sus funciones, ya que todas ellas comparten básicamente los mismos cometidos fundamentales:

- Representar a los municipios ante el gobierno central (actividades de presión)
- Ayudar a sus miembros a desempeñar sus funciones municipales mediante la prestación de servicios
- Constituir una plataforma en la que los municipios puedan intercambiar información y aprender de las experiencias de los demás

En realidad, numerosas asociaciones se centran principalmente en el primer tipo de actividad: ejercer presión ante el gobierno central. Para muchas de ellas esta función representativa es la principal razón de su existencia. La tercera función, constituir una plataforma en la que los municipios puedan intercambiar experiencias, es también una tarea que la mayoría de asociaciones asumen con facilidad. Estas dos funciones no requieren un gran esfuerzo financiero en comparación con la oferta de servicios. La prestación de servicios ya es otra historia: se necesitan importantes inversiones en recursos humanos y dinero. Aun así, en numerosos países la prestación de servicios es cada vez más importante. Los gobiernos locales se enfrentan a un amplio abanico de nuevas funciones, sobre todo en los estados en los que el proceso de descentralización va viento en popa. Unas funciones que nunca hasta ahora habían asumido y en las que, por lo tanto, carecen de experiencia alguna. Justamente en casos de este tipo es cuando una asociación puede ofrecer una ayuda eficaz a los municipios afiliados a la misma. Se puede hacer a pequeña escala; por ejemplo, distribuyendo una circular en la que se informe a los municipios de temas de actualidad y de las prácticas recomendadas; pero también se puede hacer a gran escala mediante la oferta de un asesoramiento y ayuda exhaustivos e individualizados. Naturalmente, el tipo de servicios que presta una asociación depende de su propia envergadura y de las necesidades de sus miembros.

Los siguientes capítulos tratan de los aspectos a tener en cuenta cuando se decide ofrecer un servicio y cómo financiarlo; en primer lugar, comentamos los diferentes tipos de servicio que una asociación puede organizar y ofrecer. Esta lista, que no es restrictiva, se basa en la siguiente clasificación:

- 1 Servicios de información y documentación
- 2 Servicios de asesoramiento
- 3 Formación del personal municipal e intercambio de experiencias
- 4 Servicios económicos y financieros

## 1.1 Servicios de información y documentación

Las asociaciones están en condiciones óptimas para recopilar y ofrecer información sobre y para las organizaciones de gobiernos locales. Para desempeñar sus tareas de modo adecuado, la recopilación y el análisis de la información son también de gran importancia. Para las asociaciones, éste es el medio fundamental para transmitir los deseos de los municipios al gobierno central, satisfacer las necesidades de sus miembros en lo que se refiere a nuevos servicios y mantenerse en contacto activo con las últimas tendencias y novedades. Para contar con un servicio de información y documentación eficaz es indispensable disponer de un buen sistema de gestión de la información. Un sistema de este tipo puede impedir que la información permanezca recluida dentro de una organización sin alcanzar su destino final y sin cumplir con su auténtico objetivo. En un sistema de gestión de la información, hay que diferenciar la oferta de información como servicio externo (miembros, terceros) del uso interno que hagan de esta información los departamentos internos de la asociación.

Los instrumentos utilizados para la información pueden ser de diversos tipos y dimensiones. Algunos de ellos requieren unos esfuerzos e inversiones comparativamente mayores que otros, pero todos ellos deben permitir que la asociación conozca las reacciones de los miembros. Entre los ejemplos de instrumentos de información se incluyen boletines, publicaciones especiales, estudios de caso y mejores prácticas, webs (interactivas) y bases de datos.

### CASO: MEJORES PRÁCTICAS MUNICIPALES EN COSTA RICA

En 2003 la asociación costarricense Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) se convirtió en uno de los principales socios del Programa de la VNG de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de asociaciones. Con el fin de reforzar la asociación, una parte del proyecto consiste en la recopilación y análisis de las mejores prácticas municipales. Estas últimas comprenden varios temas, pero todas ellas indican cómo desempeñan satisfactoriamente sus funciones los municipios de un Estado más bien centralizado como Costa Rica. Las mejores prácticas se publican en manuales, que se distribuyen entre los municipios. En las llamadas Jornadas Municipales, organizadas por la UNGL, esos ejemplos se exponen más pormenorizadamente y se debaten.

## 1.2 Servicios de asesoramiento

La oferta de unos servicios de asesoramiento le permite a una asociación ayudar a sus miembros según las necesidades de los mismos. Los servicios de asesoramiento pueden contribuir a que los ayuntamientos adquieran conocimientos acerca de

unos temas en los que, de otro modo, carecerían de la competencia requerida. Muchos municipios no disponen de recursos financieros para adquirir conocimientos sobre unos temas específicos. Y muy menudo sucede que los municipios no tienen por qué contar siempre con esos conocimientos específicos, ya que sólo los necesitan ocasionalmente. En este sentido, el apoyo de la asociación puede ayudar a muchos ayuntamientos.

En el caso de un servicio específico de asesoramiento, la asociación debe estudiar detenidamente si son varios los municipios que desean ese servicio concreto y cómo financiarlo. Si se ofrecen unos servicios específicos de asesoramiento, se puede solicitar una contribución económica a los miembros que vayan a utilizarlos. Ello se aplica sobre todo a los servicios que interesan a varios miembros pero no a todos. En este caso, sería poco adecuado financiarlos con las cuotas de los miembros.

Entre los ejemplos de servicios de asesoramiento se incluyen la oferta de asesoramiento jurídico específico a municipios concretos, las actividades de investigación, la elaboración de normativas locales que tienen que aplicar los ayuntamientos, la ayuda para diseñar políticas contra el VIH-sida y el asesoramiento a los municipios en situaciones que requieran una orientación jurídica.

### **CASO: SERVICIO PRESTADO POR LA AMM, MALÍ**

En 2004 y 2005, la Asociación de Municipios de Malí (AMM) editó, con la ayuda del programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de la VNG, unos folletos sobre distribución del suelo, registro del suelo urbano y ordenación territorial. Dichos folletos explican las funciones que las leyes atribuyen a los municipios y qué otras instituciones están implicadas, al tiempo que presentan ejemplos. Los folletos se han enviado a todos los ayuntamientos de Malí, que son 703. A título de servicio complementario, un reducido equipo de la AMM recorre las provincias para dar formación al personal municipal. Los folletos y la formación satisfacen una necesidad de conocimientos y, al tiempo, fomentan la confianza en sí mismos de los municipios, en su mayoría muy jóvenes. El sistema descentralizado de gobernanza aplicado en Malí está muy bien sobre el papel, pero para ponerlo en práctica se necesitan aún muchos esfuerzos. Con este servicio, la AMM pretende ayudar a los municipios a este respecto.

### **1.3 Formación del personal municipal e intercambio de experiencias**

Una asociación, dada su condición de plataforma para los gobiernos locales, está en una buena posición para promover el intercambio de experiencias entre municipios y contribuir a la profesionalización del personal municipal. Algunas asociaciones ofrecen a los ayuntamientos programas de formación (de pago). O ayudan a otras



entidades a organizar sesiones de formación para los municipios. Algunos países cuentan también con centros de formación para el personal de las corporaciones locales, que, evidentemente, desempeñan esta tarea previa consulta a otras instancias. Las sesiones de formación que ofrezca una asociación pueden comprender funciones de ámbito municipal, pero también es posible que tengan un carácter más general. Por ejemplo, algunas asociaciones organizan programas especiales de formación destinados a concejales recién designados para introducirlos en los pormenores del mundo municipal.

### **CASO: MANUAL PARA CONCEJALES DE LA REPÚBLICA CHECA**

En cualquier parte del mundo, los nuevos políticos locales electos se enfrentan a interrogantes sobre la mejor manera de representar los intereses de los ciudadanos, cómo debatir y desarrollar nuevas políticas y cómo manejar los presupuestos municipales. En ocasiones, estos políticos locales carecen de instrumentos prácticos y accesibles que les ayuden en este cometido. Por tal motivo, el Ministerio del Interior de la República Checa, junto con la VNG International, un instituto checo de formación y la asociación checa de municipios, editó un manual para concejales. El principal objetivo del mismo era fomentar la comprensión de las funciones y responsabilidades de los concejales de los ayuntamientos de la República Checa. El manual es una guía práctica, atractiva y fácil de leer, complementada con una serie de programas de vídeo. Las evaluaciones demostraron que el manual tuvo gran éxito y que el 93% de los concejales lo usaron para mejorar su quehacer diario.

#### **1.4 Servicios económicos y financieros**

Este tipo de servicio tiende a concentrarse en la compra de productos o servicios para los miembros de la asociación en unas condiciones y a unos precios más provechosos que los que debería pagar cada municipio por su cuenta. Resulta beneficioso para los ayuntamientos porque así pagan menos. Asimismo, la asociación puede hacerse con un modesto margen, que contribuye a su viabilidad financiera. A numerosas asociaciones este tipo de servicio les parece fantástico; consideran que la compra centralizada es una manera rápida, fácil y honrada de ganar dinero. Sin embargo, la compra centralizada requiere una sólida planificación, así como aceptar el riesgo de ganar menos dinero del que haya previsto la asociación. Por lo tanto, es esencial estudiar detenidamente la oferta y la demanda, el mercado y la capacidad que tiene la asociación de ofrecer esos servicios.

**CASO: SEGURO COLECTIVO PARA LOS MUNICIPIOS DE RUANDA**

La Asociación Ruandesa de Autoridades Locales (RALGA), a pesar de su corta existencia (fue fundada en 2002), ya ha llevado a cabo un primer esfuerzo para realizar una compra conjunta: seguros. La RALGA sacó a licitación un servicio de seguros que cubriera los vehículos utilizados por todos los ayuntamientos. El ganador de la licitación ofreció un precio que era un 25% inferior a la media de las tarifas anteriores. Un año después de la licitación, las antiguas compañías de seguros se mostraron de pronto dispuestas a ofrecer a sus ex clientes el mismo precio que el del ganador de la licitación. Por supuesto, esas compañías llegaron demasiado tarde, pero tendrán otra oportunidad cuando expire el periodo de la actual licitación. De todos modos, ello demuestra que las empresas están muy interesadas en hacer negocios con la Asociación de Gobiernos Locales. Se trata de un primer esfuerzo y es una señal muy alentadora de que la RALGA está, en efecto, capacitada para negociar y conseguir un contrato colectivo que permita ahorrar dinero a todo el mundo.

## 2 La financiación a través de las cuotas de los miembros

Al igual que en todas las asociaciones, los municipios pagan una cuota a su Asociación de Gobiernos Locales. En principio, este pago no guarda relación con el número, tipo o cantidad de servicios utilizados por la asociación afiliada. En la práctica, algunos ayuntamientos hacen un uso más frecuente de los productos y servicios que otros. Por ejemplo, los grandes municipios, como las capitales, necesitan menos apoyo intrínseco de la asociación, ya que disponen de muchos empleados para desempeñar el trabajo, en tanto que los municipios más pequeños, con un personal limitado, recurren a menudo a los servicios brindados por los expertos de la asociación.

### 2.1 Fijación de la cuota

Evidentemente, las asociaciones deben cobrar unas cuotas para financiar sus actividades. La pregunta es: ¿cómo fija una asociación la cuota que debe pagar un miembro? ¿Qué fórmula se aplica, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los gobiernos locales de un país?

Las cuotas se fijan a partir de distintas fórmulas. Una posibilidad consiste en cobrar una cantidad a cada uno de los ciudadanos de un municipio. Otra consiste en cobrar una cantidad fija a todos los municipios, más una cantidad por ciudadano. La cuota también se puede basar en el presupuesto del municipio. Cualquiera que sea la fórmula elegida, en casi todos los países los ayuntamientos más ricos pagan (deberían pagar) más que los gobiernos locales menos prósperos. La fijación del importe de la cuota y el sistema de distribución es un asunto pendiente que se decide durante la asamblea general de miembros y se suele revisar anualmente o cada dos años.

Si se quiere determinar una fórmula para fijar la cuota, es importante responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la capacidad financiera de los ayuntamientos en un país determinado? ¿Qué cantidad sería razonable pedir?
- ¿Está la asociación en condiciones de ofrecer los productos y servicios que justificarían esta contribución?
- ¿Las cuotas deben generar todo el presupuesto requerido por la asociación, o hay otras fuentes de ingresos (por ejemplo, donantes o servicios de pago)?

### **CASO: CUOTA QUE DEBEN PAGAR LOS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE LOS PAÍSES BAJOS (VNG)**

Todos los años, la VNG elabora un memorando en el que se explica cómo sugerir una cuota; esta propuesta se basa en un método fijo de cálculo, que se ha ido reajustando a lo largo de los años. Esos reajustes se someten siempre a la aprobación de los miembros. En la actualidad, el método de cálculo consta de tres módulos: un módulo de *'incremento de salario y precio'*; un módulo de *'cálculo de los costes reales del incremento concreto del salario y el precio, más los efectos de la redistribución geográfica municipal'*, y un módulo de *'desarrollo de políticas'*. Estos tres módulos conducen al aumento de cuotas planteado. La propuesta se presenta a los miembros de la asociación en la asamblea general, que se celebra todos los años en julio. Los estatutos de la VNG establecen entonces los principios básicos para calcular la contribución de cada municipio. Se trata de una cantidad fija por ciudadano, por lo que la VNG mantiene 4 tarifas para diferentes ciudadanos. En el mes de diciembre anterior al año en cuestión, los municipios reciben una factura y, durante el primer trimestre, la VNG cobra las cuotas de los miembros. Mientras tanto, se puede proceder a una ronda de visitas. La VNG encuentra pocas dificultades en cuanto al pago de las cuotas. No obstante, si se presenta alguna, el Consejo de Administración de la VNG hace una visita al municipio para alcanzar un acuerdo en cuanto al pago y las condiciones.

### **CASO: COBRO DE LA CUOTA EN ALGAK, KENIA**

La Asociación de Gobiernos Locales de Kenia (ALGAK) se fundó en 1959. Kenia tiene 175 autoridades locales, que son todas ellas miembros de dicha asociación. Todos los años ALGAK cierra el registro de miembros antes de la Asamblea General Anual. Entonces se decide cuáles serán los miembros cotizantes, que serán los que tendrán derecho a voto en las elecciones (1 voto por consejo). Las cuotas impagadas tras el cierre del registro generan una sanción. Las autoridades locales se dividen en cuatro categorías: el consejo de la capital (1: Nairobi); los consejos de las ciudades (45), los consejos de los condados (67), los consejos de los pueblos (62), y se fija una cuota para cada categoría. El número total de miembros cotizantes ha crecido de año en año y en 2005 ha alcanzado la cifra de 115 (comparada con los 44 de 1999). La cuota que deben pagar las autoridades locales vence, todos los años, el primero de enero y se tiene que liquidar antes del 31 de marzo. Ello también quiere decir que, en caso de no cumplir con esta obligación por un periodo superior a doce meses, ese municipio puede verse excluido de participar en las actividades de ALGAK.

## 2.2 Cobro de las cuotas

Además de fijar el importe de la cuota, también debe acordarse el modo en que ésta se cobrará. En términos generales, muchas asociaciones del Sur se encuentran, de hecho, con dificultades para cobrar todas las cuotas de sus miembros. Si bien es cierto que unos procedimientos adecuados pueden ayudar a facilitar los cobros, también es verdad que siempre hay que tener en cuenta la situación financiera de los municipios, que acostumbra a ser apurada.

Algunas asociaciones son muy ingeniosas a la hora de motivar a sus miembros para que paguen la cuota. Por ejemplo, los afiliados que han pagado se benefician de descuentos para asistir a cursos y seminarios. Muchas asociaciones hacen coincidir los pagos de las cuotas con la época en la que los gobiernos locales reciben las aportaciones del Estado. Por ejemplo, si los municipios reciben los pagos del gobierno central tres veces al año, las cuotas de los miembros se pueden abonar en tres plazos poco después de dichos pagos.

Por lo general, los municipios pagan las cuotas directamente a las asociaciones. Sin embargo, algunos países utilizan un sistema distinto, en virtud del cual la cuota se deduce de los pagos efectuados por el gobierno central al local. De este modo, el gobierno central es quien abona la cuota. Tal es el caso de las asociaciones de Ecuador y Ghana.

### **CASO: EL COBRO DE LAS CUOTAS DE LA NALAG (ASOCIACIÓN NACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES DE GHANA), GHANA**

En Ghana, los ingresos de los gobiernos locales dependen principalmente del gobierno central. Su procedimiento de cobro de impuestos no está suficientemente perfeccionado y los ciudadanos suelen ser demasiado pobres para pagarlos. En consecuencia, también sería un problema el pago de las cuotas de la NALAG, la asociación de municipios, por parte de los gobiernos locales. En este caso, el gobierno central, antes de abonar a los gobiernos locales los importes del denominado Fondo Común, deduce la cuota de la asociación y se la transfiere a la NALAG, con lo que, por suerte, el problema queda resuelto. Eso quiere decir que la NALAG recibe las cuotas de sus miembros directamente del gobierno central de Ghana. La gran ventaja de este sistema es que la asociación cobra las cuotas de los miembros justo al empezar el año. No obstante, el inconveniente es que los municipios no son capaces de apreciar en su justa medida el valor e importancia de su asociación si no experimentan la sensación de pagar directamente las cuotas de su bolsillo. De este modo, los servicios de la asociación dan la impresión de ser *'gratuitos'*, lo que puede devaluar la trascendencia de la labor llevada a cabo por la NALAG. Otro riesgo es que los gobiernos locales consideren que la asociación es una mera prolongación del gobierno central, ya que, en cierto sentido, es éste quien, en efecto, le proporciona los fondos.

## 14

### 3 La financiación a través de programas de donantes

En los países del Sur, la aportación financiera de los donantes internacionales es, junto con las cuotas de sus miembros, una parte esencial del presupuesto de muchas asociaciones. Pese a que los presupuestos de las organizaciones de cooperación al desarrollo se concentran principalmente en el sector no gubernamental, en todas partes los organismos de los gobiernos locales y sus asociaciones tienen ahora más dinero a su alcance. Algunas asociaciones son objeto de gran atención por parte de los donantes y consiguen una parte sustancial de su presupuesto gracias a las aportaciones financieras externas. Sin embargo, los gobiernos locales y las asociaciones pertenecientes a países del Sur relativamente ricos suelen tener que conformarse con aportaciones limitadas (o con ninguna) procedentes del ámbito internacional.

De hecho, la financiación conseguida a partir de donantes podría brindar a muchas asociaciones la posibilidad de empezar a promover un determinado servicio o producto. Los programas de donantes pueden contribuir a la creación de un servicio que antes no era factible por falta de dinero, y convertirse así en un instrumento para romper el antiguo círculo vicioso de "como no hay recursos, no hay servicios". La asociación puede aprender a ofrecer un servicio concreto, y a averiguar qué aspectos están implicados en el mismo y cómo adaptarlo a los deseos de sus miembros. En el mejor de los casos, la financiación mediante donantes actúa como una semilla o un desencadenante –si se sigue ofreciendo el servicio al finalizar el programa– y soluciona por sí misma el problema de la financiación. Una vez que los miembros de la asociación han probado los servicios o productos que ésta es capaz de ofrecer están más predispuestos a pagar, ya sea las cuotas o una cantidad específica por ese servicio concreto.

Es evidente que el inconveniente de la financiación mediante donantes es la dependencia que genera. Aportar durante muchos años fondos estructurales a los presupuestos de las asociaciones de los países del Sur no es lo ideal. Para evitar una fuerte dependencia respecto a los programas de donantes, las asociaciones deberían procurar que sus funciones más importantes no se financiaran a partir de los mismos. Así evitarían correr el riesgo de que toda la organización se viniera abajo si dejaran de recibir esos fondos. Las asociaciones de los países del Sur deben dar prioridad a sus propios planes estratégicos y no centrarse en exceso en la conveniencia y las posibilidades de los programas de donantes, que tal vez no encajen demasiado con las necesidades reales de sus miembros.

### **CASO: SERVICIOS QUE OFRECE AMDEPANDO (ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE PANDO), BOLIVIA**

AMDEPANDO, una de las diez asociaciones regionales de Bolivia, ha demostrado que es capaz de atraer subvenciones de varios donantes bilaterales europeos. AMDEPANDO invierte la mayoría del dinero en ofrecer servicios a sus miembros. Ofrece ayuda técnica en el campo de la gestión de las finanzas municipales, la elaboración de políticas y la confección de los presupuestos y planes municipales exigidos por ley. La mayoría de ayuntamientos bolivianos necesitan ayuda para seguir estas pautas, ya que en el país no hay instituciones de formación municipal ni escuelas de administración, en tanto que, en general, el personal municipal no está preparado para desarrollar su tarea. AMDEPANDO prevé que sus miembros estarán dispuestos a pagar esta asistencia técnica dentro de un periodo de tiempo razonable. Sus previsiones se basan en lo siguiente:

- Los municipios dispondrán pronto de un área mayor de recaudación de impuestos
- En el futuro los ayuntamientos tendrán que seguir más directrices del gobierno central
- AMDEPANDO ya ha informado a sus miembros de los costes reales de esta ayuda técnica
- AMDEPANDO está más capacitada para prestar esta ayuda que las típicas empresas de consultoría

Si los miembros llegan a pagar estos servicios, éste será un ejemplo perfecto de cómo se puede usar la financiación procedente de donantes para poner en marcha un servicio cuyo control asumen luego la asociación y sus miembros.

## 4 La financiación a través de servicios de pago

### 4.1 Servicios de pago para municipios concretos

En principio, las actividades de una asociación se llevan a cabo en beneficio de todos sus miembros. A fin de cuentas, si una asociación invierte recursos humanos y tiempo en dar respuesta a las necesidades de un municipio, los demás pueden reclamar lo mismo. En efecto, eso es lo que sucede en muchos países, y hasta tal punto que, de hecho, los ayuntamientos recurren a la asociación para temas que se pueden considerar no englobados en las principales actividades de la misma. Suele ser difícil trazar la línea divisoria que separa las actividades que la asociación debe apoyar o no. El peligro es que, si una asociación (y sus miembros) se acostumbra a basar su trabajo en las peticiones ad hoc de los municipios, resultará muy complicado cambiar ese proceder. Por lo tanto, puede que en ocasiones la asociación no disponga de tiempo para promover unos servicios que serían realmente útiles para todos los municipios ya que está demasiado ocupada en resolver las peticiones (ad hoc) de unos pocos ayuntamientos.

Dado que es imposible satisfacer las necesidades de todos los municipios con actividades que interesen a todos o a la mayoría, y que en cada vez más países los ayuntamientos tienen problemas que los afectan específicamente a ellos, muchas asociaciones añaden a la cuota habitual (y a cualquier otra aportación de terceros) unas cuotas suplementarias individualizadas correspondientes a unos servicios (comerciales) concretos. Por ejemplo, algunas asociaciones facturan unas tarifas por hora por los servicios que ofrecen a determinados municipios. Al fin y al cabo, la asociación cuenta con conocimientos especializados y sería una lástima que algunos ayuntamientos no los aprovecharan.

Así pues, la principal diferencia es que no todos los servicios se pagan con las cuotas de los afiliados. En cualquier caso, aún es difícil introducir un sistema en virtud del cual los ayuntamientos por separado paguen ciertos servicios, sobre todo si éstos no disponen de abundantes recursos y las asociaciones acostumbran a cubrir todos los servicios mediante las cuotas de los miembros. Para introducir satisfactoriamente unos servicios de pago individualizados, es indispensable una buena comunicación con los afiliados en cuanto a los motivos que han llevado a ello y los métodos empleados.



### **CASO: SERVICIO INDIVIDUALIZADO DE PAGO**

En la práctica, sólo unas pocas asociaciones facturan a los municipios servicios cuyo coste no se incluye en las cotizaciones de los miembros y que sólo son de utilidad para uno de ellos. Muchas asociaciones se dan cuenta de las posibilidades, pero les resulta difícil ponerlas en práctica. Por lo general, los motivos subyacen tras costumbres muy arraigadas y la idea de que los ayuntamientos necesitan contar con su asociación para cualquier cosa, sea lo que sea. Los municipios suelen dar por descontado que tienen derecho a esperar cosas de su asociación, sobre todo si invierten un gran esfuerzo en pagar su cuota. Las asociaciones menos potentes, especialmente, temen perder miembros. La VNG ofrece un ejemplo de asociación que factura, aunque sea de un modo limitado, los servicios individuales prestados a sus miembros. En los Países Bajos, los ayuntamientos deben seguir las directrices europeas para las licitaciones públicas, lo que no es cosa fácil. Cada vez hay más municipios que necesitan asesoramiento en este campo, un asesoramiento que varía según el ayuntamiento. Mediante la demanda de una tarifa por hora para dicho asesoramiento, la VNG puede ofrecer un servicio a la medida sin interferir en la cotización de los miembros.

#### **4.2 Servicios de pago en caso de una necesidad común de productos y servicios**

Además del servicio individualizado, existe otra modalidad de servicio de pago que tiene en cuenta las necesidades de todos los municipios, o cuando menos de la mayoría de ellos, pero que (aún) no puede ser ofrecido con eficacia por una asociación. Se podría pensar en una demanda común de productos y servicios, como la adquisición de útiles de oficina, productos relacionados con las TIC, etc. En principio, todos los ayuntamientos podrían beneficiarse de estos servicios. Pero para ello es necesario disponer de conocimientos y experiencia en el ámbito de las compras. Si bien en este campo el conocimiento del mercado se está desarrollando con rapidez, aún está por ver si una asociación puede y quiere adquirir dicho conocimiento pagándolo con las cuotas. Una posibilidad es introducir servicios de pago: la asociación ofrece unos servicios de pago que en principio interesan a todos los ayuntamientos.

### **CASO: CENTRAL DE COMPRAS DE LA VNG**

La central de compras de la VNG (conocida en neerlandés como CIB) se dedica primordialmente a la compra de productos y servicios requeridos a menudo por los municipios. Como los ayuntamientos deben llevar a cabo muchas tareas de archivo, la CIB se especializa en productos de este tipo, como papel permanente, papel protegido, archivadores de gran calidad, y otros materiales parecidos.

La CIB ofrece 5000 útiles de oficina de un catálogo municipal. Además de las compras y ventas, la CIB asume también el papel de agente estatal en el trámite de las compras: centraliza la demanda por orden de los ayuntamientos neerlandeses y combina esa demanda en una licitación. Entre las ventajas que ello representa para los ayuntamientos se incluye no sólo un precio bajo, sino también unos costes mas reducidos para la tramitación de las compras. Asimismo, la CIB acuerda contratos marco para mercancías que sólo pueden suministrar unos pocos proveedores; no tiene sentido proceder a una licitación si sólo hay dos o tres proveedores. Al negociar directamente con los ayuntamientos afiliados a la asociación, los proveedores acostumbran a ofrecer los productos a precios más bajos para todos los miembros.

### **CASO: CURSOS DE VERANO ORGANIZADOS POR LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (ACHM)**

Desde 1995, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) organiza, dos veces al año, unos cursos de pago destinados a alcaldes, concejales y cargos municipales. Consisten en dos ciclos (octubre y enero) y se llevan a cabo en tres ciudades. Las ciudades varían todos los años. En cada ciudad, se pueden inscribir en la escuela de verano unos 150 participantes. Los cursos, de 30 horas en total, hacen especial hincapié en temas de ámbito municipal, como gestión de residuos, registro catastral y finanzas municipales. Desde el punto de vista económico, las escuelas de verano se autofinancian. Los ayuntamientos que envían una delegación pagan 200\$ por participante, más los gastos de desplazamiento y hotel. La AChM se encarga del contenido y la logística de los cursos de verano, y suele recorrer a los conocimientos prácticos de los municipios. Los ayuntamientos contratan, así, a muchos ponentes. Estos cursos de verano son un excelente instrumento para incrementar los conocimientos prácticos de cargos electos, directivos y funcionarios, e incentivan el intercambio entre ayuntamientos. Ya hace años que se organizan para la plena satisfacción de la asociación y sus miembros.

## 5 Criterios referidos a los servicios (de pago)

Para decidir debidamente si se puede prestar un servicio, cómo hacerlo, y cómo se debe integrar dicho servicio, desde el punto de vista organizativo, en la asociación, es preciso tener en cuenta una serie de factores. En los siguientes capítulos se comentan unas cuestiones referidas a si una organización debe ofrecer un servicio y, posteriormente, cómo hay que organizarlo.

En general, se podría decir que cuanto más estrecha sea la relación que un determinado producto o servicio guarde con el cometido del gobierno local, más posibilidades tiene de ser promovido por y dentro de la asociación. Si un servicio adquiere un carácter más general, en el sentido de que afecta a competencias que no son específicamente significativas o interesantes para el gobierno local, vemos a menudo que las asociaciones y municipios recurren al libre mercado o colaboran con un agente externo.

El que una asociación deba ofrecer un determinado servicio (de pago) depende de dos factores:

- 1 **¿Hasta qué punto la actividad contribuye a la misión de la asociación?**
- 2 **¿Cuáles son las estructuras de mercado existentes y qué riesgos corre la asociación al ofrecer ese servicio?**

A continuación se comentan ambos criterios por separado y luego se analiza cómo ambos tienen puntos en común y dan lugar a diferentes opciones.

### **5.1 Criterio 1 – La actividad debe aportar un valor añadido a la misión de la asociación**

La misión de una asociación expresa sus ambiciones a largo plazo desde un punto de vista práctico, y muestra lo que espera lograr y en qué se diferencia de las demás. Para decidir si una asociación debe o no ofrecer un servicio, la primera pregunta que hay que responder es si dicho servicio representa una contribución esencial para la consecución de su misión. Hablamos de un servicio que esta asociación no ha ofrecido hasta ahora, pero que se puede obtener de otras organizaciones. Si el servicio tiene poco o nada que ver con el logro del objetivo a largo plazo de la asociación, es discutible que haya que ofrecerlo.

**CASO: DECLARACIÓN DE LA MISIÓN DE LA VNG**

La declaración en la que la VNG define su misión afirma: *'La VNG es la asociación que representa a todos los ayuntamientos de los Países Bajos. Promueve un gobierno local fuerte dentro de la democracia. Se centra en promover los intereses de sus miembros, para lo que ofrece unos servicios. Es la plataforma para la creación de opinión, el desarrollo del conocimiento y la innovación. La organización, que representa a sus miembros, tiene por objetivo los servicios, y es profesional y flexible.'*

La declaración de la misión también afirma lo siguiente en relación con la prestación de servicios: *'La oferta de servicios es un pilar esencial de la obra de la VNG. Mediante el apoyo a los municipios con productos y servicios, la VNG quiere contribuir directamente a un gobierno local fuerte y de buena calidad. Un buen servicio es también crucial para las relaciones de la VNG con sus miembros. Los servicios y productos son resultados concretos y tangibles, por lo que constituyen una prueba de los esfuerzos realizados por la VNG en beneficio de sus miembros.'*

Aunque esta declaración en la que la VNG define su misión no dice nada del tipo de servicios que puede ofrecer, sí indica que concede gran importancia a la ayuda a sus miembros mediante la provisión de servicios. Las declaraciones de este tipo no suelen mencionar los servicios específicos que una organización puede o debe prestar para lograr su objetivo, pero puede constituir una puerta abierta para desarrollar posteriormente servicios. En este caso, lo importante es que da a entender que el servicio es 'parte de' la asociación y la refuerza en su conjunto. Los ejemplos comprenden la organización de talleres o reuniones (que los ayuntamientos podrían pagar por separado; ver el ejemplo chileno). Durante dichas reuniones, los cargos electos y funcionarios locales hacen acopio de conocimientos con el fin de subir el nivel de calidad de la administración, lo que podría contribuir a la misión de la asociación.

Es importante que todo el proceso de toma de decisiones sobre la oferta de servicios sea lo más abierto y transparente posible. Desde luego, esto es de aplicación sobre todo cuando los miembros tienen que pagar unos servicios específicos, y se puede lograr proporcionándoles una información clara (por ejemplo, en las reuniones de los afiliados) e involucrándolos en las deliberaciones. No se debe subestimar el proceso requerido para generar apoyo, ya que requiere mucho tiempo: no es inusual un período preparatorio de un año hasta la puesta en marcha del servicio. A lo largo de ese año, los administradores y funcionarios deberán informar a los miembros del motivo por el que se ha adoptado esa línea de acción.

## 5.2 Criterio 2 – ¿El mercado puede prestar ese servicio?

Una segunda e importante pregunta que se debe formular es si el mercado ya ofrece ese servicio. En otras palabras: ¿hay ya unos proveedores que satisfacen esa necesidad o se trata de una demanda tan nueva que no hay aún ningún proveedor que se haya aventurado en ese campo? Si el libre mercado no presta o no está en condiciones de prestar los servicios deseados, la asociación puede decidir promoverlos ella misma. En ocasiones ello implica un nuevo servicio que no se encuentra en la gama normal de productos disponibles en el mercado. No se trata de un fenómeno típico del sector público. Las grandes empresas también pueden poner en funcionamiento nuevas empresas cuando desean crear productos nuevos e innovadores. Igualmente pueden fundar conjuntamente una nueva empresa y repartir así el riesgo.

Para valorar si un servicio reúne las condiciones para ponerlo en marcha como actividad comercial o de otro tipo, es importante analizar las diferentes modalidades de mercado. Un tipo determinado de mercado combinado con un determinado tipo de servicio o producto podría dar pie a comercializar ese servicio, en tanto que ello no sería posible en otras modalidades de mercado. Si nos fijamos en el equilibrio entre oferta y demanda, podemos distinguir, a grandes rasgos, cuatro modalidades de mercado. Si analiza este equilibrio, la asociación de gobiernos locales puede determinar si corre un riesgo empresarial alto o bajo al poner en marcha un determinado servicio.

### A Monopolio

En un mercado monopolístico sólo hay un proveedor y muchos clientes. Esto quiere decir que el precio no fluctúa con la demanda ya que no hay ningún competidor al que los clientes puedan acudir cuando el precio les parece demasiado alto. La elasticidad precio consiste en cómo la oferta y la demanda varían con el precio. En caso de monopolio, no hay elasticidad, y la demanda sigue igual aunque el precio sea elevado. Tenemos una muestra de ello cuando en un país hay una única compañía telefónica: difícilmente un funcionario público reducirá el número de llamadas si la compañía telefónica duplica el coste de las mismas. Otro ejemplo es el del suministrador de energía: aunque el precio del Kw/h pase a ser el doble, el ayuntamiento seguirá necesitando electricidad y tendrá que pagar la factura. En otras palabras: el consumo no baja aunque el precio suba.

### B Duopolio

Aquí nos encontramos con dos proveedores y muchos clientes. Tampoco en este caso el precio está sujeto a fluctuaciones, ya que ninguno de los proveedores ofrecerá un precio más bajo que el otro y hasta es posible que lo pacten. Vemos un ejemplo en la situación de un país en el que la administración local tiene dos proveedores de software. Si el ayuntamiento está descontento del precio y el servicio del proveedor del software que se utiliza en los servicios municipales, puede cambiar de proveedor. Si este último no da buenos resultados o sale demasiado caro, el ayuntamiento no tiene otra alternativa que volver con el primer proveedor.

### C Oligopolio

En esta situación vemos a un puñado de proveedores y clientes. El precio se puede discutir algo, pero no hay mucho espacio para la negociación. Una muestra de ello la tenemos cuando sólo hay tres empresas que suministren materiales de construcción de carreteras. En ocasiones vemos que uno de ellos tiene un 60% de cuota de mercado y hace de líder que marca los precios. Los otros oligopolistas son mucho más pequeños e imitarán la política de la empresa más importante: mantienen el precio igual de alto que el líder del mercado. No hay un equilibrio espontáneo entre la oferta y la demanda. Este fenómeno también recibe la denominación de oligopolio asimétrico.

### D Polipolío

Ésta es la situación propia del libre mercado. En esta modalidad de mercado vemos muchos proveedores y muchos clientes. Se crea un equilibrio en el que el precio se establece equitativamente. En este caso, la elasticidad precio es alta: si el precio baja, crece la demanda del producto. Los productores deciden la oferta y el precio óptimo poniendo a prueba la elasticidad precio. Podemos ver ejemplos de ello en el supermercado: embutidos, carne o dulces. El mercado diario o semanal constituye otro ejemplo de este fenómeno: las mercancías que se intercambian son muy diversas y pueden incluir desde pollo hasta arroz y flores. El precio resultante viene determinado por el equilibrio entre la oferta de pollos y la demanda de los consumidores. Si se ofrecen muchos pollos, pero el número de consumidores que quieren pollo es bajo, el precio cae. Si la oferta disminuye y la demanda crece, el precio sube.

## 5.3 Abanico de posibilidades

Teniendo en cuenta lo anterior, hay dos factores que se deben sopesar si una asociación quiere ofrecer un servicio (de pago). La comparación de ambos factores nos proporciona unas perspectivas y posibilidades. Debemos formular dos preguntas.

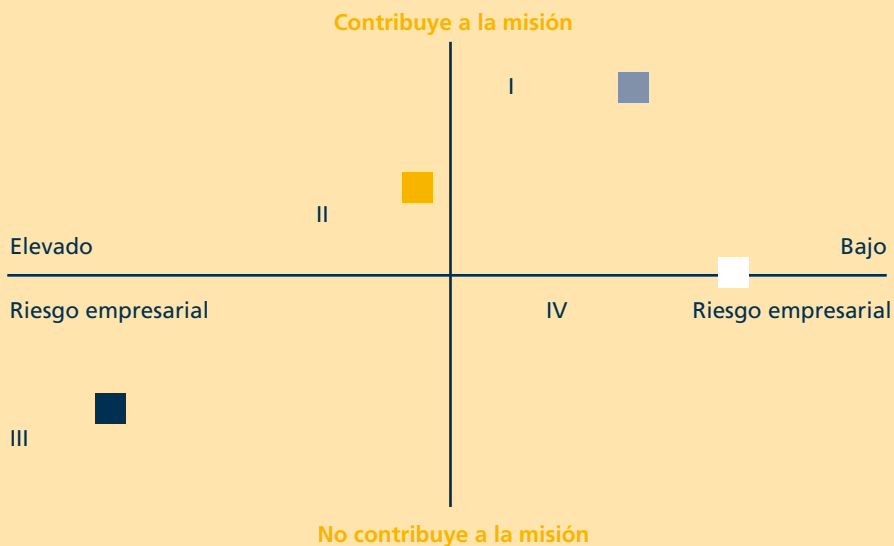
- 1 ¿Tiene el servicio una importancia estratégica para la asociación?
- 2 ¿Entraña ese servicio un riesgo empresarial elevado o bajo?

	A Estratégicamente importante	B Estratégicamente no importante
1 Alto riesgo empresarial	Crear una empresa o sociedad	No crear una empresa
2 Bajo riesgo empresarial	Crear una empresa	Sociedad o pequeña participación

El riesgo empresarial guarda relación con la situación del mercado. Aumenta si hay más proveedores: si el número de éstos aumenta, el precio del servicio que se ofrece bajará, lo que a su vez hará que crezca el riesgo financiero.

La importancia estratégica está directamente relacionada con la medida en que ese servicio contribuya a la misión de la asociación. Si esta última no incluye unos servicios de limpieza, ese servicio no tiene importancia estratégica. Además, los servicios de limpieza entrañan gran riesgo empresarial ya que, por lo general, cuentan con muchos proveedores.

Para valorar adecuadamente un servicio, es conveniente situarlo en un gráfico. Tenemos entonces cuatro cuadrantes, en los que un servicio puede ocupar una posición.



Un ejemplo del **Servicio I** sería aquel que contribuye a la misión de la asociación y entraña un riesgo empresarial bajo (hay sólo unos pocos proveedores en el mercado). Corresponde a la sección A2 de la clasificación. El servicio es importante para los miembros y representa un riesgo bajo. Un ejemplo podrían ser los proyectos para promover unos gobiernos locales fuertes a escala nacional e internacional mediante fondos procedentes de corporaciones para el desarrollo. Podría suceder que el mercado adquiriera de modo gradual una mayor capacidad de ofrecer esas competencias independientemente, por lo que ese servicio sería menos necesario, y se podría prescindir de él, junto con la empresa. En tal caso, esta sección se desplazaría al tercer cuadrante.

**El Servicio II** pertenece a un campo caracterizado por un mercado cambiante, pero también contribuye al objetivo de la asociación y tiene, por lo tanto, importancia estratégica. Este servicio podría consistir, por ejemplo, en editar publicaciones relacionadas con el campo de actividades de la asociación en un mercado oligopolístico (un mercado con varios proveedores). Corresponde, a grandes rasgos, a la sección A1.

Un ejemplo del **Servicio III** es el caso de una asociación que vende material de oficina a los ayuntamientos en un mercado en el que hay un equilibrio entre la oferta y la demanda (polipolio). Entraña riesgos financieros y, además, no contribuye a la misión. La posición de este servicio para la asociación se puede encontrar en la sección B1.

Un ejemplo del **Servicio IV** es el de los seguros para municipios en un mercado de oligopolio asimétrico. Dado que el precio para los ayuntamientos difícilmente variará debido a la empresa que domina el mercado y que determina el precio, se puede tomar la decisión de agrupar la demanda municipal y suscribir un seguro a través de una compañía propia en colaboración con otra que ofrezca un conocimiento del mercado. Dada su neutra contribución a la misión de la asociación y su bajo riesgo empresarial, podemos situar este servicio en la sección B2.

Si una asociación decide poner en marcha un servicio, debe tener en cuenta que ello puede entrañar riesgos. Tal vez varíen las condiciones del mercado y la asociación deba, por ejemplo, hacer frente a la competencia. Si el servicio se ha incorporado a una empresa separada, ésta podría quebrar. La bancarrota no conlleva sólo unos perjuicios financieros, sino que también daña la reputación. Sin lugar a dudas, una mala reputación puede ser nociva para la asociación. Sus miembros le perderían confianza y ya no la verían como 'su' representante. También podría resultar perjudicada la confianza de que goza la asociación entre las instancias del gobierno local, lo que menoscabaría sus actividades como grupo de presión. Por lo tanto, debe preguntarse si quiere correr ese riesgo.

La oferta de productos y servicios se tiene que contraponer a una visión realista de las posibilidades que ofrece la inversión de dar un buen rendimiento. La valoración de los riesgos es problemática, como lo es, en consecuencia, la de los posibles beneficios. ¿Desearán los municipios ese servicio cuando se les ofrezca? Muchas asociaciones consideran que se hallan frente a una excelente oportunidad cuando se les presenta la posibilidad de un servicio de pago, pero no es seguro que éste sea también rentable. –La gestión de un riesgo comercial se puede solucionar, por ejemplo, buscando activamente y entablando una relación con un socio gubernamental o del sector privado, con lo que se comparten los beneficios –y el riesgo–.



## 6 Estructura organizativa

### 6.1 Organización de un nuevo servicio dentro de la propia asociación

Si una asociación decide ofrecer un servicio específico, la pregunta es cómo hay que organizarlo y prestarlo. ¿Decidirá la asociación proceder a ello dentro de la propia organización, o incorporará el servicio a una entidad o empresa separada, en la que tenga una participación mayoritaria?

Muchas asociaciones (en los países del Sur) deciden, de entrada, adquirir experiencia en un nuevo servicio dentro de la propia organización. El personal de la asociación pone en marcha ese servicio, que se convierte, por ejemplo, en parte de sus sectores de actividad. Las razones para organizar el servicio dentro de la propia estructura de la asociación pueden ser las siguientes:

- La asociación no tiene suficiente experiencia en ese campo y prefiere valorar primero si el servicio tendrá éxito
- Se trata de un servicio y una actividad de relativamente poca envergadura
- El servicio sólo se presta pocas veces al año
- No están claras las perspectivas de ese servicio (desde el punto de vista financiero, de mercado, etc.)

Para tener una idea clara de los costes de un nuevo servicio, primero hay que calcularlos. Y la decisión se debe tomar independientemente de si el servicio se financiará o no a partir de contribuciones. Si un servicio se pone en marcha desde un departamento ya existente, suele ser difícil evaluar adecuadamente los costes. En este caso no son aplicables las condiciones "normales" en las que el mercado determina el precio. Si una asociación cree que debe poner en marcha un servicio porque el mercado no satisface suficientemente unas necesidades, puede tomar en cuenta los siguientes elementos:

- ¿Cuántas horas se van a invertir y qué van a representar en términos de salario? ¿Cuántas horas invierten los empleados de la asociación en prestar ese servicio y cuánto cuesta cada una de ellas?
- ¿Cuáles son los costes materiales de la ejecución del servicio? ¿Se incluyen los de transporte, compra de equipos, etc.?
- ¿Qué costes de gestión hay que incluir? Evidentemente, el equipo directivo de la asociación intervendrá en el nuevo servicio y querrá supervisarlos. Por lo tanto, lo realista es aumentar ligeramente los costes antes mencionados para compensar la intervención del equipo directivo.

A menudo vemos que, en estas circunstancias, se aplica el ‘principio piggyback’: ir a caballo de la madre. Dado que se suele contar ya con algunos conocimientos sobre el servicio y se dispone en parte de otros instrumentos, la asociación puede reducir los costes que deben asumir sus miembros.

Además de calcular el coste, es importante informar del servicio a los miembros. Se requiere una campaña de promoción para asegurarse de que los asociados conocen el servicio (sus ventajas) y los costes que representa. Según la situación del país y de la asociación, la campaña de promoción puede ir acompañada de una carta a los afiliados y otros materiales de promoción.

## 6.2 Una nueva entidad para la prestación del servicio (empresa)

Si una asociación no desea prestar el servicio utilizando su propia estructura, puede ofrecer a sus miembros un servicio (de pago) a través de una nueva entidad. Las asociaciones que lo hacen así deciden, por lo general, crear una filial enteramente de su propiedad, u otro tipo de estructura en la que la asociación madre mantiene la propiedad mayoritaria.

La ventaja de traspasar las actividades a una nueva empresa es que esta última tiene un estatus independiente. Esta independencia es sólo parcial ya que, desde el punto de vista administrativo, la asociación sigue siendo responsable de las acciones de la empresa: debe ser siempre capaz de justificar ante sus afiliados que es propietaria de la empresa o que tiene una participación en ella. La constitución de una empresa no es en modo alguno un recurso que elimine los riesgos para la asociación.

A la hora de decidir si se constituye o no una empresa aparte, un importante elemento a considerar es si el servicio afecta a temas políticos o administrativos. Las funciones políticas y administrativas son un componente tan fundamental de una asociación que no pueden ser desempeñadas satisfactoriamente por una empresa independiente, ni siquiera en el caso de que esta última sea en (en parte) propiedad de la asociación.

### **CASO: SUBCONTRATACIÓN DE OPERACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS**

Tras la guerra de Irak –en el campo internacional y no en el estrictamente municipal–, se subcontrataron una serie de operaciones. En ese país se contrataron muchas empresas de seguridad para proteger a particulares y empleados de compañías extranjeras. Era difícil distinguir qué era responsabilidad de los militares y qué no lo era. Uno de los escollos era saber quién tenía que proteger a los civiles que conducían los camiones cisterna (de petróleo). Para resolver el dilema el gobierno estadounidense contrató a una empresa para que tomara esa decisión política. Se subcontrató una función política. Las funciones administrativas, políticas y propias de los municipios nunca se deben subcontratar ni realizar en asociación con otras entidades.

### 6.3 Limitación del riesgo empresarial

Si una asociación decide constituir una empresa, es importante reducir al mínimo el riesgo financiero y el peligro de dañar la reputación. Una estructura que pretende también reducir cualquier tipo de responsabilidad es el llamado Holding de Servicios SA, que puede reunir diferentes servicios de la asociación. Se puede considerar al Holding de Servicios responsable de hasta un máximo del capital invertido, pero debe rendir cuentas directamente ante el consejo de administración de la asociación. Dado que el Holding de Servicios depende directamente del consejo de administración, la protección de los intereses de la asociación queda garantizada. Los directivos de las empresas se reúnen varias veces al año para intercambiar experiencias y conocer a fondo lo que hacen los demás en sus respectivos campos. Es deseable la interacción entre los directivos de las empresas y los sectores de actividades de la asociación. Estos últimos exponen sus aspiraciones, que las empresas pueden convertir en soluciones comerciales.

Si se quiere no perder de vista los intereses de la asociación y las empresas, un consejo supervisor puede constituir un importante factor para indicar la dirección correcta. Un consejo supervisor que conozca la empresa puede ejercer una supervisión del trabajo de la organización. El consejo supervisor se centrará en el rendimiento y los límites dentro de los que se debe mover la empresa o empresas. También se pueden examinar asuntos a más largo plazo a fin de tomar medidas correctoras a tiempo. El consejo supervisor también asesorará sobre el desarrollo de la empresa y advertirá de los peligros. La asociación garantiza una supervisión adecuada mediante el control realizado por el consejo supervisor.

Éste podría ser el organigrama de una asociación que cuente con un Holding de Servicios SA:



## 7 Conclusión

La oferta de servicios a sus miembros es una de las tres funciones que debe desempeñar una asociación de municipios. El grado en que ello se lleve a cabo varía según la asociación y depende en gran medida de su fase de desarrollo y de las circunstancias del país. Una asociación puede financiar los servicios que desea ofrecer mediante diferentes fuentes de fondos: las cuotas de sus miembros, las aportaciones de los donantes externos o la facturación de unos servicios concretos a sus afiliados. En este último caso sobre todo, es fundamental comunicar debidamente a los miembros el valor añadido de ese servicio. En todos los casos, antes de ofrecer el servicio, la asociación debe estudiar si éste contribuirá a su misión o si ya lo ofrecen otros proveedores existentes en el mercado.

¿Su asociación ha tenido buenas experiencias con los servicios ofrecidos a sus miembros? ¿Desea compartir dichas experiencias con otras asociaciones? De ser así, póngase en contacto con VNG International: ¡nos interesa conocer sus experiencias!

# Anexo 1: Un ejemplo de un servicio comercial

Para finalizar, presentamos un ejemplo de un servicio comercial promovido satisfactoriamente por la Asociación de Municipios de los Países Bajos.

## *Creación y organización de un servicio en la VNG: Centro de Conferencias y Estudios de la VNG*

### *Historia*

La VNG organiza muchas reuniones para sus miembros, una importante tarea que delegó en su Departamento de Comunicación. Con el tiempo aumentó el número de reuniones, por lo que en 1979 se constituyó una agencia de congresos. En 1990 se puso en marcha el Centro de Conferencias y Estudios. En 1999 la VNG decidió privatizar algunas de sus actividades, por lo que desde 2001 el Centro de Conferencias y Estudios de la VNG es una empresa independiente que forma parte del Holding de Servicios. La empresa se consolidó como agencia para la organización de congresos para el sector gubernamental (descentralizado) y entidades sin afán de lucro. En la actualidad, el Centro de Conferencias y Estudios de la VNG también organiza actividades para las organizaciones comerciales. En 2003, la Association of Dutch Conference Interests le concedió una distinción en reconocimiento a su profesionalidad, lo que lo convierte en una de las nueve agencias del país habilitadas para la organización de conferencias. Con los años, el Centro de Conferencias y Estudios de la VNG ha evolucionado hasta llegar a ser un proveedor de servicios comerciales que defiende expresamente los intereses de la VNG y sus miembros.

### *Actividades*

El Centro de Conferencias y Estudios de la VNG desarrolla un variado surtido de actividades: congresos y otras reuniones, ferias y cursos. Dichas reuniones cubren una amplia gama de temas: se tratan casi todos los referidos a los pormenores del gobierno local. Organiza tradicionalmente el congreso anual de la VNG y otras reuniones de la asociación. La empresa no sólo organiza congresos y otras reuniones para la VNG, sino también para ministerios, ayuntamientos, organizaciones comerciales o que aglutinan a otras, y para el sector servicios. El Centro de Conferencias y Estudios de VNG pone en marcha, asimismo, conferencias, ferias y cursos a iniciativa propia y, por lo tanto, por su cuenta y riesgo. La característica general de todas estas reuniones es que suelen estar dirigidas a administradores y al gobierno local. Las dimensiones de las actividades varían mucho: de un taller o reunión de expertos para 10 o 20 personas a congresos para 3.000 participantes de varios días de duración y con excursiones, o cursos para empresas de 15 participantes. La novedad de 2005 fue la feria municipal de VNG: una feria comercial para funcionarios públicos, en la que

podieron conocer una gran diversidad de proveedores, fabricantes y empresas de servicios. El Centro de Conferencias y Estudios atiende a más de 30.000 participantes al año.

El Centro de Conferencias y Estudios de la VNG ofrece a sus clientes una amplia gama de posibilidades, que van de los servicios administrativos y de secretaría –como la inscripción de participantes– a la aportación de contenidos y estructura del congreso; de la facturación de los derechos de inscripción a la búsqueda y preparación de ponentes y presidentes de las sesiones; del alojamiento de los asistentes a la elaboración de un periódico del congreso; de la realización de encuestas electrónicas entre los participantes a la búsqueda de patrocinios. En resumen, del desempeño de unas pocas funciones para hacerlo casi todo. Para garantizar la eficacia de la logística y el proceso administrativo, el Centro de Conferencias y Estudios de la VNG cuenta con un sistema informático en el que los participantes se pueden inscribir a través de Internet.

#### *La misión*

El Centro de Conferencias y Estudios de VNG se considera uno de los instrumentos de comunicación mediante los que la asociación desarrolla su misión:

- Brinda la posibilidad de transferir información
- Brinda la posibilidad de intercambiar información y crear opinión (debates)
- Ofrece posibilidades en materia de gestión de las relaciones (trabajo en red)
- Ofrece posibilidades como plataforma (apoyo identificable y proactivo)

A través de las actividades organizadas por el Centro de Conferencias y Estudios, la VNG puede llegar a un amplio abanico de grupos diana, que incluyen desde sus propios miembros a autoridades exteriores, y desde organizaciones sociales a representantes de la comunidad.

#### *Estructura*

El Centro de Conferencias y Estudios de la VNG organiza unas 300 actividades al año, que en su conjunto atraen a más de 30.000 participantes. Opera con una estructura de clúster, y cada clúster cubre un sector de actividad de la VNG o más de uno. También existe un clúster independiente de los sectores que se centra de lleno en las producciones propias.

El Centro da empleo a 16 personas:

- Un director
- Tres directores de congresos, cada uno de los cuales gestiona un clúster
- Siete coordinadores de conferencias
- Cinco secretarios, entre los que se incluye un administrador de la web

La contabilidad financiera y la gestión del personal se han subcontratado. De estos servicios de pago se encargan, respectivamente, las secciones de Control Financiero y Recursos Humanos de la VNG. El Centro de Conferencias y Estudios paga para poder utilizar los servicios de copistería y correos de la VNG. El local de la oficina ha sido cedido en alquiler por la VNG.

#### *Ventajas para la VNG*

La privatización del Centro de Conferencias y Estudios de la VNG ha representado unas ventajas comprobadas para la asociación y ningún inconveniente. Aún se llevan a cabo las actividades que el Centro realizaba para la VNG antes de su privatización. Ésta ha permitido que la empresa desarrollara su potencial, con un efecto positivo en los resultados operativos. De este modo, la VNG, como único accionista, resulta claramente beneficiada. Ahora se pueden emprender actividades más arriesgadas, que generarán unos beneficios tangibles e intangibles para la VNG si salen bien, pero que no la perjudicarán directamente si fracasan.

Además de su aportación financiera a la VNG (los excedentes financieros de los últimos tres años se han multiplicado por un múltiplo de siete), el Centro de Conferencias y Estudios ofrece una plataforma en la que se pueden analizar las opiniones de los miembros de la VNG, así como comunicar la visión de futuro y la estrategia de la asociación. Por otra parte, el Centro ofrece unas tarifas para participar en los congresos que son en torno a un 40% más baratas que el precio de mercado, y a las que se aplica un 25% de descuento adicional para los miembros de la VNG. El Centro de Conferencias y Estudios contribuye, asimismo, a mejorar la calidad del gobierno local en los Países Bajos a través de sus actividades, como, por ejemplo, la Escuela de Gobierno Local de la VNG.

# VNG International

## Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipalidades de los Países Bajos Holandeses

*Por un compromiso con el fortalecimiento del gobierno local democrático en todo el mundo*

La principal labor de VNG International es el fortalecimiento del gobierno local democrático. Se trata de una pequeña empresa dinámica que gestiona unos 60 proyectos y programas anuales, y que presta una especial atención a la descentralización y la capacitación. VNG International presta apoyo a los gobiernos locales, a sus asociaciones y a instituciones de formación en países en vías de desarrollo y países en transición.

### Enfoque de VNG International

Para VNG International, fortalecer el gobierno local democrático significa trabajar en tres niveles interrelacionados:

- El nivel individual: formar y motivar al personal municipal y los representantes elegidos
- El nivel de la organización: asesorar a las autoridades locales sobre las estructuras de su organización y sus métodos de trabajo
- El nivel institucional: adaptar las relaciones financieras, las leyes y los acuerdos institucionales

El enfoque de VNG International se basa en:

- Cooperación entre colegas
- Relaciones institucionales



# CGLU

## Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Fundada en mayo de 2004, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es la voz unida que defiende mundialmente el autogobierno local democrático. CGLU, con sede en Barcelona (España), es la mayor organización de gobiernos locales del mundo.

Las ciudades y las asociaciones que forman parte de CGLU representan a más de la mitad de la población mundial y están presentes en 127 Estados miembro de Naciones Unidas, distribuidos por siete regiones del planeta (Africa, Asia-Pacífico, Europa, Euro-Asia, Oriente Medio y Asia Occidental, América Latina y Norteamérica). Entre sus miembros se encuentran 1.000 grandes ciudades y prácticamente todas las asociaciones nacionales de gobiernos locales que existen en el mundo.

La capacidad, los recursos, la influencia y la gama de actividades de las asociaciones de gobiernos locales varía enormemente de un punto a otro del planeta. Las asociaciones de gobiernos locales desempeñan un papel clave en el desarrollo, la descentralización y la gobernanza eficaz, pero a menudo necesitan fortalecerse primero para poder prestar un apoyo eficaz a sus miembros, gobiernos locales individuales, o para poder ser un buen enlace con el gobierno central, los donantes u otros actores.

Basándose en el concepto de 'capacitación de las asociaciones' impulsado por la red mundial de gobiernos locales, CGLU está trabajando para reforzar la capacidad de las asociaciones dentro de su red mediante la creación de grupos de presión, estimulando la cooperación y el intercambio de experiencias entre sus miembros, y trabajando con sus miembros y socios en iniciativas como el programa de capacitación de las asociaciones de VNG para asociaciones de gobiernos locales.

